**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **30 липня 2020 року** | **Київ** | **№ 2326/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроєкту № 3691** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо порядку призначення на посаду судді місцевого, апеляційного суду за спеціальною (скороченою) процедурою» від 18 червня 2020 року, реєстраційний № 3691, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Костіним А.Є., Торохтієм Б.Г., Ватрасом В.А., Новіковим М.М., Стефанчуком М.О., Павлішем П.В., Калауром І.Р., Бабієм Р.В., Дирдіним М.Є., Фрісом І.П.

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» щодо порядку призначення на посаду судді місцевого, апеляційного суду за спеціальною (скороченою) процедурою» від 18 червня 2020 року, реєстраційний № 3691, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Костіним А.Є., Торохтієм Б.Г., Ватрасом В.А., Новіковим М.М., Стефанчуком М.О., Павлішем П.В., Калауром І.Р., Бабієм Р.В., Дирдіним М.Є., Фрісом І.П.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**«30» липня 2020 року № 2326/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3691

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо порядку призначення на посаду судді місцевого, апеляційного суду за спеціальною (скороченою) процедурою» від 18 червня 2020 року, реєстраційний № 3691 (далі – законопроєкт № 3691), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Костіним А.Є., Торохтієм Б.Г., Ватрасом В.А., Новіковим М.М., Стефанчуком М.О., Павлішем П.В., Калауром І.Р., Бабієм Р.В., Дирдіним М.Є., Фрісом І.П.

Як вбачається з пояснювальної записки до законопроєкту № 3691, його метою є забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у розумні строки шляхом зменшення кадрового дефіциту та надмірного навантаження у місцевих та апеляційних судах у стислі строки. Завдання законопроєкту – запровадження нової належної процедури кадрового оновлення суддівського корпусу із числа осіб, які у встановленому законом порядку підтвердили здатність здійснювати правосуддя у судах вищого рівня. Запропонована проєктом Закону спеціальна (скорочена) процедура дасть змогу у найкоротші терміни заповнити наявні вакансії суддів у судах першої та другої ланок і скоротити витрати державного бюджету на повторне проведення відповідних конкурсних процедур. Необхідність прийняття законопроєкту № 3691 обґрунтовується надмірним навантаженням суддів у зв’язку із неукомплектованістю штату, що негативно впливає на строки розгляду справ.

Спеціальною (скороченою) процедурою призначення на посаду судді місцевого, апеляційного суду для цілей цього Закону вважається процедура призначення на посаду судді особи, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді місцевого, апеляційного суду та за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя на посаді судді апеляційного суду (стосовно заміщення вакансій у місцевих судах) та касаційних судів у складі Верховного Суду (стосовно заміщення вакансій в апеляційних судах) за відповідною спеціалізацією.

Законопроєктом № 3691 також пропонується передбачити, що Вища рада правосуддя на підставі поданих письмових заяв визначає рейтинг кандидатів для участі у конкурсі відповідно до кількості набраних ними балів за результатами кваліфікаційного оцінювання на посаду судді апеляційного, касаційного суду у складі Верховного Суду за відповідною спеціалізацією. Крім того, пропонується передбачити в перехідних положеннях, що порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді у відповідному місцевому, апеляційному суді за спеціальною (скороченою) процедурою призначення затверджується Вищою радою правосуддя, а також що Вища рада правосуддя протягом одного місяця з дня набрання чинності цим Законом оголошує та проводить конкурс на зайняття вакантних посад суддів у відповідних місцевих, апеляційних судах за спеціальною (скороченою) процедурою призначення.

При опрацюванні законопроєкту № 3691 Вищою радою правосуддя враховано позицію Національної школи суддів України та взято до уваги позицію Асоціації розвитку суддівського самоврядування України.

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 законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проєкти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше будь-які законопроєкти, 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).

Відповідно до Конституції України Україна є демократичною, правовою державою. Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокремаузакони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо[[2]](#footnote-2).

