**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **12 березня 2020 року** | **Київ** | | **№ 744/0/15-20** | |
| **Про надання консультативного висновку до законопроекту № 2823** | | |  | |

Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів в порядку тимчасового переведення судді до іншого суду» (реєстраційний № 2823 від 30 січня 2020 року), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Бабієм Р.В.

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.

За результатами розгляду вказаного законопроекту, 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 внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів в порядку тимчасового переведення судді до іншого суду» (реєстраційний № 2823 від 30 січня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Бабієм Р.В.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**12 березня 2020 року № 744/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроекту № 2823

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів в порядку тимчасового переведення судді до іншого суду» від 30 січня 2020 року, реєстраційний номер № 2823 (далі – законопроект № 2823), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Бабієм Р.В.

Як убачається з пояснювальної записки до законопроекту № 2823, його метою є попередження можливості збільшення і так немалого кадрового дефіциту суддів в окремих судах та дестабілізації у здійсненні судочинства шляхом надання права Вищій раді правосуддя продовження строку відрядження суддів до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя, але не більше ніж на один рік, за зверненням голови суду, у якому суддя перебував у відрядженні, та заяви судді на продовження строку відрядження. Законопроект № 2823 спрямований на врегулювання кадрового колапсу в судовій системі, вдосконалення процедури щодо відрядження суддів, зміцнення незалежності судової влади в України та довіри до неї з боку суспільства.

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, відправлення 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).

Розглянувши законопроект № 2823 та опрацювавши позицію Національної школи суддів України, Вища рада правосуддя зазначає таке.

Нормативне регулювання відрядження суддів здійснюється Конституцією України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», Порядком відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення), затвердженим рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 54/0/15-17.

Підставами відрядження судді відповідно до статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є неможливість здійснення правосуддя та виявлення надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, припинення роботи суду у зв’язку зі стихійним лихом, з військовими діями, із заходами щодо боротьби з тероризмом, з іншими надзвичайними обставинами.

Слід звернути увагу на те, що обов’язковою умовою відрядження судді для здійснення правосуддя є наявність згоди на це самого судді, а строк відрядження визначається Вищою радою правосуддя, але не більше ніж на один рік.

Аналіз міжнародно-правових актів засвідчує, що існують певні критерії для переведення суддів з одного суду до іншого, серед яких можна виділити такі. По-перше, будь-яке переведення або переміщення судді розглядається як невід’ємна складова його кар’єри, і до цієї процедури застосовуються загальні засади просування судді по службі. По-друге, за загальним правилом переведення судді має відбуватися за його згодою.

У судах має працювати достатня кількість суддів та кваліфікований допоміжний персонал. Для попередження виникнення та зменшення надмірного робочого навантаження в судах потрібно вжити необхідних заходів для забезпечення незалежності судової влади, щоб передати вирішення несудових питань іншим особам із відповідною кваліфікацією[[2]](#footnote-2).

Щодо переведення, основним принципом є те, що суддів неможливо переводити без їх згоди. Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього вживаються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи[[3]](#footnote-3).

Цей інститут спрямований на забезпечення належного здійснення правосуддя носіями судової влади, забезпечення доступу до правосуддя, врегулювання навантаження у судах, підвищення авторитету правосуддя, підтримку кваліфікації суддів тощо. Слід звернути увагу на те, щоб у результаті відрядження судді не виникло надмірного навантаження в суді, в якому він працює.

Питання переведення суддів беззаперечно є актуальним і насамперед для суддів. Метою внесення змін до чинного законодавства є виявлення проблемних аспектів цієї процедури й надання рекомендацій з удосконалення законодавства, яке її внормовує.

Проведення судової реформи в Україні на сьогодні є одним із найбільш важливих та обговорюваних питань, особливо в світлі євроінтеграції нашої держави. Основними завданнями реформи є утвердження справедливого суду та вдосконалення судової системи. Водночас проблематика здійснення судово-правової реформи та підвищення ефективності правосуддя завжди були й залишаються актуальними серед науковців та державних діячів.

Реформування судової влади в Україні на сьогодні є назрілим, оскільки найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства мають стати якісне, стабільне законодавство та ефективне правосуддя, які здатні реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, тому є необхідність теоретичного осмислення нового етапу реформування судової системи в Україні, наближення її до міжнародних стандартів для ефективного вдосконалення та реалізації на практиці. Спрямованість судово-правової реформи передусім повинна обумовлювати максимальне забезпечення принципу верховенства права, а також досягнення соціального ефекту у суспільстві, відновлення довіри до судової влади й створення умов доступного правосуддя.

В ситуації, яка нині склалася із кадровим наповненням судів, відрядження судді є об’єктивною необхідністю. Саме шляхом  відрядження судді як тимчасового переведення можливо досягти кількох цілей, зокрема: забезпечення доступу до правосуддя, врегулювання навантаження у судах, підвищення авторитету правосуддя, підтримки кваліфікації судді.

