

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**АНАЛІЗ  
законодавства України щодо статусу помічників суддів  
та його відповідності стандартам і рекомендаціям Ради  
Європи**

*Січень 2022 року*

*Аналіз підготовлено в межах Проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади  
України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя»*

## УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

Рада Європи	РЄ
Консультативна рада європейських суддів	КРЄС
Європейська конвенція з прав людини	ЄКПЛ
Державна судова адміністрація України	ДСА
Цивільний процесуальний кодекс України	ЦПК України
Кодекс адміністративного судочинства України	КАС України
Господарський процесуальний кодекс України	ГП України

**Зміст:**

<b>УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ</b> .....	<b>2</b>
<b>Резюме</b> .....	<b>5</b>
<b>Частина I. Інститут помічників суддів в Україні</b> .....	<b>8</b>
<b>Частина II. Статус, добір, оплата праці та строк перебування на посаді помічника судді</b> .....	<b>12</b>
<b>Частина III. Обов'язки та відповідальність помічника судді в Україні</b> .....	<b>17</b>
<b>Частина IV. Професійна етика</b> .....	<b>21</b>
<b>Частина V. Висновки</b> .....	<b>22</b>
<b>Частина VI – Рекомендації</b> .....	<b>23</b>
<b>Додаток 1. Проаналізовані законодавчі акти і документи</b> .....	<b>26</b>
<b>Додаток 2. Порівняльна таблиця заробітної плати помічників суддів (приблизні дані)</b> .....	<b>27</b>

|

Цей Аналіз був підготовлений Маріною Наумовскою-Мілевською, міжнародною консультанткою Ради Європи в межах Проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя», який реалізується в співробітництві з Радою суддів України.

Метою цього Аналізу є оцінка законодавства щодо інституту помічників суддів у контексті його відповідності стандартам Ради Європи та кращим практикам держав-членів Ради Європи. Ключову увагу в Аналізі приділено питанням статусу, обов'язків, прав та відповідальності помічників суддів в Україні. Аналіз також містить рекомендації щодо подальшого вдосконалення законодавства про статус помічників суддів.

Консультантка висловлює вдячність різним особам та установам за внесок, зроблений під час проведення зустрічі 13 грудня 2021 року, насамперед представникам Ради судів України, Верховної Ради України, Верховного Суду, Вищої ради правосуддя, Асоціації помічників суддів України, представникам Асоціації розвитку суддівського самоврядування України з різних регіонів, а також представникам Офісу Ради Європи в Україні.

## Резюме

1. У більшості судових систем Європи судді у своїй роботі зі здійснення судочинства користуються підтримкою помічників, що мають юридичну освіту<sup>1</sup>. До останнього часу увага та пріоритети більшості судових реформ були зосереджені переважно на суддях та прокурорах – ключових суб'єктах судочинства. Як наслідок, у більшості країн ЄС регламентація статусу, обов'язків, прав та відповідальності помічників суддів почалася значно пізніше, ніж аналогічні дії по відношенню до суддів та прокурорів.
2. Помічники суддів є важливим елементом судової системи, вони допомагають звільнити суддів від завдань поза судочинством. Компетентні помічники можуть надати корисну підтримку суддям і цим сприяти покращенню якості судових рішень. Утім, робота помічників суддів має подвійний характер. З одного боку, вони допомагають прискорити роботу судів та, відповідно, зменшити обсяг нерозглянутих справ, а з іншого боку, вони надають допомогу суддям у підготовці якісних рішень/ухвал суду.
3. Проте судові системи відрізняються одна від одної в багатьох аспектах і навіть у межах однієї судової системи структура та штатний розклад судів можуть бути різними. Умови, за якими судові помічники працевлаштовуються та працюють, є загалом дуже різними. Ба більше, в межах однієї правової системи різні суди можуть застосовувати різні підходи, і те саме можна стверджувати стосовно судової влади України.
4. Роль та вплив цієї категорії помічників у судовій системі вже тривалий час є предметом академічної дискусії у США і все більше набуває інтересу і в Європі, особливо. Після ухвалення Висновку КРЕС № 22 про роль помічників суддів<sup>2</sup> (надалі – Висновок № 22).
5. Так само як і у Висновку № 22, у цьому Аналізі помічниками суддів вважаються спеціалісти, які мають юридичну освіту та надають суддям допомогу в їхній судовій роботі. Працівники апарату суду, які виконують суто адміністративні обов'язки, а також секретарі суду і судові розпорядники, не розглядаються ані у Висновку № 22, ані в цьому Аналізі.
6. Помічники допомагають суддям усіх судів усіх інстанцій, а також колегіям суддів, в їхній роботі із здійснення судочинства. У деяких країнах помічники суддів працюють лише в судах найвищої інстанції та/або в конституційному суді та/або в спеціалізованих судах. Допомога суддям з боку помічників є відносно недавнім явищем. У багатьох країнах посади помічників суддів було запроваджено для боротьби з накопиченням нерозглянутих справ у судах та підвищення ефективності роботи судів. Такі працівники мають різні назви: Judicial Assistants (судові помічники); Law Clerks (клерки судді); Legal Officers (службовці судового відомства); Secretaries (секретарі); Wissenschaftliche Mitarbeiter; Gerichtsschreiber; Géférendaires; Greffiers; або ж Assistant Judges (помічники суддів), як в Україні.
7. Влада України доклала значних зусиль задля реформування судової системи, і ці зусилля заслуговують на визнання. Реформа законодавства, проведена у 2014-2018 рр., у багатьох аспектах відповідає стандартам Ради Європи, що в підсумку позитивно вплинуло на рівень суспільної довіри до судової влади.

<sup>1</sup> Вжиті в цьому документі терміни Judicial Assistant або Assistant Judge мають одне й те саме значення [помічник судді]. Термін Assistant Judge вживається для автентичності перекладу на англійську мову назви цієї посади в законодавстві України.

<sup>2</sup> Висновок КРЕС № 22 (2019) про роль помічників суддів <https://rm.coe.int/opinion-22-ccje-en/168098eecb>

8. Стосовно ж помічників суддів можна стверджувати, що відповідність стандартам Ради Європи зазвичай досягається тим, що статус помічників закріплюється на законодавчому рівні. В Україні інститут помічників суддів було впроваджено законодавчими змінами у 2002 році<sup>3</sup>. Водночас, необхідно й надалі вдосконалювати правову базу, насамперед у питаннях статусу, добору та оплати праці помічників суддів для забезпечення потрапляння найкращих кандидатів на службу до судів та їх мотивації на цій службі.
9. Помічники суддів виконують широке коло завдань – від правових досліджень до майже незалежного ухвалення рішень. Такий високий рівень участі помічників у процесі судочинства порушує питання щодо їхнього статусу та ролі в судовій системі.
10. У цьому Аналізі досліджуються чотири ключові сфери, які стосуються статусу та ролі помічників суддів, а сам документ складається з п'яти частин.
  - Частина I. Інститут помічників суддів в Україні
  - Частина II. Статус, добір, оплата праці та строк перебування на посаді помічника судді
  - Частина III. Обов'язки та відповідальність помічника судді в Україні
  - Частина IV. Професійна етика
  - Частина V. Висновки та
  - Частина VI. Рекомендації
11. Головна мета цього Аналізу полягає в тому, щоб дати уявлення про інститут помічника судді в судовій системі України та його відповідність стандартам Ради Європи і передовим практикам її держав-членів. На основі цього Аналізу визначено «вузькі місця» та подальші кроки з покращення ситуації.
12. Застосована методологія ґрунтувалася насамперед на аналізі англomовних перекладів відповідних законів та підзаконних актів, наданих проектом Ради Європи в Україні<sup>4</sup>, на предмет їхньої відповідності стандартам Ради Європи, а також рекомендаціям та передовим практикам держав-членів. Інформація, одержана в ході аналізу законодавства, була перевірена на основі зауважень представників відповідних установ, які взяли участь у зустрічі онлайн 13 грудня 2021 р.
13. У цьому Аналізі було взято до уваги стратегічні документи та звіти, які стосуються судової системи України. Крім того, інформацію було одержано з вебсайтів відповідних судових установ. У Додатку 1 наводиться перелік документів, які було проаналізовано і використано в ході роботи над Аналізом.
14. По кожному з розроблених напрямів була проведена оцінка нормативно-правової бази України та визначено можливі кроки для подальшого удосконалення у вигляді конкретних рекомендацій. Вони поділені на 5 тем: статус помічників суддів; відбір та призначення помічників суддів; Винагорода/зарплата помічників суддів; організація помічників суддів – резерв помічників; та розвиток кар'єри помічників суддів, які докладно описані у частині VI цього документа.
15. І зрештою, виявлені підводні камені та запропоновані рекомендації спрямовані на те, щоб спонукати українську владу зробити подальші кроки та домогтися покращення роботи щодо статусу помічника судді. Це лише перший крок у

---

<sup>3</sup>Впроваджено Законом України «Про судоустрій України»

<sup>4</sup>Перелік проаналізованих нормативно-правових актів наданий проектом Ради Європи в Україні й міститься в Додатку 1

визначенні найбільш прийнятної моделі помічника судді для системи правосуддя в Україні.