Як відзначила Венеційська комісія, в Європі способи призначення суддів значно різняться в силу особливостей різних країн та їхніх правових систем. Міжнародні стандарти тяжіють до широкої деполітизації порядку призначення суддів. Утім, не існує жодної моделі призначення суддів, яка б була позбавлена політичної складової і при цьому ідеально відповідала принципу розподілу владних повноважень та забезпечувала повну незалежність судівництва.

Відповідно до Рекомендацій щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності судових органів (прийняті резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року), впроваджуючи Основні принципи в частині надання відповідних засобів, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції, гарантування законом терміну повноважень суддів, їх незалежності, безпеки, відповідної винагороди, умов служби, пенсії й віку виходу на пенсію, держава має звернути особливу увагу на необхідність надання певних ресурсів, потрібних для функціонування судової системи, враховуючи призначення достатньої для рівня завантаженості справами кількості суддів, забезпечення судів необхідним персоналом та обладнанням і надання суддям гідного рівня особистої безпеки, пенсійного забезпечення та заробітної плати.

3.Вища рада правосуддя в цілому підтримує нормативне забезпечення діяльності судової системи України та суміжних правових інститутів відповідно до стандартів Ради Європи та передових практик Європейського Союзу, адже наразі актуалізується питання впровадження нових законодавчих механізмів, спрямованих на укомплектування суддівського корпусу місцевих та апеляційних судів у стислі строки, оскільки тривалий процес відбору та оцінювання кандидатів гальмує ротацію кадрів. З метою розширення впливу та поліпшення репутації судової влади у суспільстві слід підвищити її статус. Без послідовної та збалансованої системи формування суддівського корпусу неможливо забезпечити відповідальність персоналу судів.

Правила, які стосуються призначення суддів, рішень про їхнє кар’єрне зростання, дисциплінарні аспекти та звільнення, наразі набагато ближчі до стандартів Ради Європи. Процедура відбору і призначення суддів заснована на конкуренції, заслугах і об’єктивних критеріях щодо кваліфікації, професійних навичок і доброчесності, однак впровадження деяких з етапів реформування досі не закінчено.

Згідно з відомостями, розміщеними на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, для участі в оголошеному 9 серпня 2019 року конкурсі на заміщення 346 вакантних посад суддів в апеляційних судах звернулись 2208 кандидатів, стосовно яких має бути проведено кваліфікаційне оцінювання. У пояснювальній записці до законопроєкту № 3691 вказано, що багато із цих кандидатів підтвердять здатність здійснювати правосуддя на посаді судді апеляційного суду, але за рейтингом кандидатів для участі у конкурсі не будуть рекомендовані для призначення на посаду судді апеляційного суду. Натомість, на думку суб’єкта законодавчої ініціативи, завдяки запропонованій законопроєктом № 3691 процедурі такі кандидати зможуть бути призначені на вакантні посади суддів у місцевих судах.

Автори законопроєкту № 3691 також пропонують встановити строк дії кваліфікаційного оцінювання для участі у відповідному спрощеному конкурсі – чотири роки. У зв’язку із цим може виникати проблема актуальності відомостей про доброчесність та професійність кандидата. Частина шоста статті 78 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років із дня складення іспиту.

Однак слід зазначити, що запровадження скороченої процедури призначення на певні посади суддів, тобто проведення можливого паралельного конкурсу, може створити нерівні умови для кандидатів на посаду відповідного суду, що призведе до зміни порядку і умов проведення конкурсу, який вже розпочато.

Відповідно до положень статті 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» оголошення та проведення конкурсів на зайняття посади судді є повноваженнями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У численних висновках Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) наполягала на тому, що система судового врядування повинна бути узгодженою. Запровадження альтернативних конкурсів, що оголошуються та проводяться Вищою радою правосуддя, як це пропонується законопроєктом № 3691, є доцільним лише до моменту початку роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Крім того, слід зазначити, що Верховний Суд – це суд права, а не факту, отже, і вимоги до конкурсу на посади суддів касаційних судів у складі Верховного Суду відрізняються від вимог конкурсу на посади суддів першої та апеляційної інстанцій.

