**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **25 червня 2020 року** | **Київ** | | **№ 1983/0/15-20** |
| **Про узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні» (реєстраційний № 3521 від 21 травня 2020 року)** | |

На розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Демченком С.О. внесено проект Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні», реєстраційний № 3521 від 21 травня 2020 року.

Вища рада правосуддя згідно з пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів.

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

**вирішила:**

1. Затвердити узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя щодо проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні», реєстраційний № 3521 від 21 травня 2020 року, внесеного на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Демченком С.О.

2. Надіслати узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя до Верховної Ради України.

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

|  |
| --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**  **Рішення Вищої ради правосуддя**  **«25» червня 2020 року № 1983/0/15-20** |

**Узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя щодо проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні»**

1. Проект Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні», реєстраційний № 3521 від 21 травня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Демченком С.О.

Згідно з пояснювальною запискою реформування судоустрійного та процесуального законодавства методом «спроб і помилок» призвело до багатьох істотних негативних наслідків, зумовлених насамперед невизначеністю концептуальних засад побудови законодавства про організацію судової влади та її здійснення. Реформування законодавства на засадах прийнятих у попередні роки стратегічних актів, зокрема таких, як Концепція судово-правової реформи (схвалена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII), а також укази Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» від 10 травня 2006 року № 361/2006 та «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» від 20 травня 2015 року № 276/2015, не видається можливим, оскільки судоустрійне та процесуальне законодавство за ці роки зазнало фундаментальних змін, що не відображено у вказаних актах Верховної Ради України та Президента України.

Автор Концепції (далі – Концепція), зазначає, що ці акти відіграли важливу роль у становленні судової влади в Україні і на сьогодні практично втратили значення програмних документів після прийняття законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-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 та «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» від 15 січня 2020 року № 460-IX.

Як наголошує автор Концепції, оскільки у Конституції України систему правосуддя окреслено у загальному вигляді, визначено лише засади її організації та діяльності, існує нагальна потреба у законодавчому закріпленні чіткого й системного бачення стратегії реформування правосуддя на концептуально оновленій, вивіреній та узгодженій із положеннями Конституції України, правовими позиціями Конституційного Суду України та Венеційської комісії нормативно-правовій основі. Таку основу повинна становити Концепція першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні, яка б увібрала узагальнення вітчизняного досвіду реформування у цій сфері та необхідність зміни акцентів такого реформування у зв’язку з нагальною потребою якнайшвидше забезпечити приведення всього масиву зазначеного законодавства у відповідність до Конституції України. Запропонований проект враховує наведені вище правові позиції Конституційного Суду України, вміщені в його рішеннях, рекомендації Венеційської Комісії та фундаментальні положення загальновизнаних міжнародних стандартів судоустрою і судочинства. Ухвалення цієї Постанови сприятиме подальшому поступовому, прогнозованому реформуванню судової влади в Україні відповідно до європейських правових цінностей, спрямовуваному виключно на утвердження незалежної та ефективної судової влади в Україні.

2. Статтею 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Статтею 9 Основного Закону України передбачено, що чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Конституцією України гарантовано судовий захист прав і свобод людини і громадянина.

Законодавством України визначено, що суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права.

Керівні принципи верховенства права вимагають існування гарантій незалежності судової системи. Це включає справжню рівновагу між повноваженнями законодавчої, виконавчої та судової влади – рівновагу, яка здатна забезпечити незалежний статус суддівства.

Незалежність судової влади є передумовою довіри до неї, авторитету судових органів і успішного здійснення правосуддя.

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.

Незалежність судді можна визначити як неупередженість, безсторонність судді під час здійснення правосуддя відповідно до принципу верховенства права, свободу судді від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, будь-яких фізичних і юридичних осіб та їх об’єднань.

Незалежність судді гарантується особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень, недоторканністю та імунітетом судді, незмінюваністю судді, порядком здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення, забороною втручання у здійснення правосуддя, відповідальністю за неповагу до суду чи судді, окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом, належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді, функціонуванням органів суддівського врядування та самоврядування, визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім’ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту, правом судді на відставку (частина п’ята статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

У рішенні у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 1 грудня 2004 року № 19-рп/20047 Конституційний Суд України зазначив: положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв’язку зі здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов’язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо.

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[[1]](#footnote-1).

В Україні парламент здійснює законодавче регулювання на свій розсуд, якщо тільки не йдеться про порушення Конституції України. Його діяльність лімітується межами, встановленими Основним Законом України – саме такий підхід втілений у Конституції України, зокрема в таких її принципах, як поділ влад ([стаття 6](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4188)) та незалежність суддів ([статті 125](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4768), [126](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4775)). Між вищими органами державної влади формуються стосунки взаємних «стримувань і противаг». Звісно, поділ влади не має сенсу, якщо одна гілка влади може свавільно втручатися в діяльність іншої, намагаючись отримати контроль над нею.

Досвід багатьох європейських держав свідчить про серйозні небезпеки для конституційної демократії у тих випадках, коли обраний парламент чи глава держави, спираючись на настрої, які переважають у суспільстві, поступово демонтували принцип поділу влади, а далі – демократичні інститути, не зустрічаючи належних стримувань з боку судової влади. З іншого боку, верховенство права найбільше також залежить саме від стану незалежності судів.

Посягання на незалежність судової системи означає удар в інституційне осердя не лише верховенства права, а й власне держави України. Незалежність судів є складовою конституційного ладу і предмет цієї справи засвідчив, окрім іншого, недостатність системи захисту конституційного ладу України[[2]](#footnote-2).

У конституційній демократії судова влада та суди не мають зазнавати кардинальних змін, оскільки це є посяганням на принципи верховенства права, демократії, поділу влади, незалежності суддів та інші конституційні цінності.

3. Із серпня 2019 року на розгляді Верховної Ради України перебувала низка законодавчих ініціатив, що започаткували нові структурні зміни у системі правосуддя. Зазначені законодавчі ініціативи отримали численні застереження представників системи правосуддя, неоднозначні оцінки з боку міжнародних партнерів, громадськості та бізнесу.

Зокрема, за інформацією із сайту Верховної Ради України, суб’єктами законодавчої ініціативи до Верховної Ради України ІХ скликання внесено 40 законопроектів, що прямо чи опосередковано стосуються питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів (без урахування альтернативних), з них: народними депутатами України – 26, Кабінетом Міністрів України – 10, Президентом України – 4.

Вищою радою правосуддя на виконання повноважень, визначених пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», за результатами розгляду цих законопроектів прийнято 28 консультативних висновків.

При цьому Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики надіслано на погодження до Вищої ради правосуддя 3 законопроекти: 1– Комітетом Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, інші виявлені Вищою радою правосуддя шляхом моніторингу сайту Верховної Ради України.

У більшості прийнятих консультативних висновків Вища рада правосуддя висловлювала застереження стосовно законопроектів, зміст яких не відповідає нормам Конституції України, міжнародним стандартам та посягає на незалежність судової влади.

