**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **13 квітня 2020 року** | **Київ** | **№ 972/0/15-20** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | **Про надання консультативного висновку щодо законопроекту № 3279-д** |  |   Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 11 квітня 2020 року, реєстраційний № 3279-д, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Арістовим Ю.Ю., Трухіним О.М., Забураною Л.В., Крульком І.І., Цабальом В. В., Гевком В.Л., Лопушанським А.Я., Саламахою О.І. Пуртовою А.А., Задорожнім М.М., Драбовським А.Г., Каптєловим Р.В., Пасічним О.С., Тістиком Р. Я., Гончаренком О.О.  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 з 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 внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 11 квітня 2020 року, реєстраційний № 3279-д, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Арістовим Ю.Ю., Трухіним О.М., Забураною Л.В., Крульком І.І., Цабальом В. В., Гевком В.Л., Лопушанським А.Я., Саламахою О.І. Пуртовою А.А., Задорожнім М.М., Драбовським А.Г., Каптєловим Р.В., Пасічним О.С., Тістиком Р. Я., Гончаренком О.О.  2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.  **Голова Вищої ради правосуддя А.А. Овсієнко**  **ЗАТВЕРДЖЕНО**  Рішення Вищої ради правосуддя  від 13 квітня 2020 року № 972/0/15-20  КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК  щодо законопроекту № 3279-д   1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 11 квітня 2020 року, реєстраційний № 3279-д (далі – законопроект № 3279-д), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Арістовим Ю.Ю., Трухіним О.М., Забуранною Л.В., Крульком І.І., Цабалем В.В., Гевком В.Л., Лопушанським А.Я., Саламахою О.І. Пуртовою А.А., Задорожнім М.М., Драбовським А.Г., Каптєловим Р.В., Пасічним О.С., Тістиком Р.Я., Гончаренком О.О.   Законопроектом № 3279-д, зокрема, пропонується доповнити Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» статтею 29, якою передбачається, що у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування) нараховуються у розмірі, що не перевищує 10 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня 2020 року. При цьому у зазначеному максимальному розмірі не враховуються суми допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги для оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та оплата щорічної відпустки.  Обмеження, встановлене у частині першій цієї статті, застосовується також при нарахуванні заробітної плати, суддівської винагороди, грошового забезпечення відповідно народним депутатам України, суддям, суддям Конституційного Суду України, членам Вищої ради правосуддя, членам Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, прокурорам, працівникам, службовим і посадовим особам Національного банку України, а також іншим службовим і посадовим особам, працівникам, оплата праці яких регулюється спеціальними законами (крім осіб, встановлених у переліку, затвердженому Кабінетом Міністрів України відповідно до частини другої цієї статті).  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.  Рішенням Вищої ради правосуддя затверджено консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 29 березня 2020 року, реєстраційний № 3279, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.  Верховною Радою України 30 березня 2020 року законопроект № 3279 було направлено на доопрацювання. Законопроект № 3279-д до Вищої ради правосуддя не надходив.  Враховуючи зазначене, Вища рада правосуддя вважає за необхідне наголосити на такому.  2. Як вбачається із запропонованої законопроектом статті 29, встановлене частиною першою цієї статті обмеження застосовується із квітня 2020 року до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.  Запропоновані зміни не відповідають визначеному Конституцією України принципу верховенства права.  Принцип верховенства Конституції України поширюється на всю територію України. Конституційний Суд України наголошує, що неухильне додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування Конституції та законів України є запорукою стабільності, підтримання громадського миру, злагоди в державі[[1]](#footnote-1).  Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України[[2]](#footnote-2).  Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України[[3]](#footnote-3).  Складовими принципу верховенства права є, зокрема, правова передбачуваність та правова визначеність, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005) .  Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше.  Стаття 58 Конституції України закріплює один із найважливіших загальновизнаних принципів сучасного права – закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності.  Закріплення названого принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, є гарантією безпеки людини і громадянина, довіри до держави, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта.  Принцип незворотності дії в часі поширюється також на Конституцію, яка є Основним Законом держави (преамбула Конституції України).  Виняток із цього принципу допускається лише у випадках, коли закони та інші нормативно-правові акти пом’якшують або скасовують відповідальність особи (частина перша статті 58 Конституції України).  Конституційний Суд України вважає, що вказані положення Основного Закону України передбачають загальновизнані принципи дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, а саме: принцип їх безпосередньої дії, тобто поширення тільки на ті відносини, які виникли після набуття чинності законами чи іншими нормативно-правовими актами, та принцип зворотної дії в часі, якщо вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи[[4]](#footnote-4).  3. Статтею 130 Конституції України встановлено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя.  Розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій.  З метою забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя.  