**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **26 травня 2020 року** | **Київ** | | **№ 1551/0/15-20** |
|  | |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування»** |  |

Частина друга статті 125 Конституції України визначає, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Відповідно до положень статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд утворюється і ліквідовується законом. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

20 травня 2020 року з Офісу Президента України надійшов лист № 45-01/2161 із проханням повідомити позицію Вищої ради правосуддя щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування».

Керуючись статтями 125, 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» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування».

2. Надіслати консультативний висновок до Офісу Президента України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**26 травня 2020 року № 1551/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування»

1. Частина друга статті 125 Конституції України визначає, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Відповідно до положень статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд утворюється і ліквідовується законом. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

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.

Вища рада правосуддя розглянувши проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування», який надійшов з Офісу Президента України з листом від 19 травня 2020 року № 45-01/2161, дійшла висновку про доцільність його прийняття з огляду на таке.

Вказаним законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII зі змінами, Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII (зі змінами) та Закону України «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-ІХ та привести окремі положення законодавчих актів у відповідність до рішень Конституційного Суд України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 та від 11 березня 2020 року № 4-р/202.

Зазначеним законопроектом, зокрема, врегульовуються нагальні питання щодо реорганізації Верховного Суду України та статусу суддів Верховного Суду України, визначення кількості суддів у суді, порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України тощо.

Відповідно до частини першої статті 97 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України у рішенні може встановити порядок і строк його виконання, а також зобов’язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення.

На підставі викладеного Конституційний Суд України, рекомендуючи Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства у відповідність до прийнятого рішення, фактично запропонував порядок його виконання через механізм законодавчого врегулювання, у тому числі й щодо припинення Верховного Суду України.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначальною властивістю судової влади в демократичній правовій державі є її самостійність, що означає її інституційну відокремленість від органів законодавчої та виконавчої влади, неприпустимість впливу останніх на виконання суддями їх професійних функцій, у тому числі й у спосіб не обумовленої суспільними прагненнями законодавчої реорганізації, зміни системи судоустрою. Належно виконувати свою конституційну функцію щодо здійснення правосуддя в Україні (частина перша статті 124 Конституції України) може лише незалежна, позаполітична судова влада, складовою якої є закріплені Конституцією України суди.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у своїх висновках висловила позицію стосовно того, що під час прийняття нової конституції її перехідні положення не повинні використовуватися як спосіб припинення повноважень осіб, обраних чи призначених за раніше чинною конституцією; звільнення всіх суддів, крім виключних випадків, таких як порушення конституційної тяглості, не відповідає європейським стандартам та принципу верховенства права; замінити всіх суддів неможливо без шкоди для безперервності відправлення правосуддя[[1]](#footnote-1).

Конституційний Суд України вважає, що органи державної влади, закріплені в Конституції України, мають особливий статус конституційних органів, тому ліквідація, зміна найменування, а також перегляд їх конституційно визначених функцій і повноважень у спосіб, що істотно (докорінно) змінює їх конституційну природу, можливі лише після внесення змін до Основного Закону України у порядку, передбаченому його розділом XIII «Внесення змін до Конституції України».

Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України. Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи закони України на виконання відповідних норм Конституції України, повинна дотримуватись конституційно визначених меж, зокрема тих, що стосуються статусу, організації, функціонування, діяльності як відповідних органів, так і їх посадових осіб.

Відповідно до частини третьої статті 125 Конституції України Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. Конституційно визначений статус Верховного Суду зумовлює наявність відповідних функцій та повноважень.

Згідно зі статтею 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом, забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Конституційний Суд України зазначив, що *н*езмінність суддів та безпека їх перебування на посаді є найважливішим елементом незалежності суддів. Судді повинні призначатися на постійній основі до виходу на пенсію. Відповідно до пункту 44 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки, рішення, які стосуються добору та підвищення суддів по службі, мають ґрунтуватися на об’єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади.

Конституційний Суд України у рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 вказав, що правова передбачуваність та правова визначеність 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, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини).

З огляду на зазначене Вища рада правосуддя підтримує положення законопроекту щодо порядку припинення Верховного Суду України як юридичної особи та визначення статусу суддів Верховного Суду України.

1. Щодо порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зазначаємо таке.

7 листопада 2019 року набрав чинності Закон України № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Із того моменту повноваження всього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідно до вимог зазначеного Закону, як і існування цього важливого органу суддівського врядування в цілому були припинені.

Без повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка відповідає за добір кандидатів на суддівські посади та кваліфікаційне оцінювання суддів, неможливо заповнити вакансії в судах, кількість яких вже сягає близько двох тисяч. Це фактично позбавляє громадян України доступу до правосуддя в межах визначених законом строків, про що неодноразово зазначав Європейський суд з прав людини у своїй практиці.

Право кожного на судовий захист є одним із фундаментальних прав людини, гарантованих у конституційному порядку, що передбачено статтею 55 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Це означає, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене.

Право на правосуддя відображається в основних засадах судочинства. Тому зміст цього права складається з таких елементів: доступність правосуддя; право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення; незалежність і неупередженість суду; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; право на захист; публічність судового розгляду; розгляд справи в найкоротший строк, що передбачений законом.