Значна частина застережень Вищої ради правосуддя та органів системи правосуддя не була належним чином врахована під час опрацювання законопроектів.

Із вказаного вбачається безпрецедентна тенденція наступу на незалежність суду шляхом внесення Верховною Радою України змін до законодавства щодо судової влади та судоустрою, які не лише порушують закріплені Конституцією України принципи незалежності суду, а й посягають на дію принципу поділу влади, закріпленого статтею 6 Основного Закону України.

Консультативні висновки Вищої ради правосуддя оприлюднюються на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя та надсилаються Верховній Раді України для розгляду. Однак залишення без уваги висновків Вищої ради правосуддя Верховною Радою України під час ухвалення законів щодо судоустрою та статусу суддів потребують визнання стану їх розгляду незадовільним.

За відсутності належного правового регулювання повноваження Вищої ради правосуддя щодо забезпечення незалежності судової влади зводиться до формально закріпленого в законодавстві та не є ефективним механізмом, який гарантує незалежність судової влади від довільних змін законодавства Верховною Радою України, що не відповідає конституційному принципу поділу влади на виконавчу, законодавчу та судову.

Внесення на розгляд органу законодавчої влади проекту Концепції, яка визначає стратегічні першочергові заходи з подальшого здійснення судової реформи в Україні, розробленого без участі судової влади, може розглядатись як посягання на незалежність судової влади.

При цьому законодавство не містить імперативної норми стосовно обов’язкового надсилання Вищій раді правосуддя законопроектів суб’єктами законодавчої ініціативи чи Апаратом Верховної Ради України для отримання відповідного консультативного висновку, що ускладнює здійснення повноважень Вищою радою правосуддя в частині забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

З огляду на зазначене, з метою вирішення окресленої вище проблематики Вища рада правосуддя вважає за необхідне внести зміни до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України», якими передбачити порядок надсилання відповідальним комітетом Верховної Ради України проектів законів до Вищої ради правосуддя у разі, якщо вони стосуються питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Демократичний процес вимагає обговорення законодавчих змін стосовно судової влади з метою виконання конституційних норм та досягнення легітимної мети.

При цьому варто зазначити, що 7 серпня 2019 року Президент України Указом № 584/2019 створив Комісію з питань правової реформи – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, основним завданням якого є сприяння подальшому розвитку правової системи України на основі конституційних принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина з урахуванням міжнародних зобов’язань України. Зазначеним Указом затверджено персональний склад Комісії з питань правової реформи.

Відповідно до підпунктів 1, 2 пункту 4 зазначеного Положення Комісія забезпечує розроблення та внесення Президентові України узгоджених пропозицій з питань вдосконалення правової системи України, а також готує та узагальнює пропозиції стосовно змін до Конституції України, законодавства про організацію судової влади, здійснення правосуддя та статус суддів, законодавства про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства, а також стосовно розвитку юридичної освіти, реформування органів правопорядку. Згідно з пунктом 9 цього Положення у Комісії діє робоча група з питань розвитку законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя.

Видається логічним, що саме вказана Комісія має готувати концептуальні та стратегічні документи, якими б визначалися основні засади реалізації державної політики у сфері судоустрою та судочинства.

Вбачається необхідним проведення моніторингу виконання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, реалізація якої вже має певні досягнення: внесені зміни до Конституції України щодо правосуддя; ухвалені і почали діяти нові закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», усі процесуальні кодекси; утворена Вища рада правосуддя, склад якої сформований на нових засадах; утворений, сформований і почав діяльність Верховний Суд; утворений, сформований і почав діяльність Вищий антикорупційний суд; утворений Вищий суд з питань інтелектуальної власності, тривають конкурсні процедури щодо формування його складу; утворені, сформовані та почали діяти апеляційні суди в апеляційних округах; конкретизовані з метою усунення дублювання повноваження органів суддівського врядування: Вищої ради правосуддя як органу, що забезпечує незалежність судової влади та формує доброчесний та високопрофесійний корпус суддів; Державної судової адміністрації України як органу, що здійснює організаційне та фінансове забезпечення місцевих і апеляційних судів; набирає обертів розвиток судової комунікації (створення органів при Вищій раді правосуддя; онлайн-трансляція засідань органів судової влади; впровадження посад прес-секретарів судів та суддів-спікерів; робота прес-центру судової влади та висвітлення новин судової системи через соціальні мережі тощо).

Також необхідно враховувати, що Вища рада правосуддя на засіданні 26 травня 2020 року прийняла рішення № 1551/0/15-20 про затвердження 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», що надійшов з Офісу Президента України, в якому міститься висновок про доцільність його прийняття. Наразі цей законопроект зареєстрований у Верховній Раді України за № 3711 від 22 червня 2020 року.

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 Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 та від 11 березня 2020 року № 4-р/202. Законопроектом, зокрема, врегульовуються нагальні питання щодо реорганізації Верховного Суду України, статусу суддів Верховного Суду України, визначення кількості суддів у суді, порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України тощо.

При цьому, враховуючи, що нагальним залишається питання продовження реформи оптимізації місцевих судів, яке фактично зупинилось у зв’язку з припиненням повноважень всього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів, запропоновані законопроектом зміни дадуть змогу Вищій раді правосуддя якнайшвидше сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України і, як наслідок, розпочати процес добору, кваліфікаційного оцінювання суддів та вирішувати інші питання суддівської кар’єри.

Таким чином, оскільки нагальним завданням у реформі судочинства є формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, логічним буде завершення реорганізації (ліквідації) місцевих судів та утворення нових судів з метою уникнення тривалого процесу переведення суддів до новосторених судів.

4. Вища рада правосуддя згідно з пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, 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 як рекомендація[[3]](#footnote-3).

Враховуючи, що проект Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні» зареєстрований у Верховній Ради України, Вища рада правосуддя звернулась до Верховного Суду, Ради суддів України, голів апеляційних судів, Національної школи суддів України, Державної судової адміністрації України, Комісії з питань правової реформи при Президентові України, Верховного Суду України з проханням висловити позицію стосовно проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні».

До Вищої ради правосуддя надійшли позиції Верховного Суду, Національної школи суддів України, Державної судової адміністрації України, голів апеляційних судів, Верховного Суду України, які враховані у цьому узагальненні.