## Частина I. Інститут помічників суддів в Україні

16. Помічники суддів існують у більшості країн Європи, проте їхні ролі, статус, повноваження та права значно відрізняються – від виключно підготовки проєктів рішень до проведення здебільшого правових досліджень та підготовчої роботи для розроблення остаточних рішень суду, від статусу державних/судових службовців до найманих працівників державних структур. Разом з тим, їхні ролі, обов'язки та відповідальність завжди регулюються законом. На перший погляд, помічники суддів різняться між собою настільки, наскільки різними є правові системи, в яких вони працюють. Разом із тим, якщо придивитися уважніше, можна знайти й спільні риси для аналізу та порівняння інститутів помічника судді в різних судах та правових системах.
17. Ще у 2002 році, майже 20 років тому, інститут «помічника судді» вперше з'явився в Законі України «Про судоустрій України». Водночас його практичне втілення почалося кількома роками пізніше, у 2005 році. Потреба в його запровадженні, як і повсюди, обумовлювалася перевантаженням суддів та накопиченням справ у судах. З одного боку, судді мали звільнитися від повсякденної технічної роботи з підготовки та розгляду судових справ, а з іншого – мала бути посилена ефективність судової системи і зменшено велику кількість справ, які чекали на розгляд у судах.
18. Законодавство України визначає інститут помічника судді, його статус та умови праці. Правовою основою для визначення інституту помічника судді є насамперед Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно зі статтею 157 зазначеного Закону, «кожний суддя має помічника (помічників), статус і умови діяльності якого (яких) визначаються цим Законом та Положенням про помічника судді (надалі – Положення), затвердженим Радою суддів України». Далі правовий статус помічників суддів визначається у статті 92 Закону України «Про державну службу», а різні аспекти їхніх обов'язків, відповідальності та прав регламентуються Кодексом законів про працю, Правилами поведінки працівника суду та іншими нормативними актами про оплату праці співробітників патронатних служб.
19. У 2018 році Рада суддів України розробила та ухвалила Положення про помічника судді. Це Положення є ключовим нормативним документом, що встановлює загальні принципи діяльності, роль, обов'язки та права особи, яка перебуває на посаді помічника судді.
20. З погляду законодавства можна стверджувати, що врегулювання статусу помічників суддів у цілому означає досягнення на законодавчому рівні відповідності стандартам Ради Європи. Разом з тим, певне вдосконалення є необхідним для підвищення професіоналізму працівників судових органів.
21. Рада суддів України та Державна судова адміністрація України запропонували розробити та ухвалити окремий закон, який би регулював правові особливості функціонування патронатної служби в судовій системі України. Проте цю ініціативу досі не реалізовано.

### *Класифікація помічників суддів*

22. У більшості держав-членів Ради Європи помічники суддів працюють в усіх судах усіх інстанцій, але їхні обов'язки та назви посад можуть відрізнятися в різних судах. У деяких державах вони працюють лише в судах вищої інстанції та конституційному суді (Австрія, Кіпр, Данія, Німеччина) або лише в конституційному суді (Італія), або в спеціалізованих судах (Албанія, адміністративні суди). Наприклад, у Болгарії помічники суддів працюють лише в



судах з особливо великим навантаженням, які визначаються Вищою судовою радою.

23. Так само і український законодавець встановлює відмінності між працівниками апарату суду, які працюють в різних судах і різних судових інстанціях. Згідно з Положенням про помічника судді, існують п'ять категорій (видів) помічників суддів залежно від суду/установи, де вони працюють. Так, у Положенні відзначаються:

- a. Помічник судді
- b. Помічник голови суду
- c. Помічник заступника голови суду
- d. Помічник судді – члена Ради суддів України
- e. Помічник секретаря судової палати апеляційного суду

24. Посади помічників суддів належать до посад патронатної служби, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу», крім статті 92 цього Закону, де визначено посади патронатної служби. Питання трудових договорів, їх продовження, підстави для звільнення та припинення дії договорів регулюються Кодексом законів про працю України.

25. Розпорошеність положень, що регламентують роль помічників суддів, по різних законах та підзаконних актах, розмиває статус помічника судді і знижує вагу посад, на яких вони працюють.

### *Організація роботи помічників суддів*

26. В європейських судових системах існують три різні способи організації роботи помічників суддів: один або кілька помічників працюють з одним суддею (кабінетна система<sup>5</sup>); помічники призначаються до колегії суддів (колегіальна система<sup>6</sup>); помічників зведено в пул і вони працюють у справах з різними суддями (система пулів<sup>7</sup>). У різних державах ці системи можуть комбінуватися або різні суди можуть по-різному організовувати роботу помічників суддів. Наприклад, в Австрії в Конституційному суді влаштовано кабінетну систему в освітніх цілях, а у Верховному суді застосовується система пулів. Або ж можуть створюватися групи помічників суддів у окремих справах, як це інколи робиться в Азербайджані та Фінляндії. У багатьох країнах різні суди впроваджують різні системи.

<sup>5</sup> [130] Резюме відповідей на запитальник для підготовки Висновку КРЄС № 22 (2019)

«Австрія для освіти та в Конституційному суді, Азербайджан, Бельгія gréffier; Боснія та Герцеговина - Конституційний суд; Хорватія; Кіпр, Грузія по одному помічнику на суддю першої інстанції, по два на суддю Верховного та Конституційного судів, у другій інстанції по одному на суддю та по одному додатковому на кожну палату; Німеччина - Конституційний суд; Ірландія - Вищий суд; Латвія - плюс кілька на весь суд; Литва, крім Верховного суду; Мальта, Молдова, Польща; Росія, Велика Британія - Апеляційний суд 1:1 при Верховному Суді, молодші судді ділять між собою одного помічника, крім того, існує пул для роботи з дозволами на апеляцію; Україна - 1:1, судді з найбільшим навантаженням можуть мати двох, судді їх обирають самі».

<sup>6</sup> [131] там само

«Андорра - перша інстанція; Бельгія - зазвичай секретарі суду/клерки gréffiers; Нідерланди: 1,5 - 2 на суддю для групи суддів, які працюють в окремій галузі права; Швейцарія - перша та друга інстанції та формально Федеральний суд; Чеська Республіка, Фінляндія - інколи помічники судді закріплюються за однією справою, по двоє помічників для трьох суддів; Німеччина - федеральні суди, Ісландія, Румунія, Словенія - перша інстанція, 0,51 помічника на одного суддю, в окружних судах - 0,81, у вищих судах - 0,52, а у Верховному Суді - 1,47, у Верховному суді кожен суддя має по одному помічнику; система колегій також у Конституційному суді; Іспанія - традиційно колегія, але наразі дедалі більше сервісних підрозділів для всього суду; Швеція.»

<sup>7</sup> [132] там само

«Андорра - друга інстанція; Австрія - Вищий адміністративний суд, різна практика в інших судах; Боснія і Герцеговина, Болгарія: визначається внутрішніми правилами голови відповідного суду; Данія, Фінляндія, Ірландія - перша інстанція Дослідницький офіс, Латвія - плюс один на суддю індивідуально; Литва - Верховний суд, Люксембург, Монако, Норвегія - співвідношення 1:1 у Верховному суді, 5:1, 4:1 в апеляційному суді; Іспанія - нова організаційна модель.»

