**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **26 травня 2020 року** | **Київ** | | **№ 1550/0/15-20** |
|  | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроекту № 3495** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди під час дії надзвичайної ситуації в Україні», реєстраційний № 3495 від 15 травня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Гривком С.Д.

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 судоустрій і статус суддів» щодо обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди під час дії надзвичайної ситуації в Україні», реєстраційний № 3495 від 15 травня 2020 року, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Гривком С.Д.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

|  |
| --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**  **Рішення Вищої ради правосуддя**  **«26» травня 2020 року № 1550/0/15-20** |

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроекту № 3495

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди під час дії надзвичайної ситуації в Україні», реєстраційний № 3495 від 15 травня 2020 року (далі – законопроект № 3495), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Гривком С.Д.

Як вбачається з пояснювальної записки, законопроектом № 3495 пропонується запровадити обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди (не більше дванадцяти мінімальних заробітних плат) під час дії надзвичайних ситуацій в Україні.

Законопроект передбачає, що рішення про обмеження максимального розміру місячної заробітної плати відповідних категорій осіб у зв’язку з настанням надзвичайної ситуації в Україні приймається постановою Верховної Ради України або указом Президента України. Усі кошти у межах економії фондів оплати праці відповідно до положень законопроекту повертаються до бюджету для спрямування їх на боротьбу з відповідною надзвичайною ситуацією та подолання її наслідків.

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).

Згідно з приписами статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

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[[2]](#footnote-2).

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.

Питання оплати праці суддів є вкрай важливим та нагальним завданням держави як гаранта незалежного та справедливого суду.

Суддівська винагорода повинна відповідати покладеному на суддю обсягу процесуальних обов’язків, а також бути достатньою для забезпечення незалежності судді в умовах, що склалися, враховуючи суттєвий кадровий дефіцит у судах.

На сьогодні в судовій системі України спостерігається серйозна нестача суддівських кадрів, особливо в судах першої інстанції – у 23 % судів, в основному першої ланки, не заповнено 50 % і більше штатних посад суддів.

Водночас жоден суд не припинив виконувати свої функції в умовах карантину. Судова влада запровадила особливий режим роботи судів та суди здійснюють розгляд справ, у тому числі тих, що пов’язані чи виникли у зв’язку з порушенням правил карантину, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Не припинено судами й розгляд інших невідкладних справ.

Судді здійснюють правосуддя в цих складних умовах пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, в умовах надмірного навантаження та ризиків.

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.

Розмір суддівської винагороди та порядок її виплат передбачено статтею 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

11 березня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив рішення у справі у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII.

У зазначеному рішенні Конституційний Суд України черговий раз наголосив, що Конституцією України передбачено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частина перша статті 129); 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 (стаття 130) і законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді.

Таким чином, запропоноване законопроектом № 3495 прийняття рішення про обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди у зв’язку з настанням надзвичайної ситуації в Україні постановою Верховної Ради України або указом Президента України порушує порядок, передбачений Конституцією України, суперечить положенням національного законодавства та позиції Конституційного Суду України.

3. Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод метою забезпечення незалежної судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом.

Незалежність суду є головною умовою забезпечення верховенства права і в усіх національних законодавствах це положення формується як основоположний принцип судоустрою та судових проваджень. На міжнародному рівні принцип незалежності судової гілки влади визнається як одна з найвагоміших рис демократії як такої.

Незалежність судової влади є гарантією ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства й держави.

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. Винагорода суддів має бути відповідною їх професії та відповідальності, і бути достатнім 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, в т.ч. суддівської (Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки).

Такі самі висновки містяться у Висновку Консультативної ради Європейських судів (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 здійсненню правосуддя і може піддати небезпеці (об’єктивно і суб’єктивно) роботу суддів[[3]](#footnote-3).

Конституційний Суд України також 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 (рішення 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). 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.

Згідно з [Конституцією України](https://ips.ligazakon.net/document/view/z960254k?ed=2019_02_07) наша держава є соціальною, правовою ([стаття 1](https://ips.ligazakon.net/document/view/z960254k?ed=2019_02_07&an=825259)); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга [статті 3](https://ips.ligazakon.net/document/view/z960254k?ed=2019_02_07&an=17)). При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя [статті 22](https://ips.ligazakon.net/document/view/z960254k?ed=2019_02_07&an=66) [Конституції України](https://ips.ligazakon.net/document/view/z960254k?ed=2019_02_07)).

Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб’єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики[[4]](#footnote-4).

Звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими; вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети; бути пропорційними та обґрунтованими; у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов’язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права[[5]](#footnote-5).