Рада суддів України 5 червня 2020 року прийняла рішення № 32 за результатами розгляду, у тому числі, проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні», реєстраційний № 3521 від 21 травня 2020 року, яким вирішила:

«звернути увагу Президента України, Верховної Ради України,, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України на необхідність залучення Ради суддів України та суддівської спільноти до роботи над концепціями та проектами законів, спрямованих на реформування судової влади.. При визначенні пріоритетних напрямів реформування зосередитися, у першу чергу, на вирішенні проблеми недостатності кадрів, належного фінансування судової гілки влади, впровадження інструментів електронного правосуддя;

на законодавчому рівні додатково закріпити можливість повідомлення учасників процесу про час та місце судового засідання, а також надсилання їм документів за допомогою будь-якого месенджера, який дозволяє провести ідентифікацію особи та пересвідчитися в отриманні і прочитанні нею відповідного повідомлення/повістки/документа;

пришвидшити прийняття законів, що врегульовують порядок обрання та статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у відповідності до європейських стандартів;

переглянути та скасувати положення абзацу восьмого статті 2 частини другої Розділу «Прикінцеві положення» Закону України від 13 квітня 2020 року № 553-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та Закону України від 30 березня 2020 року № 540-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв’язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» в частині, що перешкоджає виконанню рішень суду та здійсненню правосуддя в Україні».

На цей час Верховний Суд як суб’єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 392 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів»; пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов’язаних із самоізоляцією, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 392; частин першої, третьої статті 29 Закону України від 14 листопада 2019 року № 294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік»; абзацу дев’ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України від 13 квітня 2020 року № 553-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Ухвалою Першої колегії суддів Першого сенату Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року відкрито конституційне провадження за конституційним поданням Верховного Суду.

5. Суди, органи та установи системи правосуддя загалом поділяють необхідність створення та погодження програмного документа, який би містив стратегічне бачення розвитку судової влади, системно визначав шляхи подолання проблем, які виникають під час здійснення правосуддя, сприяв посиленню взаємодії між усіма вищими органами державної влади в питаннях створення умов належного судового захисту основоположних прав особи. Водночас за результатами аналізу проекту Концепції вважаємо за необхідне висловити низку застережень.

У назві документа автор використав термін «концепція», визначивши, що йдеться лише про першочергові заходи здійснення судової реформи. Таке поєднання закладає в назву цього документа, а отже, і в його зміст, внутрішню принципову неузгодженість, оскільки концепція має бути документом загального стратегічного характеру, відповідно до якого розробляється чіткий план реалізації. Якщо йдеться про першочергові заходи, то документом, який має їх визначати, є план. Натомість план має бути документом, який містить інформацію щодо конкретних заходів, необхідних для досягнення певної мети, щодо строків і суб’єктів їх виконання. Отже, за умови збереження в назві документа терміна «концепція» потрібно переглянути його зміст та привести у відповідність до такого виду документів, виключивши заходи, характерні для плану.

Крім того, ключовим для будь-якої концепції є визначення чіткої мети, яка б відповідала потребам суспільства або держави чи і суспільства, і держави. Така потреба має бути реальною, а її досягнення – необхідним. Однак аналіз запропонованого проекту Концепції свідчить, що її цілі сформульовано загалом: «утвердження верховенства права через забезпечення доступності правосуддя; справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судової практики і відкритості судових рішень; ефективності судового захисту». У цьому контексті потрібно зважати на те, що такі цілі мають досягатись не концепцією, а системою органів судової влади, яка реально функціонує, та належним здійсненням ними своїх повноважень. На сьогодні такі цілі судовою владою досягаються: доступ до суду існує; справедлива судова процедура в загальних рисах досить чітко визначена процесуальним законодавством, вимоги якого судами в цілому дотримуються; юридична визначеність та однаковість судової практики є завданнями, які поступово досягаються.

Отже, для досягнення наведених у проекті Концепції цілей потрібна не концепція, а використання наявних законодавчих інструментів, а також матеріальне, технічне й організаційне сприяння судовій владі з боку інших гілок влади у виконанні її базових завдань. У проекті Концепції багато уваги приділено необхідності прийняття законодавчих змін, зумовлених ухваленням Конституційним Судом України рішень від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 та від 11 березня 2020 року № 4-р/2020. Такі заходи щодо окремих положень законодавства, визнаних Конституційним Судом України неконституційними, дійсно необхідно вжити, однак вони не можуть мати характер концептуальних, оскільки є фрагментарними та зумовлені необхідністю подолання таких самих фрагментарних проблем, спричинених недосконалістю законодавчої діяльності. Таким чином, Концепція не може будуватися на таких заходах, вони мають здійснюватись апріорі, тому не можуть вважатися реформою.

При цьому концепція як документ належить до керівних документів державної політики, як і доктрина правової політики, стратегії, програми і плани у правничій сфері. Як керівний документ державної політики концепція має містити загальну логіку змін у пропонованій сфері (законодавство про судоустрій, статус суддів, судочинство та суміжні правові інститути), враховувати попередні документи чи проекти документів, які були офіційно оприлюднені, визначати строки та механізми реалізації встановлених завдань, передбачати план заходів для здійснення завдань, закріплених концепцією, механізм контролю за ефективністю її реалізації, встановлювати необхідний обсяг державного фінансування (або критерії його встановлення) для реалізації програмних заходів. Аналізований проект Концепції не відповідає зазначеним вимогам до структури та змісту такого документа, як концепція. Зокрема, проект не охоплює значну частину напрямів правового регулювання, які за логікою Конституції України належать до сфери правосуддя (прокуратуру, адвокатуру, виконання судових рішень, суддівського самоврядування), а запропонований підхід до реформування судоустрійного та процесуального законодавства є досить фрагментарним. Водночас суди, органи та установи системи правосуддя підтримують ідею подальшого удосконалення чинного законодавства про судоустрій, статус суддів, судочинство та суміжні правові інститути.

Додатково слід зауважити, що Концепція не містить пропозицій щодо подолання наявного кадрового дефіциту в судовій системі, оптимізації мережі окружних судів, вирішення накопичених проблем стосовно доступності правосуддя.

Також у Концепції не відображено проблематику реагування Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора) на звернення суддів щодо втручання в їхню діяльність, у тому числі і співробітників правоохоронних органів. Зазначене повсякчас вимагає реакції Вищої ради правосуддя та ініціювання перед Генеральною прокуратурою України (Офісом Генерального прокурора) питань щодо прискорення розслідування таких фактів та притягнення до встановленої законом відповідальності співробітників правоохоронних органів, які допустили вручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя. Проте ефективну процедуру дисциплінарної відповідальності прокурорів поки не відновлено.

6. Відповідний розділ проекту Концепції має назву «Завершення процесу реформування Верховного Суду». Слід зважати, що Верховний Суд розпочав свою діяльність 15 грудня 2017 року та станом на сьогодні розглянув близько 200 тисяч справ, які надійшли на його розгляд. На думку Верховного Суду, саме з 15 грудня 2017 року завершено реформування Верховного Суду.

Зазначено, що необхідним є проведення реєстраційних дій, які потрібні для функціонування Верховного Суду. Наголошено, що це дасть змогу поновити здійснення правосуддя конституційним органом – найвищим судом, створеним законом. З позиції Верховного Суду цей захід, як і багато інших, по–перше, не має концептуального характеру. По-друге, жодних реєстраційних дій для підтвердження легітимної діяльності Верховного Суду здійснювати не потрібно. Це підтвердив у своєму рішенні Конституційний Суд України – єдиний орган, який уповноважений оцінювати конституційну легітимність Верховного Суду. За результатами такої оцінки Конституційний Суд України вже дійшов висновку, що Верховний Суд створений та функціонує відповідно до Основного Закону України.

