**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **3 березня 2020 року** | **Київ** | | **№ 652/0/15-20** |
|  | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроекту № 2815** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» (реєстраційний № 2815 від 28 січня 2020 року), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів із питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» (реєстраційний № 2815 від 28 січня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Голова Вищої ради правосуддя А.А. Овсієнко**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**3 березня 2020 року № 652/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроекту № 2815

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» (реєстраційний № 2815 від 28 січня 2020 року) внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пояснювальною запискою законопроект № 2815 підготовлено Міністерством юстиції України з метою приведення положень Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) у відповідність із Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції».

З позиції суб’єкта законодавчої ініціативи положення Закону не містять чіткої вимоги щодо проведення спеціальної перевірки у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», при вирішенні питання призначення кандидатів на посаду судді, кандидатів у члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,а також не передбачають необхідності здійснювати повідомлення про працюючих близьких осіб керівництву органу, на посаду в якому вони претендують.

Крім того, потребує приведення у відповідність до положень Закону України «Про запобігання корупції» понятійний апарат Закону.

2. Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації[[1]](#footnote-1).

При опрацюванні законопроекту № 2815 Вищою радою правосуддя враховано позицію Національної школи суддів України.

3. Відповідно до статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 зазначено, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини)[[2]](#footnote-2).

Таким чином, Конституційний Суд України наголосив, що невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування.

Узгодженість правових норм, відсутність між ними суперечностей належать не лише до загальних умов ефективності законодавства, а й одночасно є важливою закономірністю його функціонування як самостійного цілісного системного явища.

Незалежність судової гілки влади від інших гілок влади полягає насамперед у незалежності від виконавчої та законодавчої влади. При цьому слід враховувати, що будь-які антикорупційні заходи, що здійснюються в судовій системі, не повинні суперечити засадам визначеної міжнародними стандартами суддівської незалежності, адже остання є основною гарантією справедливого суду.

Правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, визначення системи судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, встановлення системи і загального порядку забезпечення діяльності судів та врегулювання інших питань судоустрою і статусу суддів визначає Закон № 1402-VIII.

Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень визначаються Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII).

Відповідно до статті 3 Закону № 1700-VII судді є суб’єктами, на яких поширюються вимоги цього Закону, в тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Вища рада правосуддя вважає обґрунтованим приведення у відповідність до положень Закону № 1700-VII понятійного апарату Закону № 1402-VIII з метою уніфікації термінології, яка застосовується у Законі № 1700-VII.

Стосовно запропонованих законопроектом змін до статей 54, 56, 70, 72, 84, 85, 96 Закону № 1402-VIII, а саме заміни формулювань «законодавство у сфері запобігання корупції», «законодавство про запобігання корупції» на «Закон України «Про запобігання корупції», слід звернути увагу на визначення терміну «законодавство». Конституційний Суд України[[3]](#footnote-3) дійшов висновку, що термін «законодавство», який вживається в третій частині статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, потрібно розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Тобто Конституційний Суд України став на позицію тлумачення поняття в широкому значенні, а запропонована законопроектом зміна звужує сферу дії зазначених норм.

Окремо слід звернути увагу, що відповідно до нормопроектної техніки при підготовці проекту закону необхідно враховувати, що закони не мають містити дублюючих норм.

Саме з цією метою законопроектом пропонується внести зміни до статті 54 Закону № 1402-VIII, видаливши положення, згідно з яким суддя повинен дотримуватись вимог щодо несумісності, визначених законодавством у сфері запобігання корупції, враховуючи, що стаття 56 Закону № 1402-VIII в редакції проекту передбачає, що на суддів поширюється дія Закону № 1700-VII.

Водночас обов’язки суддів, передбачені в чинній редакції частини сьомої статті 56 Закону № 1402-VIII, повною мірою узгоджуються з положеннями Закону № 1700-VII, а запропоновані зміни призведуть до деконсолідації обов’язків судді, які наразі закріплені в спеціальному законі – Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Також слід звернути увагу, що стаття 56 Закону № 1700-VII визначає порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, до яких віднесені, у тому числі, й судді, а згідно з положеннями частини першої статті 27 Закону № 1700-VII особи, які претендують на зайняття посади, зокрема, судді, зобов’язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Законопроект пропонує змінами до статі 69 Закону № 1402-VIII передбачити проведення стосовно кандидатів на посаду судді спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом № 1700-VII.