З огляду на статтю 130 Конституції України розмір суддівської винагороди визначається Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами, а фінансова складова є невід’ємною частиною забезпечення незалежного судочинства.  При цьому Конституційний Суд України неодноразово та послідовно вказував на те, що однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм.  Конституційний Суд України у рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року  № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 висловив правову позицію стосовно гарантій незалежності суддів. Такими гарантіями є надання суддям за рахунок держави матеріального забезпечення (суддівська винагорода, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо) та можливості набуття статусу судді у відставці. Конституційний принцип незалежності суддів означає, у тому числі, конституційно обумовлений імператив охорони матеріального забезпечення суддів від його скасування чи зниження досягнутого рівня без відповідної компенсації як гарантію недопущення впливу або втручання у здійснення правосуддя.  Конституційний Суд України у рішенні від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 зазначив, що будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить конституційній вимозі неухильного забезпечення незалежного правосуддя та права людини і громадянина на захист прав і свобод незалежним судом, оскільки призводить до обмеження можливостей реалізації цього конституційного права, а отже, суперечить частині першій статті 55 Конституції України.  У рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 зазначено, що відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк.  11 березня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив рішення у справі № 1-304/2019(7155/19), в якому чітко визначив, що гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя (частина перша статті 124 Основного Закону України), а законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді.  Міжнародні інституції неодноразово наголошували на аналогічних принципах.  Так, в Основних принципах щодо незалежності правосуддя, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року, зазначено, що незалежність судових органів  гарантується  державою  і закріплюється в конституції або законах країни.  Усі  державні та інші  установи зобов’язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її, а кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції.  Відповідно до Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов’язків має бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку суддів і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість (пункт 6.1).  Оплата праці суддів повинна відповідати їхній професії та виконуваним обов’язкам,  а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення. Мають існувати гарантії збереження  належної  оплати  праці  на випадок хвороби, відпустки для догляду за дитиною, а також гарантії виплат у зв’язку з виходом на пенсію, які повинні відповідати попередньому рівню оплати  їхньої  праці (Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки).  Незалежність суддів також вимагає економічної незалежності, яка повинна бути передбачена законодавством. Рекомендації Rec(2010) 12 закріплювали, що винагорода суддів має бути відповідною їх професії та відповідальності і бути достатньою для убезпечення їх від впливу на їх рішення та від ризику вчинення корупції. Також повинно бути гарантовано виплату пенсії за вислугу років, яка має бути в розумному відношенні до рівня їх винагороди в період здійснення повноважень. Певні положення закону повинні бути запроваджені як гарантія проти скорочення винагороди, у тому числі суддівської. Така сама пропозиція має місце у Висновку КРЄС № 1 та у Європейській хартії про закон «Про статус суддів». Навіть у часи економічної кризи законодавча та виконавча влади різних держав-членів повинні зрозуміти, що серйозне скорочення зарплат суддів є потенційною загрозою їх незалежності та належному відправленню правосуддя і може піддати небезпеці (об’єктивно і суб’єктивно) роботу суддів (Консультативна рада Європейських судів (КРЄС) Звіт про ситуацію стосовно судової влади та суддів в державах-членах Ради Європи. Оновлена версія № 2 (2015), прийнята в рамках 16-го пленарного засідання КРЄС (м. Лондон, 14–16 жовтня 2015 року)).  Про зазначене Вища рада правосуддя неодноразово наголошувала у своїх консультативних висновках, зокрема у консультативному висновку, затвердженому рішенням Вищої ради правосуддя від 30 березня 2020 року № 881/0/15-20.  4. Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади.  Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля[[5]](#footnote-5).  Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є, зокрема, розмежування повноважень між різними органами державної влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016).  Незалежність судової влади є головною умовою забезпечення верховенства права, ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства й держави.  Незалежність і недоторканність суддів гарантуються статтями 126 та 129 Конституції України, якими встановлено, що судді при здійсненні правосуддя незалежні й підкоряються лише закону.  Вища рада правосуддя, розуміючи, що в умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, усі гілки влади мають консолідувати свої зусилля на її подолання, та підтримуючи комплекс заходів, спрямованих на протидію поширенню епідемії та пандемії коронавірусу в Україні, вважає, що законопроект № 3279-д у частині доповнення Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» статтею 29 порушує конституційні гарантії як незалежності суддів, так і судової гілки влади в цілому. |

1. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2014 року № 3-рп/2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Рішення Конституційного Суду від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997. [↑](#footnote-ref-3)
4. Рішення Конституційного Суду України від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011. [↑](#footnote-ref-4)
5. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. [↑](#footnote-ref-5)