Аналіз рішення Конституційного Суду України свідчить, що Верховною Радою України має бути прийнято закон, який би врегулював аспекти переведення суддів Верховного Суду України до Верховного Суду, а також питання припинення як юридичної особи Верховного Суду України.

Водночас, якщо вести мову про те, що необхідно для завершення процесу реформування інституту касаційної інстанції, який здійснювався у 2016–2017 роках, потрібно вжити передбачених законом заходів щодо завершення ліквідації вищих спеціалізованих судів. Для цього необхідне, зокрема, функціонування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка б вирішила кадрові питання щодо суддів вищих спеціалізованих судів.

Проект Концепції містить пропозиції щодо оновленої організаційної структури Верховного Суду, однак вона не містить жодного обґрунтування на користь саме такого підходу, а запропоновану структуру наведено надто узагальнено. Крім того, потрібно зважати, що на сьогодні Верховний Суд фактично відповідно до такої структури і працює, а зміна назви структурних елементів Верховного Суду на зміст діяльності такого органу не вплине.

Національна школа суддів України та Вища рада правосуддя наголошують, що запропоноване оновлення організаційної структури Верховного Суду фактично відновлює побудову Верховного Суду України, не враховує сучасних тенденцій структуризації судових спеціалізацій (не передбачено унормування статусу судової палати з розгляду справ про корупційні злочини у складі Верховного Суду), не вирішує практичних проблем у засадах організації діяльності Великої Палати Верховного Суду, не передбачає дієвих заходів забезпечення організаційної цілісності Верховного Суду та нових процесуальних механізмів забезпечення Верховним Судом єдності застосування норм матеріального та процесуального права у відповідних юрисдикціях. Запропонований у Проекті постанови підхід до реформи касаційного судочинства не може бути підтриманий, оскільки така реформа не може зводитись лише до організаційних заходів.

Судді Верховного Суду України підтримують пропозицію Концепції щодо проведення реєстраційних дій, необхідних для функціонування Верховного Суду як перейменованого Верховного Суду України, а не як окремої юридичної особи публічного права, відмінної від Верховного Суду; вирішення питання із зарахуванням суддів касаційних інстанцій, що діють у складі Верховного Суду; перейменування структурних підрозділів Верховного Суду – касаційних судів у судові палати відповідної спеціалізації.

Також судді Верховного Суду України пропонують, щоб кількість суддів у Верховному Суді визначала Вища рада правосуддя за пропозицією Пленуму Верховного Суду, а персональний склад палат визначав Пленум Верховного Суду за пропозицією суддів Верховного Суду.

Судді Верховного Суду України також наголошують, що на законодавчому рівні необхідно врегулювати порядок ліквідації та реорганізації судів, законодавчо розписати процес бюджетування, фінансування судів, матеріального та соціального забезпечення суддів під час роботи та після виходу у відставку.

7. У проекті Концепції пропонується переглянути наявний у законодавстві підхід, відповідно до якого в складі вищого спеціалізованого суду функціонує апеляційна палата і в межах такого суду забезпечується розгляд справи як судом першої, так і судом апеляційної інстанції. Натомість у Концепції пропонується передбачити, щоб судом апеляційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів був Верховний Суд.

У цьому контексті Верховний Суд звернув увагу, що у проекті Концепції запропоновано не зовсім зрозумілу варіативність у вирішенні цього питання, а один із варіантів, за умови його практичної реалізації, нічого не змінить. Крім того, Вищий антикорупційний суд функціонує менше року, а тому ще занадто рано давати оцінку тому, чи структура цього суду відповідає його завданням.

Існування спеціалізованих антикорупційних судів не характерне для світової практики, а тому недоцільно робити висновок, що певна структура не відповідає загальним стандартам, коли цих стандартів для такої структури у світі не існує. Якщо наділити Верховний Суд повноваженням апеляційного перегляду судових справ, то: а) Верховному Суду доведеться переглядати в апеляційному порядку ухвали слідчих суддів, що призведе до надмірного навантаження суду касаційної інстанції справами, які не мають таким судом розглядатись; б) за таких умов особа буде позбавлена права на касаційне оскарження судових рішень, а отже, буде в гіршому становищі, ніж учасники інших кримінальних проваджень, які розглядаються загальними судами, а не спеціалізованим судом.

Вища рада правосуддя також наголошує, що в Концепції зазначено про необхідність невідкладного розроблення та прийняття закону про утворення Вищого спеціалізованого суду з питань інтелектуальної власності. Разом з тим Указом Президента України від 27 вересня 2017 року № 299/2017 такий суд утворений. Крім того, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 30 вересня 2017 року оголошено конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності, 5 жовтня 2018 року оголошено конкурс на зайняття 9 вакантних посад суддів Апеляційної палати Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Обидва конкурси не завершені у зв’язку із тим, що повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припинено.

8. З приводу пропозиції Концепції щодо спрощення системи судового врядуванняшляхом ліквідації або суттєвого скорочення повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддівУкраїни і передачі її повноважень (повністю або частково) до Вищої ради правосуддя варто зазначити таке. На думку ВерховногоСуду, першочерговим заходом має бути забезпечення належного функціонування цього органу, його активної роботи щодо вирішення поточних проблем кадрового забезпечення судів. З позиції Верховного Суду, після вирішення цих проблем у майбутньому на концептуальному рівні необхідно буде визначити підхід щодо організаційних аспектів кадрового забезпечення судів. Погоджуючись із наявністю певних недоліків організаційної структури органів судової влади, на які вказувала Венеційська комісія, водночас слід зауважити, що ці недоліки не мали такого критичного наслідку, як абсолютне блокування процедури кадрового добору суддів.

Стосовно наділення Вищої ради правосуддя повноваженням формувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України Верховний Суд звертає увагу на висновок щодо рішень Конституційного Суду України № 2-р/ 2020 і № 4-р/2020 експерта Ради Європи Діани Ковачевої, датований квітнем 2020 року. У цьому висновку зазначено, що така процедура не відповідає одній із ключових міжнародних вимог, відповідно до якої до органу, відповідального за вирішення питань, пов’язаних із суддівською кар’єрою, має входити більшість суддів, обраних самими суддями.

З позиції суддів Верховного Суду України, можливо обрати варіант реформування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та передачі її повноважень Вищій раді правосуддя.

Вища рада правосуддя також зазначає, що склад та порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України має враховувати дві складові: 1) більшість членів такого органу повинні бути суддями; 2) судді – члени цього органу мають бути обрані іншими суддями.

