**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **30 червня 2020 року** | **Київ** | **№ 2013/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроекту № 3448** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 7 травня 2020 року, реєстраційний № 3448, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

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

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 7 травня 2020 року, реєстраційний № 3448, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Заступник Голови Вищої ради правосуддя О.В. Маловацький**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**«30» червня 2020 року № 2013/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроекту № 3448

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції», реєстраційний номер № 3448 від 7 травня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пояснювальною запискою законопроект № 3448 підготовлено Міністерством юстиції України з метою приведення положень Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) у відповідність із Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII).

Із позиції суб’єкта законодавчої ініціативи положення Закону № 1402-VIII не містять чіткої вимоги щодо проведення спеціальної перевірки у випадках та порядку, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції», при вирішенні питання щодо призначення кандидатів на посаду судді, кандидатів у члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,а також не передбачають необхідності повідомляти керівництву органу, на посаду в якому вони претендують, про близьких осіб, які працюють в цьому органі.

Крім того, потребує приведення у відповідність до положень Закону України «Про запобігання корупції» понятійний апарат Закону № 1402-VII.

2. Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації[[1]](#footnote-1).

При опрацюванні законопроекту № 3448 Вищою радою правосуддя враховано позицію Національної школи суддів України.

3. Відповідно до статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 зазначено, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини)[[2]](#footnote-2).

Цим Конституційний Суд України наголосив, що невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування.

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.

Законопроектом пропонується виключити із частини сьомої статті 54 та пунктів 6, 7 частини сьомої статті 56 Закону № 1402-VIII положення про те, що суддя повинен дотримуватися вимог щодо несумісності, визначених законодавством у сфері запобігання корупції, та зобов’язаний виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції; подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Пропонується доповнити ці статті положенням про те, що на суддів поширюється дія Закону № 1700-VII.

Незалежність судової влади від інших гілок влади полягає насамперед в незалежності від виконавчої та законодавчої влади. При цьому слід враховувати, що будь-які антикорупційні заходи, що здійснюються в судовій системі, не повинні суперечити засадам визначеної міжнародними стандартами суддівської незалежності як основної гарантії справедливого суду.

Правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, визначення системи судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, встановлення системи і загального порядку забезпечення діяльності судів та врегулювання інших питань судоустрою і статусу суддів визначає Закон № 1402-VIII.

Відповідно до статті 3 Закону № 1700-VII судді є суб’єктами, на яких поширюються вимоги цього Закону, в тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Заміна чинних норм Закону № 1402-VIII відсильною нормою до Закону № 1700-VII суперечить приписам статті 4 Закону № 1402-VIII, згідно з якою судоустрій і статус суддів в Україні визначаються Конституцією України та законом. Зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону № 1402-VIII.

Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень визначаються Законом № 1700-VII.

Дія Закону № 1700-VIІ розповсюджується на широке коло суб’єктів, а не лише на суддів.

Отже, у разі наявності в Законі № 1402-VIII відсильної норми статус суддів частково регулюватиметься, не тільки Конституцією України та цим Законом, а й Законом № 1700-VII. Зокрема, в Законі № 1700-VI визначатимуться окремі обов’язки суддів.

Запропоновані зміни призведуть до деконсолідації прав та обов’язків судді, які наразі закріплені в спеціальному законі.

Таким чином, не можна допустити звуження норм у певних нормативних актах, які регулюють правовідносини в різних сферах, до регулювання їх одним актом – Законом № 1700-VII.

4. Стосовно запропонованих законопроектом змін до статей 56, 70, 72, 84, 85, 94, 96 Закону № 1402-VIII щодо заміни формулювань «законодавство у сфері запобігання корупції», «законодавство про запобігання корупції» формулюванням «Закон України «Про запобігання корупції» слід звернути увагу на визначення терміну «законодавство». Конституційний Суд України дійшов висновку, що термін «законодавство», який вживається в частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, потрібно розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.[[3]](#footnote-3)

Тобто Конституційний Суд України розтлумачив поняття в широкому значенні, а запропонована законопроектом зміна звужує сферу дії зазначених норм.

5. Законопроект пропонує змінами до статті 69 Закону № 1402-VIII передбачити проведення стосовно кандидатів на посаду суддів за їхньою письмовою згодою спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом № 1700-VII.

Водночас уточнення процедури перевірки кандидата на відповідність вимогам закону, зокрема особливостей спеціальної перевірки, у частині першій статті 69порушує логіку Закону. Надання такої згоди врегульовано пунктом 10 частини першої статті 71 Закону № 1402-VIII, яка є одним із документів, який подається кандидатом на посаду судді для участі у доборі.

Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, до яких віднесені, у тому числі, посади суддів, визначений статтею 56 Закону № 1700-VII. У розумінні статті 74 Закону № 1402-VIII спеціальна перевірка щодо кандидата на посаду судді є ширшою порівняно з перевіркою, передбаченою Законом № 1700-VII, оскільки стосовно кандидата на посаду судді, крім антикорупційної перевірки, проводиться перевірка на відповідність іншим встановленим Законом № 1402-VIII вимогам (освітнім, медичним, етичним тощо).