27. Згідно з законодавством України, кожен суддя має помічника, і це означає що помічник закріплюється за окремим (відповідним) суддею. Кожен суддя самостійно добирає собі помічника. Додаткові помічники можуть призначатися лише у виняткових випадках. Крім того, голова суду за своїм поданням може заповнити посаду додаткового помічника, визначену для заступника голови, до заповнення вакантної посади заступника голови суду. Суддя – член Ради суддів України - може також мати додаткового помічника за погодженням із Головою Ради суддів України. У виключних випадках додаткового помічника можуть мати секретар судової палати або судді, у яких найбільше судове навантаження. І нарешті, кожен суддя Конституційного Суду України має одного помічника та двох наукових консультантів, які призначаються керівником Секретаріату Суду за поданням судді.
28. Система пулу дозволяє поміщикам і суддям працювати з різними людьми та отримувати більш різноманітний досвід, але це також гнучкий механізм, який забезпечує кращу мобілізацію, а також ротацію поміщиків суддів. Крім того, це може допомогти збалансувати суперечності в навантаженні, які ставлять суддів у нерівне становище у випадках, коли робота судді змінюється, як, наприклад, суддя більше не виконує жодних додаткових обов'язків у сфері самоврядування, або не існує надмірного навантаження, для подолання якого був призначений додатковий помічник (наприклад, надмірна кількість справ із пенсійного фонду), але додатковий помічник залишається і не хоче бути перепризначеним до іншого судді.
29. Помічник судді є працівником патронатної служби апарату суду і строк його/її служби залежить від судді, якому він/вона підпорядковується. У питаннях підготовки та організаційного забезпечення судового процесу вони підпорядковуються лише відповідному судді, який є його/її безпосереднім керівником. Однак, з усіх інших питань, у тому числі дотримання трудової дисципліни, помічник судді підзвітний керівнику апарату суду в межах його/її повноважень. Керівник апарату суду створює належні умови для виконання поміщиком судді своїх посадових обов'язків і підвищення рівня його професійної компетентності в Національній школі суддів України, за потреби. Керівник апарату суду здійснює контроль за дотриманням поміщиком судді правил внутрішнього трудового розпорядку суду та Правил поведінки працівника суду. Подібний дуалізм існує в більшості країн Європи, проте, схоже, в Україні він дуже часто стає джерелом непорозуміння між суддями та керівниками апаратів судів.
30. Поточна кількість поміщиків суддів є, на думку більшості зацікавлених сторін, достатньою, адже наразі існує більше поміщиків, ніж суддів. Так, в Україні є близько 5989 поміщиків суддів. Вони допомагають близько 5022 суддів. Вони об'єднані в громадську організацію під назвою «Асоціація поміщиків суддів України», засновану в 2016 році для захисту прав та інтересів представників цієї професії. Головними завданнями цієї організації є створення незалежного майданчику для ініціювання законодавчих змін в цілях вдосконалення правового статусу поміщиків суддів, підвищення їхнього професійного рівня, спілкування з представниками інших юридичних професій, модернізації підходів до роботи відповідно до рівня європейських стандартів іноземних колег, а також висвітлення складних питань у ЗМІ.
31. Нинішня позиція Асоціації поміщиків суддів України полягає в тому, що ця організація визначила і сформулювала три головні виклики, які вимагають негайної уваги: статус помічника судді; підвищення заробітної плати та виплат на відпустку.

32. З іншого боку, в багатьох судах існує постійна нестача персоналу в результаті непривабливих умов праці помічників суддів та інших працівників апарату суду. Вони часто залишають службу на користь посад держслужбовців або подання кандидатур на посади суддів/прокурорів. З іншого боку, чисельність допоміжного персоналу залежить від навантаження, а також додаткових обов'язків суддів. Оскільки деякі судді через велике навантаження можуть мати додаткових помічників, така можливість інколи призводить до неузгодженості щодо обсягів їхньої роботи, а це ставить суддів у нерівне становище. Може зазнавати змін ситуація у плані навантаження судді – якщо суддя припиняє виконувати додаткові обов'язки, пов'язані з участю в органах суддівського самоврядування або значно зменшується кількість вхідних справ, для роботи з якими було залучено додаткового помічника, і справи не накопичуються; проте додатково залучений помічник залишається на посаді, оскільки помічники не можуть бути працевлаштовані на тимчасовій основі. Проблеми виникають тоді, коли суддя відмовляється передавати свого додаткового помічника іншому судді, або ж сам помічник не бажає переходити в підпорядкування іншому судді. Законодавство дозволяє такі переміщення в межах суду, але на практиці подібні зміни не дуже вітаються.
33. Працевлаштування помічника судді часто обмежується певним часом, а якщо казати точніше, залежить від строку перебування на посаді відповідного судді. Отже, їхнє працевлаштування може мати як довго-, так і короткостроковий характер. Наприклад, працевлаштування помічників, що працюють із щойно призначеним молодим суддею, може тривати все життя, а для тих, що працюють з суддею, який наближається до пенсійного віку, таке призначення може бути короткотерміновим. Після законодавчих змін 2015 року помічники суддів в Україні втратили статус державних службовців і наразі є так званими «консультантами» у складі «патронатної служби», і їхні посади та термін перебування на них залежать від терміну перебування на посаді відповідного судді. Такі несприятливі умови роботи підривають мотивацію помічників суддів і здатні посилити корупційні ризики.
34. Модель інституту помічника судді, що використовується в Україні, зовні схожа на кабінетну систему, насправді ж вона спрямована на побудову більшої довіри між суддями та їхніми персональними помічниками. Ба більше, судді в більшості випадків перетворюються на кураторів своїх помічників, займаючись їхнім наставництвом та навчанням на робочому місці. Це посилює навички помічників і готує їх до того, щоб самим стати суддями і, з іншого боку, весь процес набуває навчального характеру. При цьому рівень наставництва дуже залежить від особистого стилю та характеру судді, і це означає його неформальний і нерегламентований характер. Крім того, праця на посаді помічника судді скорочує початковий термін навчання, яке організує Національна школа суддів України, у випадках, коли помічники суддів претендують на посаду судді.
35. Поза тим, цілком можливо, що такий тип кабінетної системи призводить до посилення взаємозалежності між помічниками суддів і самими суддями. Тісний зв'язок між ними відкриває можливість впливу на процес ухвалення рішень, що може вважатися порушенням статті 6 ЄКПЛ.
36. З іншого боку, система пулів дозволяє помічникам і суддям працювати з різними людьми та отримувати більш різноманітний досвід. Це також гнучкий механізм, який забезпечує краще залучення, а також ротацію помічників суддів. Крім того, система пулу може допомогти збалансувати суперечності в навантаженні, які ставлять суддів у нерівне становище у випадках, коли робота судді змінюється, як, наприклад, суддя більше не виконує жодних додаткових обов'язків із самоврядування, або не існує більше надмірне навантаження, для якого було призначено додаткового помічника (наприклад, надмірна кількість

справ із пенсійного фонду), але додатковий помічник залишається і не хоче бути перепризначеним до іншого судді.

## **Частина II. Статус, добір, оплата праці та строк перебування на посаді помічника судді**

### *Статус помічника судді*

37. В Європі існують різні приклади статусу помічників суддів, які можна згрупувати за трьома основними моделями: «стажування», «клерк» та «відряджені судді». За моделлю «стажування» молоді випускники вишів працюють помічниками суддів протягом короткого часу, зазвичай до п'яти років, щоб набратися досвіду «по той бік суддівської лави». Отже, така робота має навчальну ціль, хоча вона може й прискорювати роботу суду. Такі «стажувальні» посади стають фундаментом для іншої роботи (судді, прокурора, адвоката) і самі по собі не є професійною кар'єрою. Посада «клерк» пропонує самостійну кар'єру протягом всього життя з можливістю просування, що має більше вертикальний, ніж ієрархічний характер, і виконання потенційно важливих обов'язків у процесі судочинства. Нарешті, помічниками суддів можуть бути молоді судді (в Німеччині), які відряджаються до судів вищої інстанції для здобуття досвіду та отримання права на підвищення. «Стажери» і «відряджені судді» мають спільну рису: вони перебувають на посадах помічників суддів протягом нетривалого часу. Різниця, однак, полягає в тому, що відряджені судді мають більше досвіду роботи в системі судочинства та інший статус. Вони не лише проходять навчання в судах вищої інстанції, але й приносять з собою цінний досвід роботи в судах нижчої інстанції.
38. Протягом останніх шести років статус помічників суддів в Україні докорінно змінився. Так, після ухвалення Закону України «Про державну службу» в 2015 році всі помічники суддів втратили статус державних службовців і перетворилися на персонал (працівників) патронатної служби<sup>8</sup>. Втративши статус державних службовців, вони втратили і певні пільги, характерні для державної служби, найважливішими з яких були оплата лікарняних, тривалість відпустки, стабільне працевлаштування та належна оплата праці. Як зазначається у Висновку, такі несприятливі умови праці можуть посилити ризик корупції по відношенню до помічників суддів, а отже негативно вплинути на судову систему. Відсутність статусу державного службовця породжує також потенційні ризики, пов'язані із статтею 6 ЄКПЛ, які стосуються процесу ухвалення рішень, зважаючи насамперед на рівень залученості помічників суддів в Україні до підготовки проєктів рішень/ухвал суду.