Наведене відповідає пунктам 18, 19 Висновку Венеційської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування (CDL (2019) 027), відповідно до яких «значна частина Закону № 193**-**ІХ присвячена регулюванню діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (змінено статті 92–98 Закону про судоустрій і статус суддів), зокрема запроваджено нову процедуру формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Закон № 193**-**ІХ наближає Вищу кваліфікаційну комісію суддів України до Вищої ради правосуддя, підпорядковуючи першу другій. Стаття 94 Закону про судоустрій і статус суддів визначає, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України складається з 12 членів, призначених на чотири роки Вищою радою правосуддя на основі результатів конкурсного відбору. Це дещо роз’яснює позицію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України по відношенню до Вищої ради правосуддя, і воно варте схвалення. Вища кваліфікаційна комісія суддів України визначена у статті 92 Закону про судоустрій і статус суддів як «державний колегіальний орган суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України». Було б краще, якщо б ця стаття чітко визначала позицію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відносно Вищої ради правосуддя, особливо те, що вона підпорядковується Вищій раді правосуддя».

У контексті назрілих потреб здійснення судочинства та судового урядування також нагально потребують правової регламентації питання правового статусу Вищої ради правосуддя. Зокрема, щодо усунення конфлікту інтересів між нею та Верховним Судом, дискримінаційної нерівності гарантій членів Вищої ради правосуддя.

З позиції Вищої ради правосуддя, положення Концепції щодо ліквідації або суттєвого скорочення повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддівУкраїни і передачі її повноважень (повністю або частково) до Вищої ради правосуддя в цілому мають право на життя.

Крім того, слід звернути увагу, що Верховною Радою України 4 червня 2020 року прийнято Закон України № 679–IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів та врегулювання інших питань забезпечення функціонування системи правосуддя в період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України». Закон України № 679–ІХ підписаний Президентом України 17 червня 2020 року і набрав чинності 20 червня 2020 року.

Згідно з положеннями цього Закону встановлено, що Вища рада правосуддя у період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України ухвалює без рекомендації чи подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України рішення про: 1) відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації та про дострокове закінчення відрядження судді; 2) переведення судді відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», а в разі закінчення у такого судді п’ятирічного строку повноважень – внесення Президенту України подання про призначення на посаду судді до суду, визначеного в рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про переведення, якщо до набрання чинності цим Законом такий суддя пройшов кваліфікаційне оцінювання в порядку, передбаченому законом; 3) внесення Президенту України подання про призначення на посаду судді, повноваження якого припинилися у зв’язку із закінченням строку, на який його було призначено, якщо до набрання чинності цим Законом колегією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України було визнано суддю таким, що відповідає займаній посаді; 4) внесення Президенту України подання про призначення судді у відставці до суду тієї самої спеціалізації та не вищого рівня (крім Верховного Суду) на підставі заяви такого судді, якщо до набрання чинності цим Законом такий суддя пройшов кваліфікаційне оцінювання в порядку, передбаченому законом; 5) внесення змін до порядку відрядження судді до іншого суду тієї самої спеціалізації.

Тобто функції Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України передані Вищій раді правосуддя.

Положення цього Закону спрямовані на попередження можливості збільшення і так не малого кадрового дефіциту суддів в окремих судах та дестабілізації у здійсненні судочинства.

Також Вища рада правосуддя наголошує на необхідності пришвидшення кваліфікаційного оцінювання суддів. У зв’язку із законодавчими змінами та припиненням повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України станом на червень 2020 року кваліфікаційне оцінювання не завершено щодо близько двох тисяч суддів, переважна більшість яких не можуть здійснювати правосуддя, хоча не втратили статус суддів.

Для пришвидшення процесу кваліфікаційного оцінювання необхідною є оптимізація роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та розгляд питання щодо внесення змін до Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення.

Нестача суддів, що здійснюють правосуддя, та дефіцит кадрів судів є однією із пріоритетних проблем, що потребує нагального вирішення.

Також, на думку Вищої ради правосуддя, однією із ключових причин дефіциту кадрів у судовій системі та вікового перекосу в суддівському корпусі є наразі діюча та невиправдана процедура добору та призначення суддів.

Процедуру добору та призначення суддів згідно з чинним законодавством можна оцінити як тривалу та досить складну – п’ятнадцять стадій у процесі добору суддів за участю великої кількості органів з різноманітними функціями та повноваженнями.

Вища рада правосуддя наголошує, що вимоги до кандидатів на посади суддів мають бути високими, але сама система добору – спрощена.

Група держав проти корупції Ради Європи (GRECO) за результатами четвертого раунду оцінювання України, який стосувався запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів, надала низку рекомендацій. Ці рекомендації були викладені в Оціночному звіті щодо України, який був прийнятий на 76-му пленарному засіданні GRECO (23 червня 2017 року) та оприлюднений 8 серпня 2017 року, після дозволу України.

Одна з 9 рекомендацій GRECO стосується спрощення системи судового врядування, зокрема доцільності зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів. Рекомендація GRECO – проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів; більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити, що її склад відображає різноманіття суспільства, та посилити норми щодо конфліктів інтересу, зокрема, за рахунок запровадження ефективного механізму контролю.

З огляду на зазначене в подальшому вбачаєтьсяможливим поступове об’єднання повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя та консолідація їх у Вищій раді правосуддя як кінцевому суб’єкті прийняття рішень.

9. Щодо законодавчого впровадження інституту мирових суддів необхідно враховувати, що існування інституту мирових суддів не характерне ані для української національної правової традиції, ані для правової традиції країн – членів Ради Європи, до яких належить і Україна. Стандарти у побудові систем правосуддя є ефективними та реально працюючими у країнах із високим рівнем правового й суспільного розвитку. Не довів значною мірою своєї ефективності цей інститут у країнах, у яких він використовувався або використовується. Крім того, мети щодо розвантаження судової системи потрібно досягати з використанням інших інструментів, насамперед тих, які довели свою ефективність. Наприклад, доволі схожими з інститутом мирових судів рисами наділений інститут медіації, а також третейські суди. Саме над їх розвитком слід працювати з метою досягнення тієї мети, якої в Концепції пропонується досягати шляхом запровадження інституту мирових суддів. З-поміж іншого, вартим уваги є й матеріальний аспект, оскільки запровадження такого інституту вимагатиме збільшення бюджетних витрат, яких на сьогодні недостатньо для покриття базових витрат функціонування судової системи, зокрема витрат на поштову кореспонденцію тощо.

Слід також зауважити, що про доцільність запровадження інституту медіації свідчать рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про медіацію в цивільних справах» (R № (2002) 10) та «Про сімейну медіацію» (R № (98) 1), а також «Зелена книга» про альтернативне врегулювання спорів у цивільному та комерційному праві Комісії Європейських Співтовариств, Типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про міжнародну комерційну примирювальну процедуру з настановами щодо її впровадження й застосування» (2002). При цьому запровадження вказаного альтернативного (позасудового) способу вирішення спорів було предметом законодавчої ініціативи неодноразово, що свідчить про його актуальність та пріоритетність.

