**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **14 липня 2020 року** | **Київ** | **№ 2128/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроєкту № 3711-2** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт 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» від 7 липня 2020 року, реєстраційний № 3711-2, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Демченком С.О., Кінзбурською В.О., Дундою М.А., Тарасенком Т.П., який визначено як альтернативний до проєкту 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» від 22 червня 2020 року, реєстраційний № 3711, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Президентом 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 законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

За результатами розгляду вказаного законопроєкту, керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проєкту 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» від 7 липня 2020 року, реєстраційний № 3711-2, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Демченком С.О., Кінзбурською В.О., Дундою М.А., Тарасенком Т.П.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**«14» липня 2020 року № 2128/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3711-2

1. Проєкт 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» від 7 липня 2020 року, реєстраційний № 3711-2 (далі – законопроєкт № 3711-2), внесено на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Демченком С.О., Кінзбурською В.О., Дундою М.А., Тарасенком Т.П., який визначено як альтернативний до 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» від 22 червня 2020 року, реєстраційний № 3711 (далі – законопроєкт № 3711), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Президентом України.

Як вбачається з пояснювальної записки до законопроєкту № 3711-2, його метою є приведення положень законодавства України у відповідність із рішеннями Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 та від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, а також удосконалення процедури формування та діяльності органів суддівського врядування.

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 законопроєктів 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).

Вища рада правосуддя відповідно до статей 125, 131 Конституції України, статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» на засіданні 26 травня 2020 року ухвалила рішення про надання консультативного висновку до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування», який надійшов з листом від Офісу Президента України від 20 травня 2020 року № 45-01/2161.

30 червня 2020 року Вища рада правосуддя ухвалила рішення № 2012/0/15-20, яким затвердила консультативний висновок щодо проєкту 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» від 22 червня 2020 року, реєстраційний № 3711, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Президентом України.

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

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

Запропоновані законопроєктом зміни дадуть змогу Вищій раді правосуддя якнайшвидше сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та, як наслідок, запустити процес добору, кваліфікаційного оцінювання суддів та вирішувати інші питання суддівської кар’єри. Окрім цього, Вищою радою правосуддя підтримано положення щодо порядку припинення Верховного Суду України як юридичної особи та визначення статусу суддів Верховного Суду України.

2. Вища рада правосуддя, опрацювавши законопроєкт № 3711-2, вважає, що деякі із запропонованих у ньому норм заслуговують на увагу та можуть бути враховані законодавчим органом влади.

Зокрема, законопроєктом № 3711-2 пропонується виключити статтю 87 із Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка передбачає, що Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

Враховуючи рекомендації Венеційської комісії ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» №: JUD-UKR/298/2017 [RJU/AT] від 30 червня 2017 року (пункти 74**–**76), яка наголосила: «В Україні оцінювання суддів здійснює Вища кваліфікаційна комісія суддів за сприяння Громадської ради доброчесності. Якщо повноваження Громадської ради виходять за межі повноважень суто дорадчого органу і навіть дозволяють Громадській раді суттєво впливати на результати оцінювання шляхом, фактично, накладання вето на позитивну оцінку певного судді з боку Вищої кваліфікаційної комісії суддів, то це означає, що процедура оцінювання вже не повністю належить до компетенції органу суддівського самоврядування. З огляду на слабкості, властиві ролі та діяльності Громадської ради, та на недоступність для неї тієї інформації, якою володіє Вища кваліфікаційна комісія суддів, у тому числі можливості обговорити її з відповідним суддею чи кандидатом на посаду судді, наділення Громадської ради таким впливом у встановленні відповідності судді чи кандидата суддівській посаді може мати негативні наслідки для всієї процедури оцінювання суддів/кандидатів на посаду судді» виключення Громадської ради доброчесності з процесів обрання та оцінювання суддів пришвидшить вказані процеси та порядок призначення суддів.

Щодо запропонованого законопроєктом № 3711-2 утворення Кваліфікаційної палати Вищої ради правосуддя замість Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зазначаємотаке.

Зважаючи, що наразі існує два органи – Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України, функції яких частково дублюються, вважається доцільним у майбутньому надати більш широкі повноваження Вищій раді правосуддя як конституційному органу.

Вбачається логічним, що саме на Вищу раду правосуддя як на конституційний орган суддівського врядування може бути покладено відповідальність за питання суддівської кар’єри від початку до ухвалення рішення про внесення відповідного подання суб’єкту призначення, а отже, покладено формування порядку щодо добору та кваліфікаційного оцінювання суддів, що на даний час віднесено до повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя стане істотною гарантією незалежності судової влади та забезпечить актуальність законодавства, що має змінюватися у разі зміни вимог та викликів, поставлених суспільством. Разом із тим, внесення таких змін потребує внесення змін до Конституції України та спеціального законодавства.