### *Добір та призначення помічників суддів*

39. Висновок КРЕС № 22 містить такі типові вимоги до добору та працевлаштування помічників суддів, як *«прозорий процес на основі об'єктивних критеріїв і заслуг, зважаючи на досвід роботи, кваліфікацію, навички правника, добросовісність, комунікативні навички та мотивацію»*. Поза тим, у рекомендаціях Висновку йдеться про те, що добір має

---

<sup>8</sup>Частина перша статті 92. «До посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах».

здійснюватися саме судовою владою, а якщо помічники призначаються для роботи з конкретним суддею, такий суддя має також брати участь у процесі добору. Отже, саме судова, а не виконавча влада, повинна нести відповідальність за добір власних співробітників. До того ж судова система найбільш придатна для добору кандидатів, які мають якості та навички, необхідні для забезпечення роботи суду.

40. У більшості держав-членів Ради Європи добір помічників суддів здійснюється після розміщення оголошень на основі публічних конкурсів і часто – співбесіди з представниками судової влади (Нідерланди). У Польщі конкурс на здобуття посади організує Міністерство юстиції. У деяких країнах суддя може обирати своїх помічників або принаймні брати участь у процедурі добору й висловити власну думку (Мальта, Німеччина (Конституційний суд), Швейцарія (Федеральний суд)).
41. В Україні процес добору суддів є досить суворим, складним і тривалим, але при цьому процесу добору помічників суддів майже не існує. Стаття 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висуває лише три формальні вимоги, виконання яких дає особі можливість бути кандидатом на посаду помічника судді. Отже, помічник судді має 1) бути громадянином України, 2) мати вищу юридичну освіту та 3) вільно володіти державною мовою. Помічники суддів Верховного Суду, на додаток до цих передумов, повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Помічник судді призначається на посаду керівником апарату відповідного суду за поданням судді. *«7. Судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді».*<sup>9</sup>
42. Подання судді не розглядається лише в тих випадках, коли заявник не подав усі необхідні документи та/або подав документи<sup>10</sup>, що не відповідають встановленим вимогам. Крім того, керівник апарату відмовляє судді в задоволенні подання про призначення на посаду помічника судді у випадку, коли претендент не відповідає вимогам, установленим частиною другою статті 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з Положенням, кандидатів на посаду помічника судді може бути відмовлено, якщо той:
- *«в установленому законом порядку визнаний недієздатним або дієздатність якого обмежена;*
  - *має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;*
  - *відповідно до рішення суду позбавлений права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;*
  - *має не зняте адміністративне стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;*
  - *має громадянство іншої держави».*
43. Посада помічника судді здається фактично першим кроком на шляху до посади професійного судді, адже, працюючи помічником судді, можна отримати величезний юридичний досвід. Крім того, ця посада має навчальний характер, оскільки вона є вагомою в плані подальшого кар'єрного просування. Так, праця на посаді помічника судді скорочує термін початкового навчання в Національній

<sup>9</sup> Пункт 7 Положення про помічника судді

<sup>10</sup> За визначенням частини II («Кваліфікаційні вимоги») Положення про помічника судді

школі суддів України, необхідний для тих помічників, які бажають стати професійними суддями.

44. У Висновку підтримуються прагнення помічників суддів самим стати суддями, а судові органи заохочуються до визнання та підтримки такого способу навчання майбутніх суддів. Далі у Висновку зазначається, що опора на їхній досвід, одержаний під час роботи в суді, може зменшити потреби в навчанні та сприяти розвитку ефективної судової системи.
45. В цілях забезпечення як зовнішньої, так і внутрішньої незалежності судової влади всіляко вітається участь відповідного судді у процесі добору, особливо з огляду на наближеність помічників суддів до процесу судочинства. Помічники працюють у тісному контакті з суддями, які повинні мати змогу покладатися на їхню надійність, компетентність та мотивацію. Зазначене є особливо важливим в українських умовах, де помічники підпорядковуються окремим суддям та беруть участь у процесі ухвалення рішень.
46. Але при цьому призначення на посади помічників суддів здійснюється без конкурсного відбору, шляхом простого письмового подання з боку відповідного судді та реалізується наказом керівника апарату відповідного суду. Служба управління персоналом лише перевіряє відповідність поданих документів вимогам, встановленим законом. Для забезпечення потрапляння на роботу в суді найкращих претендентів, добір кандидатів на посаду помічника судді повинен відбуватися на основі прозорого і конкурсного процесу на основі об'єктивних і таких, що ґрунтуються на заслугах, критеріїв.

#### *Винагорода / заробітна плата помічників суддів*

47. У всіх державах-членах Ради Європи держава оплачує роботу помічників суддів – безпосередньо або через судову систему. У деяких країнах існує незалежний судовий бюджет, з якого оплачується праця на всіх посадах у судовій системі, а в інших країнах оплата здійснюється через систему казначейської служби Міністерства фінансів. Єдиним винятком є Велика Британія, яка має пілотну схему помічників суддів Комерційного суду, що фінансується Комерційною адвокатурою.
48. Шкала заробітної плати помічників суддів є різною в різних державах-членах РЄ – від 20% зарплати судді в Польщі до 90% зарплати судді в Словенії. Утім, можна стверджувати, що найбільш поширеною є зарплата помічника судді в діапазоні 35-40% від зарплати судді. Див. порівняльну таблицю в Додатку 3.
49. В Україні робота помічників суддів так само оплачується державою. Посада помічника охоплюється урядовими нормативними актами щодо оплати праці працівників патронатної служби, яка включає посади помічників у судовій системі.
50. Згідно з Положенням, оплата праці помічника судді встановлюється відповідно до Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про оплату праці» і нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, що регулюють умови оплати праці працівників патронатних служб, у тому числі в системі правосуддя.
51. Наразі їхні зарплати становлять приблизно 1/6 зарплати судді суду першої інстанції та 1/12 зарплати судді Верховного Суду. Цей відсоток не встановлено жодним нормативним актом, він склався внаслідок поточної практики.
52. З іншого боку, Положення передбачає, що помічник судді має також право на надбавку за інтенсивність праці та надбавку за виконання особливо важливої

роботи до 100 відсотків посадового окладу, а в разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи й порушення трудової дисципліни надбавки за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи скасовуються або їхній розмір зменшується. Крім того, помічники мають право на матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати помічника судді та на надбавку у відсотках до посадового окладу за вислугу років у державних органах у розмірах, які визначаються Положенням. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання помічника судді визначаються в положенні про преміювання, що діє у відповідному суді.

53. Крім того, вони мають право на надбавку у відсотках до посадового окладу за вислугу років у державних органах у таких розмірах: *«понад 3 роки – 10, понад 5 років – 15, понад 10 років – 20, понад 15 років – 25, понад 20 років – 30, понад 25 років – 40 відсотків посадового окладу; матеріальну допомогу для оздоровлення під час надання щорічної відпустки в розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати помічника судді»*. Проте, як зазначили представники Асоціації, ця надбавка ніколи не сплачувалася, оскільки така норма визначена лише в Положенні, яке є підзаконним актом.
54. Застосування цих заохочень або дисциплінарних стягнень до помічника судді здійснюється керівником апарату відповідного суду за погодженням із суддею й за порядком, визначеним у Кодексі законів про працю України. Попри те, що така спільна компетенція судді та керівника апарату суду часто призводить до непорозумінь між суддями та керівниками апарату, її можна водночас сприймати як належне застосування системи балансів та противаг у роботі помічника судді.
55. Чим довше працюють помічники в суді, тим важливішою є належна оплата їхньої праці. Тому їхня винагорода повинна бути пропорційною стажу їхньої роботи. Цінність роботи, яку виконують помічники суддів, повинна бути в належний спосіб визнана і відзначена за допомогою зарплатних стимулів. Але це ще не все – бо якщо помічники суддів отримують недостатню платню, тоді зростають і корупційні ризики.