На думку Вищої ради правосуддя, запровадження інституту мирового судді містить певні ризики: недостатність фінансування за рахунок місцевого бюджету може порушити гарантії незалежності таких суддів; відсутня політична нейтральність, оскільки кандидати на посаду мирового судді можуть обиратися органом місцевого самоврядування з числа осіб, які є прихильниками певних політичних сил; відсутність юридичної освіти може призвести про розгляду справ усупереч принципу законності. При цьому зі змісту Концепції не вбачається, що розгляд справ мировими суддями здійснюється за згодою сторін (принцип здійснення третейського розгляду та медіації) чи будуть запроваджені інші процесуальні гарантії справедливого судочинства (наприклад, можливість оскарження рішень мирових суддів), а запровадження такого інституту не буде суперечити принципу, визначеному статтею 124 Конституції України (делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються).

З позиції суддів Верховного Суду України, питання щодо здійснення мировими суддями розгляду й розв’язання спорів із дрібних (малозначних) цивільних, адміністративних, сімейних справ підлягає обговоренню із врахуванням досвіду, країн, у яких існують такі інституції.

10. Стосовно законодавчого провадження електронного судочинства. Консолідована позиція судів, органів та установ системи правосуддя полягає в тому, що процесуальне законодавство містить усі необхідні правові положення, які уможливили функціонування електронного суду. Електронне судочинство законодавчо вже передбачене як модуль Єдиної судової інформаційної-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС).

Наказом Державної судової адміністрації України від 7 листопада 2019 року № 1096 затверджено Концепцію побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Відповідно до цієї Концепції змінено архітектуру побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та терміни її створення. Концепція побудови ЄСІТС визначає: принципи створення ЄСІТС; стратегію формування, функціонування та розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності судів, органів та установ системи правосуддя; методи та засоби забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки процесів підготовки, прийняття та контролю виконання управлінських рішень шляхом автоматизованого збору, накопичення, обробки, аналізу інформації. У концепції побудови ЄСІТС визначені структура, організація та принципи побудови ЄСІТС з використанням сучасних програмно-технічних засобів. Концепція побудови ЄСІТС передбачає кілька етапів, кожен з яких характеризується певними завданнями в межах загального впровадження системи.

Вища рада правосуддя докладає всіх зусиль з метою забезпечення впровадження окремих моделей ЄСІТС протягом 2020 року. Завершення впровадження ЄСІТС заплановано на 2023 рік. Оновлена концепція ЄСІТС передбачає можливість подальшої технологічної еволюції та нарощування її функціонального набору згідно із досягненнями науково-технічного прогресу, змінами законодавства та актуальними вимогами суспільства.

Оскільки повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя є важливим показником стану забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя в Україні, ЄСІТС також має забезпечувати миттєву можливість для судді повідомити про втручання в його діяльність, як це вимагає стаття 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою передбачено обов’язок судді звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора. Мета вимоги щодо негайного інформування Генерального прокурора про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя полягає у швидкому проведенні досудового розслідування обставин учинення відповідного кримінального правопорушення.

11. Щодо розв’язання проблеми «касаційних фільтрів». На думку Верховного Суду, запровадження на початку 2020 року процесуальних фільтрів було заходом, який парламент декларував як покращення судового процесу, розвантаження Верховного Суду тощо. У Концепції, проект якої розроблено через декілька місяців після запровадження чергового етапу «касаційних фільтрів», такіфільтри критикуються. Це свідчить про поспішність, непослідовність державної правової політики, недотримання засад правової визначеності, передбачуваності. Висновки в Концепції про те, що використані в процесуальному законодавстві формулювання є недосконалими, мають теоретичний характер, не ґрунтуються на результатах аналізу створеної Верховним Судом практики в цих питаннях. Також варто зважати, що відповідно до процесуального законодавства суд касаційної інстанції може відкрити касаційне провадження у малозначній справі, якщо справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника, який подає касаційну скаргу. Це свідчить про те, що окремі із зазначених у Концепції проблем уже вирішено.

Судді Верховного Суду України підтримують пропозицію Концепції щодо розв’язання проблеми «касаційних фільтрів».

Вища рада правосуддя вважає, що Верховний Суд має відігравати ключову роль стосовно вимог до правосуддя, формувати чітку практику, і всі суди – від першої інстанції до апеляції – повинні її дотримуватися, не маючи права відступу, якщо обставини справи не змінені.

Фільтри касаційного перегляду — це обов’язковий елемент самообмеження юрисдикції Верховного Суду. Саме утвердження особливого статусу Верховного Суду як суду права — фундаментальна умова гармонізації функцій в інстанційній системі судів. Такі фільтри мають бути чіткими та недвозначними.

У Рекомендаціях № R(95)5 щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних та господарських справах Комітет Міністрів Ради Європи зазначив, що при розгляді можливих заходів щодо судів третьої інстанції державам слід виходити із того, що справи вже пройшли слухання в двох інших судах. Оскарження в суді третьої інстанції мають передусім відбуватися щодо справ, які заслуговують на третій судовий розгляд, наприклад справ, які розвиватимуть право або сприятимуть однаковому тлумаченню закону. Вони також можуть бути обмежені скаргами у тих справах, де питання мають значення для широкого загалу. При цьому від особи, яка подає скаргу, слід вимагати обґрунтування причин, з яких її справа сприятиме досягненню таких цілей (стаття 7 Рекомендацій).

Введення процесуальних фільтрів касаційного оскарження відіграє позитивну роль у забезпеченні ефективності касаційного провадження, а також сприяє підвищенню авторитету Верховного Суду як найвищого судового органу, що здійснює перегляд рішень з найбільш важливих правових питань.

Вища рада правосуддя також підтримує ідею необхідності удосконалення узагальнення висновків, викладених у Постановах Верховного Суду. Опублікування Верховним Судом усіх висновків надасть можливість їх систематизувати та сприятиме дотриманню принципу правової визначеності, у тому числі суддями при застосуванні відповідних норм права під час розгляду судових справ.

Узагальнення висновків Верховного Суду мають враховувати практику, викладену в рішеннях Європейського Суду з прав людини, зважаючи на те, що відповідно до Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов’язання, зокрема, забезпечувати поступову адаптацію свого законодавства до права ЄС (acquis ЄС) відповідно до напрямів, визначених у цій угоді, та забезпечувати ефективне її виконання. Однією з цілей асоціації згідно з пунктом «е» частини другої статті 1 розділу І Угоди визначено посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод.

Це сприятиме реалізації верховенства права при винесенні рішення, заповненню існуючих в законодавстві прогалин, на які за необхідності суддя може посилатися при винесенні рішення.

Апеляційні суди вважають, що касаційні фільтри повинні бути такими, в яких немає винятків. Верховний Суд повинен діяти у правовому полі, а не з точку зору «важливої справи». Коли ставилось питання про скорочення суддів Верховного Суду, останній приймав до провадження ті справи, що не підлягають касаційному перегляду, для того, щоб «зробити статистику великого навантаження». Процесуальні кодекси повинні чітко визначати, які категорії справ підлягають та не підлягають касаційному перегляду, без винятків.