3. Враховуючи наявність кадрової проблеми, автор законопроекту № 2823 пропонує збільшити максимально можливий строк відрядження судді.

Відповідно до пункту 5 розділу V Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення) строк відрядження судді може бути продовжено рішенням Вищої ради правосуддя в межах загального річного строку.

На думку Вищої ради правосуддя, задля вдосконалення функціонування правосуддя, унеможливлення багаторазового звернення із заявою на продовження строку відрядження слід передбачити граничну кількість можливих звернень (один раз) з огляду на об’єктивність підстав та максимальний строк відрядження суддів (два роки). Такий підхід дасть можливість виключити ситуації зловживання правом звернення на продовження строку відрядження.

З огляду на викладене вирішення питання про продовження строку відрядження не більше ніж на один рік за зверненням голови суду, у якому суддя перебував у відрядженні, до Вищої ради правосуддя та заявою судді на продовження строку відрядження потребує доопрацювання.

4. Оскільки на сьогодні є проблема заповнення вакантних посад суддів, вважаємо, що процедура відрядження судді потребує удосконалення.

Так, на законодавчому рівні функція Вищої кваліфікаційної комісії суддів України фактично зводиться до внесення подання про відрядження судді до Вищої ради правосуддя.

Основні питання щодо визначення підстав для відрядження судді, обставини, які підтверджують їх встановлення; кількості суддів, що дасть змогу відновити здійснення судом правосуддя та/або врегулювати навантаження; строк відрядження, а також найменування судів, з яких можна відрядити суддів без суттєвого впливу на середній рівень судового навантаження та доступ до правосуддя в цих судах покладено на Державну судову адміністрацію України.

З огляду на законодавчі зміни щодо порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та її повноважень, з метою оперативного розгляду питань щодо відрядження суддів доцільно розглянути питання про зосередження повноважень щодо відрядження судді у Вищій раді правосуддя.

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) у своєму висновку щодо пропозицій стосовно внесення змін до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції щодо посилення незалежності суддів України» зазначила: «Здається нелогічним передати повноваження з переведення суддів органу під назвою «кваліфікаційна комісія», в той час цей орган позбавляють компетенції вносити пропозиції щодо посади судді. Якщо Вища кваліфікаційна комісія суддів буде збережена як окремий орган, вона повинна опікуватися кваліфікацією, а не переведенням суддів.

В ідеалі, в цілях забезпечення узгодженого підходу до судової кар’єри ВККСУ повинна стати частиною ВРЮ, можливо, як підрозділ, що відповідає за добір кандидатів на суддівські посади. Хоча не існує жодного європейського стандарту, який би визначав, що питання щодо призначення та кар’єри суддів повинні розглядатися єдиним органом»[[4]](#footnote-4).

Усі органи, які наділені відповідними повноваженнями суддівського врядування, повинні бути створені та функціонувати відповідно до чинних міжнародних стандартів для судових рад. У численних висновках Венеційська комісія наполягала на тому, що система судового врядування повинна бути узгодженою, та рекомендувала спростити структуру органів судового врядування в Україні, зокрема, стосовно паралельного існування Вищої ради правосуддя, яка є конституційним органом, і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка має свою правову основу лише в законі[[5]](#footnote-5).

З огляду на зазначене пропонуємо у частині першій статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріпити норму, що у зв’язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, виявленням надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, припиненням роботи суду у зв’язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами, за рішенням Вищої ради правосуддя, ухваленим з урахуванням рекомендацій Державної судової адміністрації України, суддя може бути, за його згодою, відряджений до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя.

Крім цього, необхідно у частині третій статті 82 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачити норму, якою визначити, що переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня може здійснюватися за рішенням Вищої ради правосуддя без конкурсу тільки у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому такий суддя обіймає посаду судді.

Такі законодавчі зміни надають змогу пришвидшити врегулювання питання щодо заповнення вакантних посад суддів, забезпечити рівномірне навантаження в судах та зменшити суспільний резонанс щодо належного функціонування судової системи.

5. 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»[[6]](#footnote-6).

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

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя в межах компетенції підтримує законопроект № 2823 за умови врахування наданих пропозицій.**

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. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. Пункти 35,36. [↑](#footnote-ref-2)
3. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. Пункт 52. [↑](#footnote-ref-3)
4. ВисновокЄвропейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо пропозицій стосовно внесення змін до проекту закону про внесення змін до конституції щодо посилення незалежності суддів України (№ 797/2010 від 10 грудня 2013 року, CDL-D (2013) 034), пункти 33–35. [↑](#footnote-ref-4)
5. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування (№ 969/2019 від 9 грудня 2019 року, CDL (2019) 027), пункти 17–19. [↑](#footnote-ref-5)
6. CDL-AD(2019)014, Румунія – Висновок щодо Надзвичайних розпоряджень уряду № 7 і № 12, доповнених Законами про правосуддя, пункт 14. [↑](#footnote-ref-6)