### *Строк перебування на посаді помічника судді*

56. Існують різні підходи до тривалості працевлаштування помічників суддів. У більшості держав-членів Ради Європи виконання обов'язків помічника судді може бути постійною роботою, при тому що цю посаду в першу чергу створено не для постійного перебування на ній; на практиці ж помічники суддів можуть залишатися на ній тривалий час або навіть аж до пенсії. В інших країнах робота помічником судді має короткотривалий характер, крім того, вона має навчальний аспект і є елементом програми початкової підготовки.
57. У питанні строку перебування на посаді помічника судді Україна становить досить унікальний випадок. Згідно з Положенням<sup>11</sup>, помічник судді призначається на посаду на строк повноважень безпосереднього керівника (відповідного судді, який подав заяву про призначення помічника) та не довше, ніж на період перебування безпосереднього керівника у штаті суду. Це означає, що мандат помічника судді є співставним з мандатом відповідного судді.

---

<sup>11</sup> п. 8 частини II («Кваліфікаційні вимоги. Порядок призначення, перебування та звільнення з посади помічника судді») Положення про помічника судді

58. У разі відсутності відповідного судді понад два місяці, а також з моменту закінчення повноважень судді з відправлення правосуддя або звільнення судді з займаної посади, помічника судді за його/її згодою за наказом керівника апарату суду може бути переведено на іншу посаду в суді, яка не належить до посад державної служби.
59. Крім того, у певних випадках на помічника може на певний строк покладатися виконання повноважень додаткового помічника іншого судді (суддів), у якого (яких) найбільше судове навантаження, про що видається наказ керівника апарату суду, який знову таки ґрунтується на поданні відповідного судді та особистій згоді помічника судді.
60. У разі відсутності згоди помічника на переведення на іншу посаду в суді чи виконання повноважень додаткового помічника іншого судді, або за умови неможливості переведення працівника на іншу посаду в апараті суду він/вона підлягає звільненню з посади.
61. Обидві системи трудових відносин – довго- та короткострокова – мають свої переваги та недоліки. Довгострокові трудові відносини породжують досвідчених помічників суддів, які можуть працювати над поточними справами з більшою мірою незалежності, а робота судів стає ефективнішою. Однак, якщо/коли судові помічники набувають великого досвіду, вони можуть чинити надто великий вплив на процес судочинства. А це вже є проблемою з огляду на гарантії статті 6 ЄКПЛ, на яких було наголошено вище. Якщо робота на посаді помічника судді має навчальний характер, тоді тим більш важливим є забезпечити подальше кар'єрне просування помічників суддів. Крім того, регулярна ротація помічників суддів може допомогти судам і суддям зберігати динамізм і обізнаність про нововведення. З іншого боку, на короткострокових трудових відносинах негативно позначається часта ротація нових помічників, яких слід навчати і яким потрібен час, щоб почати приносити користь. Якщо поєднати разом ці два мандати (терміни), це означатиме закладення дуже слабкої основи для ефективного здійснення правосуддя.
62. Крім того, перебування помічників суддів на одній і тій самій посаді (позиції) не повинно бути дуже тривалим. Якщо помічники суддів залишаються на ній протягом тривалого часу, вони набувають цінного досвіду, який суди не бажають втрачати. Тому в державах-членах, де посада помічника судді вважається постійною роботою, їм часто надається можливість просування та підвищення зарплати (Андорра, Хорватія, Кіпр, Литва, Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Швейцарія). Інший варіант підвищення полягає в просуванні помічника судді між судами різних інстанцій – з нижчої до вищої (Боснія і Герцеговина, Грузія, Словенія). У Нідерландах єдина можливість просування є горизонтальною, тобто до інших галузей права. У Словенії переважна більшість помічників суддів зазвичай самі стають суддями, і багато помічників «застрягли» на своїх посадах через відсутність нових суддівських посад. Щоб мотивувати помічників суддів, уряд запровадив можливість просування серед самих помічників.
63. З урахуванням цього різноманітного досвіду Висновок № 22 рекомендує *«державам-членам розглянути можливість регулювання статусу помічників суддів, з урахуванням їх добору, оплати праці, оцінювання, організації, потреб у навчанні та кар'єри. Переваги короткострокових або довгострокових трудових відносин добре відомі, і на розсуд держав-членів віддається питання знаходження балансу тривалості їх працевлаштування відповідно до їхніх індивідуальних потреб і традицій»*. Разом з тим, у Висновку № 22 підкреслюється й те, що *«тривалість роботи на посаді не має бути занадто*



короткою, аби помічники суддів могли надавати високоякісну підтримку та отримувати цінну інформацію».

### Частина III. Обов'язки та відповідальність помічника судді в Україні

64. Роль помічників суддів та їхні робочі відносини з суддями змінюються відповідно до зростання обсягу обов'язків. У більшості судових систем помічники суддів готують проекти ухвал/рішень суду. Утім, рівень їхньої участі в підготовці проектів рішень є різним. Рівень залучення помічників суддів в Ірландії та Великій Британії є низьким – там помічники взагалі не готують проектів ухвал/рішень суду. У тих країнах, де помічники суддів беруть участь у нарадах суддів, слуханнях та навіть ухвалюють рішення у справах, їхній внесок стає видимим для інших суддів і навіть для громадськості. Водночас, ролі суддів та їхніх помічників залишаються відмінними, а їхні відносини – ієрархічними навіть за умови постійного зростання впливу помічників суддів.
65. У Висновку помічники суддів поділяються на дві категорії залежно від їхнього залучення на різних етапах процесу судочинства:
- **помічники суддів, робота яких пов'язана з процесом ухвалення рішень** (упорядкування документів та дослідження фактів; підготовка проектів рішень або написання пам'ятних записок з пропозиціями щодо рішення; самостійна робота над справами; робота з відбору справ для апеляційного або конституційного розгляду;
  - **помічники суддів, чия робота перебуває поза процесом ухвалення рішень** (правові дослідження; складання офіційних протоколів судових засідань; підготовка рішень до публікації; підготовка інформаційних повідомлень для ЗМІ).
66. Проте, як про це наголошується в рекомендаціях Висновку, ухвалення рішень є центральним елементом обов'язків судді у всіх правових системах, і роль помічника судді полягає в допомозі суддям у виконанні їхніх функцій, а не в заміщенні їх. Підготовка проекту рішення суду повинна ґрунтуватися на ухваленні рішень самим суддею<sup>12</sup> в кожному аспекті справи. Висновок КРЕС № 22 рекомендує також регламентацію обов'язків та відповідальності, пов'язаних з процесом ухвалення рішень в суді, і якщо/коли вони делегуються поміщикам, все одно *«судді мають володіти законодавством і фактами так, щоб ухвалення судових рішень залишалось виключно їхньою прерогативою»*. У тому ж ключі у Висновку ще раз наголошується на тому, що ухвалення рішень — це не привілей суддів, що може бути довільно делегований, а основа їхніх обов'язків у суспільстві, заснованому на верховенстві права.
67. Обов'язки та відповідальність помічника судді в Україні регламентуються низкою правових документів. По-перше, у частині четвертій статті 157 Закону України *«Про судоустрій і статус суддів»* ідеться про таке: *«4. Помічники суддів з питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді»*.
68. По-друге, процесуальні кодекси, що регулюють різні юрисдикції (стаття 66 ЦПК України, стаття 62 КАС України та стаття 63 ГПК України), визначають також у загальних рисах повноваження помічника судді.