Апеляційні суди пропонують доповнити статтю 416 Цивільного процесуального кодексу України, статтю 315 Господарського процесуального кодексу України, статтю 358 Кодексу адміністративного судочинства України, статтю 442 Кримінального процесуального кодексу України такою вимогою щодо мотивувальної частини, як зазначення висновку щодо застосування відповідних норм права. Крім того, оскільки певний висновок може бути застосовано судом лише до конкретних правовідносин, слушним є зазначення в мотивувальній частині вказаного висновку посилання на правову проблему, до якої застосовано відповідні норми права. У зв’язку з цим пропонують внесення змін до пункту 3 частини першої статті 416 Цивільного процесуального кодексу України, статтю 315 Господарського процесуального кодексу України, статтю 358 Кодексу адміністративного судочинства України, статтю 442 Кримінального процесуального кодексу України, а саме доповнення його підпунктом «д» в такій редакції: «висновку щодо застосування норм права, з посиланням на правову проблему, до якої застосовано відповідні норми права».

Крім того, оскільки частиною третьою статті 6 Закону України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року № 3262-IV визначено, що суд при здійсненні судочинства може використовувати лише текст судового рішення, який опубліковано офіційно або внесено до Єдиного державного реєстру судових рішень, вважається доречним визначити в законодавстві необхідність офіційного опублікування висновків Верховного Суду щодо застосування відповідних норм права.

12. Щодо пропозиції Концепції, що має бути законодавчо скасовано підставу звільнення судді з посади через неспроможність судді скласти кваліфікаційний іспит чи відмову від нього як таку, що не узгоджується зі статтею 126 [Конституції України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80).

З позиції Верховного Суду, у цьому випадку йдеться про ті норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які були визнані неконституційними. Однак цей захід, як і багато інших, не має концептуального характеру.

Виша рада правосуддя вважає, що запропоновані положення Концепції фактично стосуються законодавчого регулювання неможливості звільнення судді з підстав, не передбачених статтею 126 Конституції України, зокрема у зв’язку із непроходженням суддею кваліфікаційного оцінювання.

Не заперечуючи підхід, який міститься у пункті 6.1 Концепції, слід зауважити, що звільнення можливе у випадку, якщо об’єктивні результати оцінювання однозначно підтверджують нездатність чи небажання судді виконувати свої обов’язки на мінімально прийнятому рівні (пункт 43 Висновку Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року № 17 (2014)). Разом із тим слід забезпечити процесуальні правові засоби захисту для судді.

Зі змісту пункту 14 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VІІІ, який не зазнав редакційних змін у зв’язку із набранням чинності Законом 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-IX, вбачається, що підставою притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження може бути не проходження курсу підвищення кваліфікації в Національній школі суддів України відповідно до направлення, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, або не проходження подальшого кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді, або не підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами цього кваліфікаційного оцінювання.

Тобто непроходження кваліфікаційного оцінювання та непідтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами цього кваліфікаційного оцінювання є підставами притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Невиконання суддею вимог рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, ухваленого на підставі пункту 4 частини першої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VІІІ, або за результатами кваліфікаційного оцінювання, призначеного відповідно до пункту 4 частини першої цієї статті, непідтвердження суддею здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді є фактами, що становлять істотний дисциплінарний проступок або грубе нехтування обов’язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді.

При цьому вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов’язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, є безумовною підставою для звільнення судді, що узгоджується із положеннями статті 126 Конституції України.

За таких обставин законодавчого регулювання потребують також приписи Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, видів дисциплінарних стягнень, оскільки вони не будуть гарантувати незалежність суддів у світлі запропонованого Концепцією підходу.

Поряд з цим Концепція не окреслює пріоритетів вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності суддів, окрім приведення у відповідність до Конституції України окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Закону України «Про Вищу раду правосуддя» згідно з рішенням Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. Доцільно надалі удосконалювати відповідно до вимог міжнародних стандартів інститут дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема через законодавче визначення малозначності дисциплінарного проступку, тлумачення «істотності» порушення процесуального права, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність, «настання значних негативних наслідків», «унеможливлення реалізації прав учасників справи», запровадження процесуальних фільтрів для дисциплінарних скарг, посилення на законодавчому рівні правового статусу служби інспекторів Вищої ради правосуддя тощо.

Вища рада правосуддя також звертає увагу на рекомендації GRECO стосовно підстав дисциплінарної відповідальності судді (витяг з Оціночного звіту). У Рекомендації XIX GRECО рекомендувала «сформулювати визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів, більш чітко. Зокрема, варто замінити фразу «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду» більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення. 21 вересня 2018 року представники Вищої ради правосуддя, Ради прокурорів України та Ради адвокатів України обговорили стандарти професійної етики у сфері правосуддя та дотримання цих стандартів. Підписано Резолюцію «Професійна етика правосуддя» та створено Координаційний комітет з питань правосуддя. Крім того, органи влади зауважують, що у червні 2018 року Рада суддів України, Національна школа суддів України, Вища рада правосуддя та Державна судова адміністрація України утворили робочу групу для оновлення положень Кодексу суддівської етики, підготовки коментарів до Кодексу суддівської етики, оновлення Правил поведінки судового працівника та розробки загальних етичних правил для юристів, що працюють у системі правосуддя. Робоча група провела низку зустрічей та заходів з цього питання по всій країні. Проект змін до Кодексу суддівської етики розроблено та погоджено із суддівською спільнотою і буде подано на затвердження на З’їзді суддів України. Крім того, органи влади уточнюють, що дисциплінарне правопорушення саме пособі не може призвести до звільнення; воно має бути поєднане з процесуальними порушеннями. Стверджується, що судова практика визначає дисциплінарні правопорушення, передбачені в Законі України «Про судоустрій і статус суддів». GRECO бере до відома надану інформацію. GRECO нагадує, що причиною цієї рекомендації були нечітко визначені дисциплінарні правопорушення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Оскільки правова ситуація не змінилася з часу Оціночного візиту, GRECO дійшла висновку, що рекомендацію XIX не виконано».

13. З приводу законодавчого унеможливлення зменшення органом законодавчої влади розміру суддівської винагороди існує консолідована позиція судів, органів та установ системи правосуддя, що це питання вже вирішено на законодавчому рівні (статті 126, 130 Конституції України, стаття 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Крім того, Конституційний Суд України прийняв низку рішень, у яких визнавав неконституційними законодавчі положення, що призводили до зниження суддівської винагороди. Тому для того, щоб досягти належного дотримання цієї суддівської гарантії, необхідне дотримання органом законодавчої влади Конституції України, а не внесення законодавчих змін.