Згідно з усталеною практикою Європейського суду з прав людини, справи про цивільні права та обов’язки осіб, а також справи про кримінальне обвинувачення мають бути розглянуті в суді впродовж розумного строку. Порушення такого обов’язку є порушенням статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом). Така практика відображена в численних рішеннях зазначеного Суду (наприклад, справи «Буров проти України» (заява № 14704/03) від 17 березня 2011 року, «Орлов проти України» (заява № 5842/05) від 15 грудня 2011 року)). Отже, принцип доступу до суду, закріплений у частинах першій та другій статті 55 Конституції України, у світлі практики Європейського суду з прав людини включає і принцип розгляду судових справ у розумний строк.

Вища рада правосуддя підтримує норми законопроекту щодо формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, однак вважаємо за доцільне визначити принцип формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України де більшість її складу мають становити судді, відповідно до Висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, викладених у пункті 17, прийнятого на її 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6–7 грудня 2019 року).

Європейськими стандартами встановлено, що склад та порядок формування такого органу має враховувати обов’язкову складову – більшість членів органу суддівського врядування повинні бути суддями (а саме: пункт 1.3 Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року; пункт 45 Висновку № 1 (2001) КРЄС до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів; пункти 14–18 Висновку № 10 (2007) КРЄС до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства від 21–23 листопада 2007 року; пункти 37, 108, 120 Спільного висновку Європейської комісії «За демократію через право» та Директорату з технічного співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 18 жовтня 2010 року; пункт 6.4 Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 року; пункти 60, 62, 68 Звіту про ситуацію стосовно судової влади та суддів в державах-членах Ради Європи (оновлена версія № 2 (2015), прийнята в рамках 16-го пленарного засідання Комітету Міністрів Ради Європи від 14–16 жовтня 2015 року)).

Запропоновані законопроектом зміни дадуть змогу Вищій раді правосуддя якнайшвидше сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та, як наслідок, запустити процес добору, кваліфікаційного оцінювання суддів та вирішувати інші питання суддівської кар’єри.

1. 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. Невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводять до різного її застосування.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» щодо змін до статті 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонується передбачити, що суб’єкти формування конкурсної комісії пропонують осіб до її складу протягом двадцяти днів із дня опублікування оголошення про початок конкурсу (абзац п’ятий частини третьої статті 95-1).

Разом із тим у розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» даного законопроекту зазначається, що суб’єкти формування конкурсної комісії, передбачені частиною третьою статті 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», пропонують осіб до складу конкурсної комісії у десятиденний строк з дня набрання чинності цим Законом.

Таким чином, вбачається неузгодженість норм, які визначають строки для подання суб’єктами формування конкурсної комісії пропозицій до складу конкурсної комісії.

З метою врегулювання окремих положень законопроекту та недопущення невідповідності статей у їх розумінні та виконанні, вважаємо за доцільне узгодити зазначені норми між собою.

Окрім цього, потребують узгодженості норми щодо змін до частини третьої статті 92 та пункту 8 частини другої статті 94 стосовно уточнення, які саме члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не можуть бути членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зокрема, уточнення потребує положення про можливість/неможливість бути членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України особи, яка вже призначалася членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України раніше.

Щодо змін до частини одинадцятої статті 95, звертаємо увагу, що дана норма передбачає лише обов’язок Вищої ради правосуддя призначити члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на підставі протоколу засідання конкурсної комісії не пізніше п'яти днів із дня отримання такого протоколу. Разом із тим законопроект не визначає можливості Вищої ради правосуддя, як колегіального органу ухвалювати інші рішення, зокрема коли переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому буде відмовлено за результатами спеціальної перевірки тощо.

Щодо запропонованої редакції пункту 2 частини дванадцятої статті 95-1, яка передбачає право конкурсної комісії, зокрема, звертатися до будь-якої юридичної особи із запитом про надання пояснень, документів чи інформації з метою перевірки кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вважаємо за доцільне передбачити, що такі інформація, пояснення, чи документи від юридичних осіб повинні використовуватись конкурсною комісією тільки коли вони надходять із підтверджених джерел та ґрунтуються на фактах.

Разом із тим звертаємо увагу на необхідність приведення статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в частині узгодження норм щодо повноважень Вищої ради правосуддя у відповідність з нормами цього законопроекту.

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, оскільки узгодженість правових норм, відсутність між ними суперечностей є не лише загальними умовами ефективності законодавства, а й водночас важливою закономірністю його функціонування як самостійного, цілісного, системного явища.

З огляду на зазначене вище, Вища рада правосуддя в цілому підтримує проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» з необхідністю доопрацювання його окремих положень.

1. Пункт 111 Висновку щодо Закону CLXII 2011 року про правовий статус та винагороду суддів та Закону CLXI 2011 року про організацію та адміністрування судів Угорщини від 16–17 березня 2012 року, пункт 37 Висновку щодо проєкту змін до Конституції України в частині правосуддя від 23–24 жовтня 2015 року. [↑](#footnote-ref-1)