---

<sup>12</sup> Висновок КРЕС № 11 (2008), пп. 21-23

69. Водночас у переліках обов'язків, що містяться в цих процесуальних кодексах, замість визначення особливостей різних процедур кожної юрисдикції (спеціалізації) повторюються одні й ті самі формулювання. Так, у положеннях всіх цих процесуальних кодексів зазначається одне й те саме: згідно з ними, помічник судді:

*«1) бере участь у оформленні судових справ, за дорученням судді готує проекти запитів, листів, інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної справи, виконавчих документів;*

*2) здійснює оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим учасникам справи відповідно до вимог процесуального законодавства, контролює своєчасність надсилання копій судових рішень;*

*3) виконує інші доручення судді, що стосуються організації розгляду судових справ.*

*3. Помічник судді за дорученням судді (головуючого у судовій колегії) може за відсутності секретаря судового засідання здійснювати його повноваження. Під час здійснення таких повноважень помічнику судді може бути заявлено відвід з підстав, передбачених цим Кодексом для відводу секретаря судового засідання».*

70. І, нарешті, обов'язки та відповідальність помічника судді перераховані у ключовому підзаконному акті – Положенні про помічника судді. У цьому документі вони мають різні завдання відповідно до п'яти категорій помічників, перерахованих у тому ж Положенні.

Так, відповідно до своїх головних обов'язків, **помічник судді**:

- здійснює підбір актів законодавства та матеріалів судової практики, які необхідні для розгляду конкретної судової справи;
- бере участь у попередній підготовці судових справ до розгляду, в оформленні судових справ, за дорученням судді готує проекти судових рішень, запитів, листів, інших матеріалів, пов'язаних із розглядом конкретної справи;
- здійснює оформлення копій судових рішень для направлення сторонам у справі та іншим учасникам справи, які беруть участь у справі відповідно до вимог процесуального законодавства, контролює своєчасність надсилання копій судових рішень;
- здійснює контроль за своєчасним проведенням експертними установами призначених у справах експертних досліджень, за своєчасним виконанням органами внутрішніх справ ухвал судді про примусовий привід, а в разі невиконання таких ухвал – готує проекти відповідних нагадувань тощо;
- готує проекти доручень суду про виконання судами інших держав окремих процесуальних дій, про вручення судових документів з цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справ, про екстрадицію правопорушників на територію України;
- сприяє оформленню, виконанню доручень судів іноземних держав відповідно до Конвенції про правову допомогу та правові відносини з цивільних, сімейних і кримінальних справах, інших міжнародно-правових договорів України про правову допомогу, ратифікованих Верховною Радою України;
- виконує інші доручення судді, що стосуються організації розгляду судових справ».

71. Здається, ці обов'язки є однаковими для всіх судових інстанцій і спеціалізацій, хоча консультантка не може це підтвердити, оскільки їй не було надано доступу до посадових інструкцій (де також визначаються завдання помічника). Однак, за

результатами дискусії під час зустрічі виявилось, що посадові інструкції помічників суддів різних судів не відрізняються значною мірою одна від одної.

**72. З іншого боку, помічник голови суду, помічник заступника голови суду, секретаря судової палати за дорученням голови суду, заступника голови суду, секретаря судової палати:**

- «здійснює організаційно-аналітичне забезпечення роботи голови суду, заступника голови суду, секретаря судової палати апеляційного суду;
- готує інформаційні матеріали, виступи, проекти доповідей, співдоповідей, розпоряджень з питань роботи суду, судової палати;
- узагальнює матеріали про хід виконання виданих головою суду (заступником голови, секретарем судової палати) наказів і рішень зборів суду, зборів судової палати;
- забезпечує взаємодію голови суду, заступника голови суду, секретаря судової палати з правоохоронними та іншими державними органами, громадськими організаціями, а у випадку відсутності судді-спікера чи прес-секретаря – засобами масової інформації з питань здійснення правосуддя та готує відповідні матеріали;
- забезпечує організацію прийому громадян головою суду, заступником голови суду, секретарем судової палати, бере участь у прийомі громадян;
- виконує функції, визначені для помічника судді».

73. Помічники другої категорії, визначеної на основі їхніх обов'язків та відповідальності, окрім роботи правового змісту, виконують також організаційні завдання та завдання, пов'язані зі зв'язками з громадськістю, в разі відсутності уповноваженого на це прес-секретаря.

**74. І нарешті помічник судді – члена Ради суддів України:**

- «виконує всі доручення судді, пов'язані з виконанням ним повноважень у складі Ради суддів України;
- вивчає питання, пов'язані з виконанням заходів щодо забезпечення незалежності судів;
- аналізує та узагальнює проблемні питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей;
- опрацьовує інформацію та надає пропозиції щодо розробки та організації виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів;
- готує проекти звернень з питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- здійснює підготовку матеріалів до розгляду питань, пов'язаних із врегулюванням конфлікту інтересів у діяльності суддів, готує проекти рішень та звернень з цих питань;
- веде облік та статистику, готує матеріали доповідей, проекти відповідей на звернення, що надійшли до Ради суддів України.
- виконує інші вказівки та доручення судді, пов'язані з діяльністю профільних комітетів та спільною діяльністю Ради суддів України;
- виконує функції, визначені для помічника судді».

75. Отже, помічник судді – члена Ради суддів України - виконує абсолютно інші завдання. Головними їхніми завданнями є підтримка та зміцнення незалежності судової влади, зокрема, розв'язання таких питань як заходи з підтримання незалежності судів, правовий та соціальний захист суддів, підготовка інформації

з врегулювання конфліктів інтересів та ведення обліку та статистики щодо ефективності суду та роботи суддів.

76. Крім того, помічник судді може бути присутнім на судових засіданнях, але це не є його/її обов'язком. А з іншого боку, коли йдеться про нараду суддів, то, згідно з законодавством України, однією з гарантій незалежності і неупередженості суду є таємниця нарадчої кімнати. Помічник судді не є суддею, а отже, він/вона не входить до складу колегії суддів і, відповідно, йому/їй не дозволяється брати участь в обговоренні питань щодо справи та в ухваленні конкретного рішення суду в нарадчій кімнаті.
77. У цьому плані ключова роль помічника судді в Україні полягає загалом у мінімізації часу, який суддя витрачає на менш важливі справи. Насправді, коли помічник готує проекти рішень суду, він/вона не діє як суддя, але полегшує його/її роботу. Попри те, що такі завдання як підбір законодавства та судової практики, підготовка проектів запитів, листів та інших матеріалів, пов'язаних із провадженням, підготовка проектів рішень суду та інших процесуальних документів, які ухвалює суддя, мають прямий вплив на рішення суду, вони не перебирають на себе відповідальність судді за остаточне слово в процесі ухвалення рішень. Суддя має остаточну відповідальність та право ухвалити підготовлений помічником проект із внесенням до нього змін або без них.
78. Ба більше, оскільки помічники не присутні на обговореннях в нарадчій кімнаті, судді повинні або самі готувати проекти рішень, або пильно наглядати за процесом їх підготовки, щоб рішення відображало результати обговорення. Отже, тримання помічників поза межами нарадчої кімнати може бути (неформальною) гарантією, яка не дає суддям можливості перекладати важливі обов'язки на своїх помічників. Помічники суддів не бувають присутні на нарадах суддів у більшості держав-членів Ради Європи, навіть якщо повністю готують рішення суду. Попри це, було б цікаво поставити питання про те, чи не було б легше помічникові судді, який готує проекти рішень суду, повніше відобразити суддівські дебати у своїй роботі, якби він/вона був/була присутнім/присутньою на слуханнях та нарадах суддів.
79. З огляду на обов'язки помічників суддів в Україні, їх можна віднести до категорії помічників, робота яких тісно пов'язана з процесом ухвалення рішень. Разом із тим, вони мають завдання, що перебувають поза процесом ухвалення рішень, а також певні адміністративні завдання, внаслідок чого перелік їхніх завдань є одним з найдовших та найрізноманітніших серед усіх їхніх європейських колег.
80. На практиці ці завдання залежать від навантаження і можуть в різні способи розподілятися між суддею та його/її помічником. Роль помічника судді включає також обов'язки секретаря суду, він/вона може виконувати повноваження секретаря судового засідання за відсутності останнього, за дорученням відповідного судді.
81. З приводу розподілу помічників суддів на основі їхньої участі в процесі ухвалення рішень, який міститься у Висновку № 22, можна стверджувати, що у випадку України помічники суддів мають обов'язки комбінованого типу, а отже їхня відповідальність включає завдання обох категорій судових службовців, визначених у Висновку № 22. Це означає, що їхня **робота пов'язана з процесом ухвалення рішень**, але вони мають також завдання, що перебувають **поза межами процесу ухвалення рішень**.