Вказане узгоджується з рекомендаціями європейських інституцій. У 2007 році Венеційська комісія, надаючи [висновок](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)003-e)  № 401/2006 стосовно проєктів законів про судоустрій і статус суддів, вказувала, що «немає потреби в окремій Вищій кваліфікаційній комісії і її повноваження необхідно передати Вищій раді юстиції, більшість якої складають судді» (пункт 23). На переконання Венеційської комісії, для забезпечення узгодженого підходу до судової кар'єри Вища кваліфікаційна комісія суддів України повинна стати частиною Вищої ради правосуддя, «можливо, як підрозділ, що відповідає за добір кандидатів на суддівські посади». При цьому Венеційська комісія також вказала, що не існує жодного європейського стандарту, який би визначав, що питання щодо призначення та кар’єри суддів повинні розглядатися одним органом (висновок Венеційської комісії щодо пропозицій внесення змін до законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 10 грудня 2013 року № С0І\_-А0(2013)034, пункт 35).

Фінансове забезпечення судів і суддів є невід’ємною складовою незалежності як окремого судді, так і судової влади загалом.

У зв’язку із цим Вища рада правосуддя підтримує норму законопроєкту № 3711-2 щодо захисту видатків на утримання судів, видатки щодо добору суддів, їх професійної підготовки та оцінювання від скорочення в поточному фінансовому році.

Так, відповідно до частини першої статті 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, а у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя.

Постійні законодавчі зміни щодо видатків на утримання судів створюють суттєві ризики щодо належного виконання державою функцій зі здійснення правосуддя та зумовлює перешкоди для належного захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого відновлення прав і свобод людини в розумні строки.

При цьому Конституційний Суд України неодноразово та послідовно вказував на те, що однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; встановлена система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм.

Конституційний Суд України у рішеннях від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 висловив правову позицію стосовно гарантій незалежності суддів. Такими гарантіями є надання суддям за рахунок держави матеріального забезпечення (суддівська винагорода, пенсія, щомісячне довічне грошове утримання тощо) та можливості набуття статусу судді у відставці. Конституційний принцип незалежності суддів означає, у тому числі, конституційно обумовлений імператив охорони матеріального забезпечення суддів від його скасування чи зниження досягнутого рівня без відповідної компенсації як гарантію недопущення впливу або втручання у здійснення правосуддя.

На цьому також постійно наголошує Вища рада правосуддя у своїх консультативних висновках, зокрема: щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 29 березня 2020 року (реєстраційний № 3279) (рішення Вищої ради правосуддя від 30 березня 2020 року № 881/0/15-20); щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 11 квітня 2020 року (реєстраційний № 3279-д) (рішення Вищої ради правосуддя від13 квітня 2020 року № 972/0/15-20) тощо.

Разом із тим варто зазначити, що у своєму рішенні від 25 червня 2020 року № 1983/0/15-20 «Про узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно проєкту 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 наголошувала на такому.

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.

Щодо запропонованої правової конструкції у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» положень про утворення Громадської ради міжнародних експертів як консультативного органу Вищої ради правосуддя, що утворюється Вищою радою правосуддя для сприяння їй у питаннях визначення кількісного складу суддів у судах, навантаження суддів та інших питань, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Також варто зазначити, що частиною четвертою статті 21 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» визначено, що член Вищої ради правосуддя у своїй діяльності є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. На цьому також наголошувала у своїх висновках Консультативна рада європейських суддів.

Разом із тим за приписами частини першої статті 3 «Повноваження Вищої ради правосуддя» Закону України «Про Вищу раду правосуддя» до повноважень Вищої ради правосуддя належить, зокрема, утворення органів для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів.

Окрім цього, відповідно до цієї статті Вища рада правосуддя може залучати для виконання допоміжних і консультативних функцій органи суддівського самоврядування, установи та організації, суддів, суддів у відставці, адвокатів, прокурорів та інших спеціалістів, Громадську раду доброчесності за їхньою згодою на громадських засадах, а також у зв’язку із реалізацією визначених законом повноважень бере участь у міжнародному співробітництві, у тому числі взаємодіє з іноземними закладами, установами та організаціями з питань правосуддя.

Відповідно до статті 26 вказаного Закону Вища рада правосуддя може утворювати інші органи для виконання повноважень, визначених [Конституцією України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), цим Законом та [Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19) «Про судоустрій і статус суддів». Рішення про утворення органів Вищої ради правосуддя та про їх персональний склад ухвалюються Вищою радою правосуддя.

При цьому, створення таких органів не повинно суперечити приписам статей 130, 131 Конституції України та статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Запропонована правова конструкція норми щодо створення Громадської ради міжнародних експертів не може бути підтримана, оскільки не виправдовує доцільності її утворення в частині функцій, покладених на неї як на консультативний орган.

Таким чином, інші органи можуть бути створені як консультативні, з метою сприяння виконання повноважень Вищою радою правосуддя і не можуть мати впливу на ухвалення рішень Вищою радою правосуддя.

Відповідно до загальних вимог нормотворчої техніки проєкти законів та нормативно-правових актів мають раціонально врегульовувати суспільні відносини; правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними та узгоджуватися з нормами інших законодавчих актів.

**З огляду на зазначене Вища рада правосуддя в цілому не підтримує законопроєкт № 3711-2.**

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)