Водночас у розумінні статті 74 Закону № 1402-VIII спеціальна перевірка щодо кандидата на посаду судді є ширшою порівняно з перевіркою, визначеною Законом № 1700-VII, оскільки кандидат на посаду судді, крім антикорупційної перевірки, проходить перевірку на відповідність іншим встановленим Законом № 1402-VIII вимогам (освітнім, медичним, етичним тощо).

А отже, запропоновані зміни містять термінологічну неузгодженість щодо категорії «спеціальна перевірка».

4. Законопроектом передбачено зміни до пункту 4 частини дев’ятої статті 109 Закону № 1402-VIII, згідно з чинною редакцією якого визнання судом судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією, може бути визнане істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов’язками судді.

Законопроект пропонує внести до цього пункту зміни та передбачити, що істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов’язками судді може бути визнане набрання законної сили рішенням суду, яким суддю притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення та накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до чинної редакції пункту 4 частини дев’ятої статті 109 Закону № 1402-VIII суддя підлягає звільненню з посади за вчинення істотного дисциплінарного проступку, хоча його порушення може бути незначним, а отже, запропонована законопроектом зміна є такою, що покращує становище особи, і є цілком обґрунтованою.

Так само з огляду на межі повноважень Вищої ради правосуддя вбачаються доцільними запропоновані законопроектом № 2815 зміни до статті 106 Закону № 1402-VIII, згідно з якими з переліку підстав дисциплінарної відповідальності судді виключаться такі: неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції; зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством. Визначається єдина підстава – визнання судді винним у вчиненні правопорушення, пов’язаного з корупцією.

5. Законопроект № 2815 містить норми, застосування яких може викликати труднощі.

Так, запропонованими змінами до статті 65 Закону № 1402-VIII «Вимоги до присяжного» передбачено, що до списків присяжних не включаються громадяни, «які вважаються такими, що піддані адміністративному стягненню у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, за вчинення адміністративного правопорушення». Такі самі обмеження законопроект пропонує передбачити у статті 87 Закону № 1402-VIII, якою визначено перелік осіб, які не можуть бути членами Громадської ради доброчесності та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Поняття «вважаються такими, що піддані адміністративному стягненню» є нечітким та не має законодавчого визначення.

Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на недосконалість законодавства України та необхідність дотримуватися принципу правової визначеності та «якості закону» (рішення у справах «Корецький та інші проти України», «Єлоєв проти України», «Новік проти України»). Принцип правової визначеності покликаний гарантувати ефективну дію принципу верховенства права. Він виявляє себе як на етапі правотворчості, так і на етапі правозастосування.

Вимоги до нормативно-правових актів можуть бути розподілені на змістовні і процедурні. Змістовні вимоги потребують, щоб нормативно-правові акти були зрозумілими (доступними), несуперечливими і пропонували повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалин. Цьому сприяє однозначне та відносно стійке значення понять, які використовуються в законодавстві, що також може бути досягнуто за допомогою правових дефініцій.

Венеційська комісія у своєму висновку щодо Румунії зазначила:«відповідно до контрольного списку критеріїв верховенства права ясність, передбачуваність, послідовність і узгодженість законодавчих рамок, а також стабільність законодавства є основними цілями для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права»*[[4]](#footnote-4).*

Відповідно до загальних вимог нормопроектної техніки проекти законів та нормативно-правових актів повинні раціонально, адекватно врегульовувати суспільні відносини, правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя вважає, що законопроект № 2815 підлягає доопрацюванню.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи

   щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), м. Київ, 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, справа № 1-17/2005.  [↑](#footnote-ref-2)
3. [Рішення](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%83) Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. [↑](#footnote-ref-3)
4. CDL-AD(2019)014, Румунія – Висновок щодо Надзвичайних розпоряджень уряду № 7 і № 12, доповнених Законами про правосуддя, пункт 14. [↑](#footnote-ref-4)