#### Частина IV. Професійна етика

82. Помічники суддів, що беруть участь у процесі підготовки рішень, виконують важливі обов'язки в контексті судочинства. Їхня поведінка може напряму впливати на довіру суспільства та сторін, які прагнуть справедливості. Сторони провадження, що звертаються до суду, очікують неупередженості не лише від судді, що розглядає їхню справу, але й від помічника, який допомагає судді у роботі над справою.
83. Вимоги щодо незалежності та неупередженості стосуються лише суддів. Ключова ціль роботи помічників полягає у виконанні завдань з допомоги суддям. Оскільки помічник судді не розглядає справи і не ухвалює жодних рішень, він/вона не підпадає під дію норми про незалежність і неупередженість.
84. За відсутності в Україні окремого Кодексу етики (поведінки) для помічників суддів принципи конфіденційності, уникнення конфлікту інтересів та професійної поведінки регламентуються різними підзаконними актами. Це, зокрема, Розділ 2 «Стандарти етичної поведінки працівника апарату суду» Правил поведінки працівника суду та статті 22-26 Положення про помічника судді. Відповідно, помічник судді несе дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність у разі виявлення порушення ним/нею положень застосовного законодавства.
85. Незважаючи на наявність важливої різниці між роллю суддів та їхніх помічників, про що було сказано вище, багато принципів, відображених у стандартах Ради Європи щодо етики та професійної поведінки суддів, є актуальними і для помічників суддів. Помічники суддів повинні діяти добросовісно, пристойно та неупереджено. Вони повинні виявляти ретельність та високу компетентність у виконанні своїх обов'язків.
86. У контексті конфіденційності та відводу Висновок № 22 вимагає для помічників суддів таких самих гарантій, які вже існують стосовно суддів, припускаючи, що помічники суддів беруть участь у процесі ухвалення судових рішень.
87. Тому КРЕС рекомендує у своєму Висновку № 22 розробити стандарти етики та професійної поведінки для помічників суддів, які б відображали їхню роль та обов'язки.

## Частина V. Висновки

Висновки, викладені нижче, ґрунтуються на аналізі витягів із відповідного законодавства, що регулює роботу помічників суддів та які були надані проектом Ради Європи в Україні. Зібрана інформація була звірена з відгуками, наданими представниками відповідних установ під час онлайн зустрічі, що відбулася 13 грудня 2021 року, щодо статус-кво помічників суддів в Україні.

### Висновки

88. Проведення судової реформи в Україні призвело до значного покращення судової системи в цілому, і цей факт заслуговує на визнання. Репформа законодавства, реалізована у 2014-2018 рр., в дуже багатьох аспектах відповідала стандартам Ради Європи<sup>13</sup>. Однак, схоже, що наразі недостатньо повної реалізації. З точки зору законодавства можна стверджувати і про досягнення в цілому відповідності стандартам та рекомендаціям Ради Європи в частині законодавчого закріплення статусу помічника судді, починаючи з 2002 року в Законі України «Про судоустрій України».
89. Разом із тим, необхідним є подальше вдосконалення, і не тільки в реалізації, а й в законодавчій сфері шляхом повного перегляду законодавства, що стосується помічників суддів. Статус помічників суддів є досить розмитим, процедури відбору не існує, винагорода не відповідає характеру обов'язків та відповідальності.
90. Правові положення, що регулюють статус і роль помічників суддів, є численними і розкиданими по різних законам. Вони передбачені насамперед у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», а також у процесуальних кодексах (ЦПК України, КАС України та ГПК України), та у Законі України «Про державну службу», Кодексі законів про працю, Законі про оплату праці, нормативно-правових актах про оплату праці працівників служб забезпечення виконавчої влади, а також ряді підзаконних актів, таких як «Положення про помічника судді» та «Правила поведінки працівника суду». Регулювання статусу та ролі помічника судді в декількох нормативно-правових актах призводить до повторюваності положень, що вносить плутанину і відкриває двері для «колізії законів».
91. Протягом останніх шести років статус помічників суддів в Україні помітно змінився. Так, після ухвалення Закону України «Про державну службу» в 2015 році всі помічники суддів втратили статус державних службовців і перетворилися на персонал (працівників) патронатної служби<sup>14</sup>. Втративши статус державних службовців, вони також втратили деякі характерні для державного службовця пільги, найбільш актуальні з яких тривалість відпустки з догляду за дитиною, оплата лікарняних, відпустки, стабільне працевлаштування та належна оплата праці.
92. Інший аспект, який впадає в око, – добір та призначення помічників суддів. Процедура добору є непрозорою (без відкритого конкурсу) і не ґрунтується на об'єктивних, заснованих на заслугах критеріях, де б враховувалися кваліфікація та професійні навички кандидатів. Помічники суддів призначаються шляхом

<sup>13</sup> <https://rm.coe.int/doc-01-assessment-part-1/168097a779>

<sup>14</sup> Частина перша статті 92. «До посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах».

простого письмового подання з боку відповідного судді, яке реалізується наказом керівника апарату відповідного суду. Відповідно, внаслідок такого порядку їхнього призначення та їхнього статусу знижується рівень професіоналізму, потрібний для цієї посади.

93. Більше того, строк перебування на посаді помічника судді залежить від строку перебування на посаді відповідного судді, який може бути дуже коротким або дуже тривалим, проте в будь-якому разі він є невизначеним. Для помічників, які прикріплюються до щойно призначеного молодого судді, таке призначення може тривати все професійне життя, а для тих, хто працює з суддею, що наближається до пенсійного віку, таке призначення може бути короткотерміновим.
94. Додаткові помічники, призначені за запитом суддів з більшим навантаженням, дуже часто ставлять суддів у нерівне становище, особливо тоді, коли потреба в додатковому помічнику відпадає, а другий помічник досі перебуває на службі у цього судді. Небажання змін (втрата підтримки додаткового помічника або переведення на роботу до іншого судді) є як у суддів, так і у помічників суддів.
95. Робота українських помічників суддів тісно пов'язана з процесом ухвалення рішень. Проте, вони також мають завдання, які є поза межами процесу ухвалення рішень, а також деякі адміністративні завдання, що робить їх список завдань одним із найчисленніших та найрізноманітніших серед їхніх європейських колег. У результаті їхня грошова винагорода є неадекватною, зважаючи на обсяг обов'язків та відповідальності, що покладаються на помічників суддів. Тому посада помічника судді не є привабливою і часто кваліфіковані та компетентні помічники йдуть зі служби, як тільки отримують необхідний досвід.
96. Подібні несприятливі умови роботи, в яких працюють помічники суддів в Україні, можуть посилювати ризики корупції, а отже чинити негативний вплив на судову систему, як визначено у Висновку № 22. Відсутність статусу державного службовця породжує також потенційні ризики, пов'язані із статтею 6 ЄКПЛ, які стосуються процесу ухвалення рішень, зважаючи насамперед на рівень залученості помічників суддів в Україні до підготовки проектів рішень/ухвал суду.

## **Частина VI – Рекомендації**

Запропоновані у даному Аналізі рекомендації мають на меті спонукати українську владу вжити подальших кроків з удосконалення статусу помічника судді та визначення найбільш прийнятної моделі помічника судді для судової системи в Україні. Вони відповідають стандартам Ради Європи, зокрема Висновку КРЄС №22 «Про роль помічників суддів» та враховують найкращий досвід держав-членів Ради Європи у цій сфері, а також зважають на судову систему України.

### **Статус помічника судді**

1. Повинно бути розглянуто питання про врегулювання статусу помічників суддів, враховуючи їх добір, працевлаштування, навчання, кар'єрне просування, звільнення, оплату праці, оцінювання, організацію, обов'язки, права та судову етику, спеціальним законом (законодавчими положеннями), який би надав той рівень важливості посаді помічника судді, яка відповідає їхнім обов'язкам та відповідальності та усунув можливості відступу від тих положень, які визначені нині підзаконними актами.