У свою чергу, Вища рада правосуддя рішеннями від 30 березня 2020 року № 881/0/15-20, 13 квітня 2020 року № 972/0/15-20 затвердила 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 наголошувала, що запропоновані законодавцем зміни порушують конституційні гарантії як незалежності суддів, так і судової гілки влади в цілому, та закликала Верховну Раду України утриматись від прийняття цих законопроектів. Однак ці застереження також залишені законодавчим органом влади без реагування.

Крім того, варто зазначити, що 29 травня 2020 року відбулося засідання Пленуму Верховного Суду, за результатами якого Пленум Верховного Суду звернувся до Конституційного Суду України з приводу конституційності окремих положень Закону України від 13 квітня 2020 року № 553-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та низки рішень Кабінету Міністрів України щодо встановлення карантину, якими передбачено тимчасово, з 1 квітня і на період карантину, скоротити суддівську винагороду.

Нагальною залишається проблема недостатнього фінансування системи правосуддя, що вже у першій половині 2020 року спричинило недофінансування апаратів судів та значне зниження розміру заробітної плати їх працівників. Недофінансування судової системи зумовлює також затримку завершення формування Служби судової охорони та частково відтерміновує впровадження ЄСІТС.

14. З приводу ліквідації Державної судової адміністрації України консолідована позиція судів, органів та установ системи правосуддя загалом полягає в тому, що створення цієї установи було покликано посилити незалежність суддів, усунувши необхідність безпосередньої комунікації судів з органами виконавчої та законодавчої влади з питань матеріального забезпечення судів. Така потреба, вочевидь, має забезпечуватись і на сьогодні. Водночас діяльність Вищої ради правосуддя спрямована на виконання принципово інших фундаментальних завдань судової влади.

Для прикладу також надаємо бюджетні моделі фінансування судів на прикладі трьох країн.

Франція – на початку року Міністерство юстиції обговорює з Міністерством фінансів розмір бюджету на наступний рік та заходи, які необхідно здійснити. Водночас співробітники фінансового департаменту кожного міністерства спільно визначають свої фінансові потреби. Після переговорів Прем’єр-міністр може зафіксувати для кожного міністерства та для кожної місії максимальну суму асигнувань. Крім того, проводяться конференції з ефективності з метою встановлення та оцінки цілей і відповідних показників  
ефективності для кожної місії. За результатами проведення цих конференцій приймається Щорічна програма діяльності, яка є додатком до закону про бюджет. Після цього бюджетні асигнування розподіляються за програмами. У вересні бюджет подається до Парламенту, який затверджує його у жовтні. Місія у сфері правосуддя має п’ять програм. Кожна програма перебуває у сфері відповідальності менеджера програми та поділяється на операційні бюджети.

Для Місії у сфері правосуддя голова апеляційного суду відповідальний за операційні бюджети, а менеджер програми контролює замінність коштів. Розподіл бюджетних коштів між різними судами прямо не залежить від ефективності. Інформація щодо ефективності використовується лише з метою інформування суб’єктів прийняття рішень, недосягнення цілей ефективності не передбачає жодних прямих наслідків.

Фінляндія – щороку Міністр фінансів встановлює ліміт видатків на наступні 4 роки. У зв’язку із цим Міністр юстиції проводить з кожним судом переговори щодо розподілу ресурсів та обговорює цілі, які повинні бути досягнуті за допомогою цих ресурсів. У разі якщо цілі не досягнуті, проводяться дискусії, переузгоджуються цілі та здійснюється перерозподіл тимчасових видатків. Часто відбувається так, що суд, який не досяг поставлених цілей, отримує більше ресурсів. Основна ідея полягає в тому, що громадяни є рівними у своїх правах та не повинні відчувати незручності через те, що певний суд працює не на належному рівні.

Нідерланди – у системі правосуддя Нідерландів використовується модель «покупець-постачальник» як механізм фінансування: бюджет формується на основі очікуваної ефективності, проте згодом оновлюється на підставі фактичної ефективності. Розмір бюджету та розподіл фінансування між судами визначаються на підставі формули «вартість/кількість», де кількість – це очікувана цифра розглянутих справ на наступний рік, а вартість встановлюється Радою суддів з урахуванням вартості процесу розгляду певних категорій справ після переговорів із Міністром юстиції. У разі якщо суди не досягають запланованої ефективності, вони повинні відшкодувати 70% погодженої вартості нерозглянутих справ на відповідний «вирівнювальний рахунок», держателем якого є Рада правосуддя. Суди, які розглядають більше справ, аніж було погоджено, отримують на 70% більше погодженої вартості розгляду справ.

Таким чином, у кожній із проаналізованих систем судоустрою є коло інституцій, відповідальних за різні напрямки організації життєдіяльності цих систем загалом.

Вища рада правосуддя звертає увагу, що у разі ліквідації Державної судової адміністрації України постають такі питання: фінансування ліквідаційних процедур; невідповідність рекомендаціям міжнародних інституцій щодо необхідності відокремлення від судів функцій адміністрування та фінансування.

Крім того, зважаючи на значне навантаження, яке буде покладено на суди у разі ліквідації Державної судової адміністрації України та передачі функцій розпорядників бюджетних коштів судам, така ліквідація видається передчасною без попереднього обговорення з правовою та суддівською спільнотою, водночас має місце позиція щодо доцільності розроблення певних законодавчих змін, якими буде унормовано ідею ліквідації Державної судової адміністрації України. Наразі розгляд питання ліквідації Державної судової адміністрації України залишається відкритим.

У разі якщо питання ліквідації не буде погоджено за результатами обговорення, пропонується унормувати ідею укрупнення територіальних відділень Державної судової адміністрації України в областях шляхом об’єднання кількох обласних управлінь в одне.

При цьому варто зазначити, що наразі в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» має місце диференціація функцій головного розпорядника коштів Державного бюджету України лише в частині щодо фінансового забезпечення діяльності судів. Так, відповідно до частини третьої статті 148 цього Закону функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюють: Верховний Суд щодо фінансового забезпечення його діяльності; вищий спеціалізований суд щодо фінансового забезпечення його діяльності; Державна судова адміністрація України щодо фінансового забезпечення діяльності всіх інших судів, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України, Служби судової охорони та Державної судової адміністрації України; Вища рада правосуддя щодо фінансового забезпечення її діяльності.

З огляду на вказане саме Вища рада правосуддя має бути кінцевою інстанцією, яка з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя здійснює погодження фінансового забезпечення діяльності усіх судів.

**За результатами узагальнень пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя щодо проекту Постанови Верховної Ради України «Про схвалення Концепції першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні» вважаємо, що Концепція першочергових заходів із подальшого здійснення судової реформи в Україні має право на існування, водночас з метою її імплементації в законодавство вона повинна бути обговорена за участю суддів, органів суддівського врядування та установ системи правосуддя, донесена до широкого загалу як напрям розвитку правової системи в Україні та підлягає доопрацюванню.**

1. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997. [↑](#footnote-ref-1)
2. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України 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 від 11 березня 2020 року № 4-р/2020. [↑](#footnote-ref-2)
3. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-3)