[Статтею 24 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_70/ed_2019_02_07/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#70) передбачено захист рівності прав кожного громадянина України, тобто без привілеїв чи обмежень за ознаками соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Відповідно до статті 43 Основного Закону України держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Крім того, щодо запропонованих законопроєктом № 3691 норм стосовно визначення рейтингу кандидатів для участі у конкурсі відповідно до кількості набраних ними балів за результатами кваліфікаційного оцінювання на посаду судді апеляційного, касаційного суду у складі Верховного Суду за відповідною спеціалізацією слід зазначити таке.

Частиною дванадцятою статті 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що конкурс на зайняття вакантної посади судді полягає у визначенні учасника конкурсу, який має вищу позицію за рейтингом, водночас законопроєктом № 3691 не передбачено механізму визначення та управління рейтингом осіб, які проходили кваліфікаційне оцінювання за різними конкурсами, що відповідно унеможливлює визначення порядку зайняття посади судді.

Зміна процедури призначення на посаду судді після її завершення не відповідає принципу правової визначеності як одному з елементів верховенства права, згідно з яким обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допускаються лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

У позиції щодо Румунії Венеційська комісія заявила: «Венеційська комісія нагадує, що згідно з Контрольним Списком Верховенства Права чіткість, передбачуваність, послідовність та узгодженість законодавчої бази, а також стабільність законодавства є надзвичайно важливими для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права. Існує чіткий зв’язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до судової влади може зростати лише в рамках стабільної системи. Хоча судові реформи в Україні вважаються необхідними для підвищення довіри громадськості до органів судової системи, стійка інституційна нестабільність, коли реформи слідують за змінами політичної влади, також може бути шкідливою для довіри суспільства до судової влади як незалежної та неупередженої інституції»[[3]](#footnote-3).

На думку Вищої ради правосуддя, впровадження скороченої процедури призначення суддів відповідних місцевих, апеляційних судів із числа осіб, які брали участь у конкурсах на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів (стосовно заміщення вакансій у місцевих судах) та касаційних судів у складі Верховного Суду (стосовно заміщення вакансій в апеляційних судах), може призвести до дискримінації тих кандидатів на посади суддів, які вже пройшли конкурс на зайняття вакантної посади судді.

Так, згідно з пунктом 2 частини першої статті 1 [Закону України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2014_05_13/pravo1/T125207.html?pravo=1) дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їхніми ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим [Законом](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2014_05_13/pravo1/T125207.html?pravo=1), крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Отже, з метою подолання кадрового голоду в судах можливо спростити процедуру призначення суддів, однак із встановленням іншої процедури, яка буде враховувати інтереси як кандидатів, діючих суддів, які мають можливість інстанційного кар’єрного зростання, так і кандидатів, які пройшли конкурсну процедуру.

Водночас положеннями частини першої  статті 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначено зміст принципу недискримінації у законодавстві України, що передбачає незалежно від певних ознак: забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед [законом](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2014_05_13/pravo1/T125207.html?pravo=1) осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

Питання подолання кадрового голоду, на думку Вищої ради правосуддя, є актуальним, нестача суддів, що здійснюють правосуддя, та дефіцит кадрів судів є однією із пріоритетних проблем, що потребує нагального вирішення.

Разом із тим запропонований суб’єктом законодавчої ініціативи спосіб заповнення вакантних посад у судах має відповідати основним принципам верховенства права, незалежності судових органів, закріпленим у Конституції України.

Вища рада правосуддя вкотре наголошує на необхідності якнайшвидшого врегулювання на законодавчому рівні процесу формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та, як наслідок, її формування, що дасть змогу запустити процес добору, кваліфікаційного оцінювання суддів та вирішувати інші питання суддівської кар’єри.

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

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

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

Відповідно до загальних вимог нормотворчої техніки проєкти 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 зазначене Вища рада правосуддя підтримає законопроєкт № 3691 за умови його доопрацювання.**

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 Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м’якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004, пункт 4 мотивувальної частини. [↑](#footnote-ref-2)
3. Висновок щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування (затверджений Венеційською комісією на 121-ій пленарній сесії 6–7 грудня 2019 року). [↑](#footnote-ref-3)