2. Права та пільги для помічників суддів повинні бути встановлені принаймні на рівні прав та пільг державних службовців. Особливо це стосується відпусток, лікарняних, відпусток з догляду за дитиною та стабільності працевлаштування. Крім того, необхідно вдосконалити регулювання цієї посади з тим, щоб уможливити повний професійний розвиток та чіткий кар'єрний шлях.

### **Добір та призначення помічників суддів**

3. Помічники суддів повинні добиратися в результаті прозорого процесу (на відкритому конкурсі) за об'єктивними і такими, що ґрунтуються на заслугах, критеріями, з урахуванням кваліфікації та професійних навичок кандидата.
4. Органом, відповідальним за добір помічників суддів, може бути орган/установа, що має адміністративні/організаційні повноваження в судовій системі, як, наприклад, Державна судова адміністрація України. На рівні її територіальних управлінь можуть бути створені окремі комісії для організації процесу добору для цього територіального управління та відбору помічників суддів, які будуть додані до резерву, з якого вони будуть найняті на роботу пізніше. Слід використовувати децентралізований підхід для кращого задоволення місцевих потреб кожного суду.
5. Змішаний склад цих комісій, який буде складатись з представників адміністрацій та суддів, може забезпечити їх об'єктивність. Наприклад, керівник чи інша відповідальна особа територіального управління (департаменту) ДСА, голова суду (керівник апарату суду), представник відділу кадрів та суддя, наприклад, представник з'їзду суддів (із суду, що знаходиться там же, що і відповідний територіальний підрозділ ДСА).
6. У разі виникнення потреби у помічнику відповідний суддя/суддя може зробити відбір свого постійного та додаткового помічника з цього резерву, створеного на рівні свого територіального управління, серед тих помічників суддів, кваліфікація яких уже визначена у процесі добору.

### **Оплата праці / заробітна плата помічників суддів**

7. Для забезпечення потрапляння на службу в суді та супроводження суддів у їхній роботі найкращих кандидатів статус та оплата праці помічників суддів повинні бути зафіксовані в законодавстві на рівні, який відповідає передбаченим у законі повноваженням. З урахуванням нинішніх завдань помічників суддів в Україні, а також їхньої близькості до процесу ухвалення рішень, їхня заробітна плата має бути адекватно відображена у шкалі співвідношень посадових окладів. Виходячи з цього, рекомендується значно підвищити нинішні оклади та зафіксувати їх у відсотках до посадового окладу судді. Детальнішу інформацію див. у порівняльній таблиці в Додатку 3.
8. Крім того, оплата їхньої праці повинна бути пропорційною їхньому досвіду та стажу роботи. Чим довше працюють помічники в суді, тим важливішою є належна оплата їхньої праці.

### **Організація роботи – Резерв (pool) помічників суддів**

9. Систему резерву помічників можна було б розглянути як для постійних, так і для додаткових помічників суддів. Хоча після того, як помічник судді буде обраний постійним помічником судді, він/вона більше не буде частиною цього резерву. У випадках, коли закінчуються повноваження судді, чи суддя змінює посаду або юрисдикцію або на особисте клопотання помічника судді, постійний помічник



судді може повернутися до резерву помічників судді та бути перепризначений до іншого судді.

10. Не повинно бути жодних відмінностей між різними помічниками суддів з точки зору їхнього статусу, прав та обов'язків, коли вони вже найняті судом. Тільки те, що деякі помічники можуть бути закріплені за суддею на постійній основі, а інші - тимчасово, зробить другого більш гнучким для зміни посади. Тим не менш, така ж можливість має бути надана і постійним помічникам, щоб забезпечити їхню мобільність та зміни у разі потреби.
11. Система резерву дозволяє помічникам та суддям працювати з різними людьми та набувати більш різноманітного досвіду, вона також є гнучким механізмом, що дозволяє краще наймати/мобілізувати, а також переміщувати/робити ротацію помічників суддів. Крім того, це може допомогти збалансувати невідповідності у робочому навантаженні, які ставлять суддів у нерівне становище у випадках, коли змінюється діяльність судді, наприклад, суддя більше не займається будь-якими додатковими обов'язками із самоврядування, або не існує надмірного робочого навантаження яке потребувало призначення додаткового помічника (наприклад, надмірна кількість справ пенсійного фонду), але додатковий помічник залишається і не хоче бути перепризначеним до іншого судді.
12. Модель резерву помічників вимагає хорошого планування кадрових ресурсів як на рівні суду, так і на рівні територіальних підрозділів ДСА. Тим не менш, мобільність у межах країни повинна бути можливою, і особи, які вже знаходяться в пулі, могли б за необхідності розподілятися між територіальними управліннями.

#### **Кар'єрне зростання помічників суддів**

13. Помічникам суддів повинні надаватися обов'язкові години для підвищення кваліфікації (постійного) з метою ознайомлення з тенденціями та новинками законодавства і судової практики.
14. Робота на посаді помічника судді може стати кроком у кар'єрному розвитку, щоб стати суддею. Роки практики на посаді помічника судді мають бути враховані в контексті скорочення початкової програми навчання для тих помічників, які подають кандидатури на посаду судді. Разом з тим, помічникам суддів, які прагнуть стати суддями, потрібне буде певне початкове навчання так само, як і всім іншим кандидатам на посаду судді.

## Додаток 1. Проаналізовані законодавчі акти і документи

### Нормативно-правові акти:

- Закон України «Про судоустрій і статус суддів»;
- Цивільний процесуальний кодекс України;
- Кодекс адміністративного судочинства України;
- Господарський процесуальний кодекс України;
- Закон України «Про державну службу»;
- Кодекс законів про працю України;
- Положення про помічника судді;
- Правила поведінки працівника суду.

### Документи Ради Європи:

- Висновок № 22 (2019) про роль помічників суддів
- Висновок № 3 (2002) про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та неупередженості
- Висновок № 11 (2008) про якість судових рішень

### Аналітичні документи:

- Аналіз впливу переходу до трирівневої системи судів, ситуації з довірою до судової влади та змін, запроваджених у системі суддівської дисципліни;
- Аналіз змін у законодавстві з питань призначення, кар'єри та звільнення суддів, суддівського самоврядування та процесуального зв'язку між судовою владою та адвокатурою;
- Аналіз участі громадських організацій у доборі та оцінюванні суддів, системи підготовки та оцінювання суддів, системи судової адміністрації та повноважень голів судів.
- Web pages:

### Веб-сайти:

- <https://court.gov.ua>
- <https://www.coe.int/en/web/programmes/ukraine>
- <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>
- <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-22-on-the-role-of-court-clerks-and-legal-assistants-within-the-courts-and-their-relationships-with-judges>

**Додаток 2. Порівняльна таблиця заробітної плати помічників суддів (приблизні дані)<sup>15</sup>**

Країна	Заробітна плата помічника судді по відношенню до заробітної плати судді – <b>основні суди</b>	Заробітна плата помічника судді по відношенню до заробітної плати судді – <b>апеляційні суди</b>	Заробітна плата помічника судді по відношенню до заробітної плати судді – <b>вищі суди</b>
Боснія і Герцеговина	50%	50%	> 50%
Фінляндія	35-45%	60-70%	50-60%
Норвегія		50%	30%
Словенія*	65% - 80%	73% - 92%	56/67% - 80/88%
Швейцарія	50-75%	40-65%	35-65%
Грузія	50%	50%	50%
Польща	25%	25%	25%
Латвія	40-60%	40-60%	40-60%
Литва	33%	33%	33%
Чеська Республіка	25-30%	25-30%	25-30%
Данія, «dommerfuldmægtig» у Верховному Суді			33%

\* Словенія надала дуже детальну таблицю

Словенія	Мін. розряд зарплати	Сума (в євро)	Макс. розряд зарплати	Сума (в євро)
Старший консультант з питань юстиції	36	1 737,79	46	2 572,34
Радник юстиції 2 класу	42	2 198,84	52	3 254,84
Радник юстиції 1 класу	45	2 473,41	55	3 661,25
Суддя місцевого суду	47	2 675,25	52	3 254,84
Суддя окружного суду	50	3 009,28	54	3 520,44
Суддя Вищого Суду	55	3 661,25	58	4 118,41
Суддя Верховного Суду	60	4 454,47	61	4 632,64

<sup>15</sup> Джерело: КРЕС, відповіді держав на запитальник КРЕС для підготовки Висновку № 22 (2019) про роль помічників суддів