Отже, запропоновані зміни містять термінологічну неузгодженість категорії «спеціальна перевірка».

Згідно з положеннями частини першої статті 27 Закону № 1700-VII особи, які претендують на зайняття посади, зокрема судді, зобов’язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Частину першу статті 69 Закону № 1402-VIII також пропонується доповнити положенням про те, що кандидати на посаду судді до призначення на посаду зобов’язані повідомити керівництву суду, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому суді близьких осіб.

Запропонована норма потребує уточнення, на якій зі стадій добору, визначених частиною першою статті 70 Закону № 1402-VIII, кандидат на посаду судді зобов’язаний повідомити зазначені відомості, оскільки відповідно до пункту 5 частини першої цієї статті для участі у доборі кандидат зобов’язаний подати декларацію родинних зв’язків. Крім того, необхідно уточнити суб’єкта, якому повинна надаватися вказана інформація, оскільки рішення про внесення Президентові України подання про призначення на посаду судді конкретного суду приймає Вища ради правосуддя за рекомендацією, внесеною Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (пункти 13–15 частини першої статті 70 Закону № 1402-VIII).

Так само недоцільно вносити зміни до статті 95 Закону № 1402-VIII, які передбачають проведення спеціальної перевірки стосовно кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за їхньою письмовою згодою, оскільки пунктом 12 частини четвертої статті 95 Закону № 1402-VIII передбачено, що особа, яка має намір бути призначеною членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України разом, із відповідною заявою подає згоду на проведення спеціальної перевірки відповідно до закону.

6. Законопроектом запропоновано внести зміни до пункту 4 частини дев’ятої статті 109 Закону № 1402-VIII, згідно із чинною редакцією якого може бути визнано істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов’язками судді визнання судом судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією.

Відповідно до чинної редакції пункту 4 частини дев’ятої статті 109 Закону № 1402-VIII суддя підлягає звільненню з посади за вчинення істотного дисциплінарного проступку, хоча його порушення може бути незначним.

Законопроектом пропонується внести зміни до цього пункту та конкретизувати, що істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов’язками судді може бути визнано факт набрання законної сили рішенням суду, яким суддю притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення та накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Таким чином, запропонована законопроектом зміна є такою, що покращує становище особи, конкретизує факт, який може бути визнано істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов’язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його не відповідність займаній посаді, і є цілком обґрунтованою.

Так само, з огляду на межі повноважень Вищої ради правосуддя, вбачаються доцільними запропоновані законопроектом № 3448 зміни до статті 106 Закону № 1402-VIII, згідно з якими виключаються з переліку підстав дисциплінарної відповідальності судді такі підстави, як неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції; зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством, а також визначається єдина підстава – визнання судді винним у вчиненні правопорушення, пов’язаного з корупцією.

Вища рада правосуддя у рішеннях неодноразово наголошувала, що з огляду на статтю 60 Закону № 1402-VIII та статті 11, 50, 51 Закону № 1700-VII перевірка декларацій не належить до повноважень Вищої ради правосуддя, а є виключною компетенцією Національного агентства з питань запобігання корупції.

7. Також варто зазначити, що Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України вносився проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» (реєстраційний № 2815 від 28 січня 2020 року), який також було внесено суб’єктом законодавчої ініціативи з метою приведення положень Закону № 1402-VIII у відповідність із Законом № 1700-VII.

Вища рада правосуддя на засіданні 3 березня 2020 року ухвалила рішення № 652/0/15-20 «Про надання консультативного висновку до законопроекту № 2815», згідно з яким законопроект підлягає доопрацюванню.

Законопроект № 2815 відкликано суб’єктом законодавчої ініціативи 4 березня 2020 року.

Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на недосконалість законодавства України та необхідність дотримання принципу правової визначеності та «якості закону» (рішення у справах «Корецький та інші проти України», «Єлоєв проти України», «Новік проти України»). Принцип правової визначеності покликаний гарантувати ефективну дію принципу верховенства права. Він виявляє себе як на етапі правотворчості, так й на етапі правозастосування.

Вимоги до нормативно-правових актів можуть бути розподілені на змістовні і процедурні. Змістовні вимоги потребують, щоб нормативно-правові акти були зрозумілими (доступними), несуперечливими і пропонували повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалин. Цьому сприяє однозначне та відносно стійке значення понять, які використовуються в законодавстві, що також може бути досягнуто за допомогою правових дефініцій.

Венеційська комісія у висновку щодо Румунії зазначила: «відповідно до контрольного списку критеріїв верховенства права ясність, передбачуваність, послідовність і узгодженість законодавчих рамок, а також стабільність законодавства є основними цілями для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права»[[4]](#footnote-4).

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 та узгоджуватися з нормами інших законодавчих актів.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя вважає, що законопроект № 3448 підлягає доопрацюванню.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), місто Київ, 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, справа № 1-17/2005.  [↑](#footnote-ref-2)
3. [Рішення](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%83) Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 КЗпП України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98. [↑](#footnote-ref-3)
4. CDL-AD(2019)014, Румунія – Висновок щодо Надзвичайних розпоряджень уряду № 7 і № 12, доповнених Законами про правосуддя, пункт 14 [↑](#footnote-ref-4)