Положення законопроекту про обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди є фактичною зміною гарантій, передбачених спеціальним законом, та матиме негативний вплив на фінансове забезпечення судів і суддів, що є невід’ємною складовою як незалежності окремого судді, так і незалежності всієї судової влади.

4. Відповідно до статті 14 Кодексу цивільного захисту України у разі виникнення надзвичайної ситуації за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для єдиної державної системи [цивільного захисту](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T125403.html#55) у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим надзвичайної ситуації.

Таким чином, режим надзвичайної ситуації може бути запроваджено в країні чи окремому регіоні коли порушено нормальні умови життєдіяльності (під час техногенних катастроф, [стихійних лих](https://www.ukrinform.ua/tag-stihia) чи епідемій).

Разом із тим згідно із частиною четвертою статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до базового розміру посадового окладу, визначеного частиною третьою цієї статті, додатково застосовуються такі регіональні коефіцієнти: 1) 1,1 – якщо суддя здійснює правосуддя у суді, що розташований у населеному пункті з кількістю населення щонайменше сто тисяч осіб; 2) 1,2 – якщо суддя здійснює правосуддя у суді, що розташований у населеному пункті з кількістю населення щонайменше п’ятсот тисяч осіб; 3) 1,25 – якщо суддя здійснює правосуддя у суді, що розташований у населеному пункті з кількістю населення щонайменше один мільйон осіб. У випадку, якщо суд розміщується в декількох населених пунктах, застосовується регіональний коефіцієнт за місцезнаходженням органу, який провів державну реєстрацію такого суду.

З огляду на викладене у разі встановлення режиму надзвичайної ситуації в окремому регіоні (регіонах) в Україні, запровадження обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди під час дії надзвичайних ситуацій призведе до створення додаткової нерівності в оплаті праці суддів та порушення принципу правової визначеності, що також є порушенням гарантій суддівської незалежності.

5. 18 квітня 2020 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13 квітня 2020 року № 553-ІХ (далі – Закон № 553-ІХ).

Цим Законом передбачається, зокрема, 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 в зазначеному максимальному розмірі не враховуються суми допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги для оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та оплата щорічної відпустки.

Зазначене обмеження застосовується також при нарахуванні суддівської винагороди, грошового забезпечення суддям, суддям Конституційного Суду України.

Рішеннями Вищої ради правосуддя від 30 березня 2020 року № 881/0/15-20, 13 квітня 2020 року № 972/0/15-20 затверджено консультативні висновки щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 29 березня 2020 року, (реєстраційний № 3279, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України) та щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (реєстраційний № 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.).

У зазначених рішеннях Вища рада правосуддя наголосила, що запропоновані зміни порушують конституційні гарантії як незалежності суддів, так і судової гілки влади в цілому, та закликала Верховну Раду України утриматись від прийняття цих законопроектів.

Рада суддів України у рішенні від 24 квітня 2020 року № 21 ухвалила, що положення частини третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» у редакції Закону № 553-ІХ в частині обмеження заробітної плати, суддівської винагороди, грошового забезпечення суддів, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої ради правосуддя, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є такими, що суперечать статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині другій статті 148-1, частині першій статті 149, частині першій статті 153 Конституції України. Також Рада суддів України вирішила звернутися до Верховного Суду з пропозицією невідкладно розглянути питання щодо прийняття рішення про звернення з відповідним поданням до Конституційного Суду України з питання конституційності наведених вище положень Закону № 553-ІХ та клопотати перед Верховним Судом порушити у конституційному поданні питання про визнання відповідних норм неконституційними з дня ухвалення вказаного Закону.

Застереження судової гілки влади щодо неможливості прийняття цього Закону залишилися без реагування законодавчого органу державної влади в Україні.

Вища ради правосуддя повністю підтримує комплекс заходів, спрямованих на протидію поширенню епідемії та пандемії коронавірусу в Україні і підтримку економіки, але вчергове звертає увагу, що будь-які заходи мають бути законодавчо обґрунтованими, підкріплені відповідними розрахунками та відповідати принципу правової визначеності.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя не підтримує законопроект № 3495.**

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 від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997. [↑](#footnote-ref-2)
3. Звіт КРЄС 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, пункт 73. [↑](#footnote-ref-3)
4. абзац шостий [пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005](https://ips.ligazakon.net/document/view/ks05011?ed=2005_10_11&an=50). [↑](#footnote-ref-4)
5. абзац третій [підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016](https://ips.ligazakon.net/document/view/ks16019?ed=2016_06_01&an=30). [↑](#footnote-ref-5)