**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **25 серпня 2020 року** | **Київ** | **№ 2458/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроєкту № 3575** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді» від 2 червня 2020 року, реєстраційний № 3575, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Костіним А.Є., Новіковим М.М., Дирдіним М.Є., Павлішем П.В., Задорожним А.В.

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.

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 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді» від 2 червня 2020 року, реєстраційний № 3575, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Костіним А.Є., Новіковим М.М., Дирдіним М.Є., Павлішем П.В., Задорожним А.В.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**25 серпня 2020 року № 2458/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3575

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді» від 2 червня 2020 року, реєстраційний № 3575 (далі – законопроєкт № 3575), внесено на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Костіним А.Є., Новіковим М.М., Дирдіним М.Є., Павлішем П.В., Задорожним А.В.

Як зазначено у пояснювальній записці, законопроєкт розроблено з метою врегулювання строку дії кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді на період нездійснення повноважень членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що дозволить зберегти кадровий суддівський резерв, сприятиме стабільності судової системи та забезпечить належне функціонування судової гілки влади в умовах неукомплектованості штату суддів.

Законопроєктом № 3575 пропонується розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України«Про судоустрій і статус суддів» доповнити пунктом 291, яким передбачається унормувати перебіг строку дії результатів кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді, яких Вищою кваліфікаційною комісією суддів України зараховано до відповідного резерву на заміщення вакантних посад суддів місцевих судів.

2. Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «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).

При опрацюванні законопроєкту № 3575 Вищою радою правосуддя враховано позицію Національної школи суддів України.

Відповідно до статті 1 Основного Закону Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Згідно зі статтею 8 Конституції України вУкраїні 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.

Основним елементом принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України, є принцип правової визначеності, відповідно до якого юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України у рішеннях: від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року №10- рп/2011.

Європейський суд з прав людини також неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів, та переслідувати легітимну мету.

Зокрема, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Вєренцов проти України» від 11 квітня 2013 року зазначено: «…Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку, аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (рішення)».

Організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні визначає Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.

Згідно із частиною шостою статті 78 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років з дня складення іспиту.

З аналізу статей Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими визначається порядок зайняття посади судді (розділ IV), слідує, що законодавець встановив термін дії результатів кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді з урахуванням положень частини першої статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним колегіальним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України.

Разом із тим 16 жовтня 2019 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Пунктами 2 та 3 розділу ІІ цього Закону визначено, що з дня набрання чинності цим Законом повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припиняються. Крім того, пунктом 8 розділу ІІ цього Закону встановлено, що процедури, які були розпочаті Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до набрання чинності цим Законом, продовжуються згідно з рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, утвореної відповідно до цього Закону.

У подальшому 11 березня 2020 року Конституційний Суд України рішенням № 4-р/2020 визнав окремі положення Закону № 193-ІХ неконституційними. Відповідно до цього рішення Верховній Раді України рекомендовано невідкладно привести положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII зі змінами, внесеними 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, та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII зі змінами, внесеними 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, у відповідність до цього рішення.

Як відзначала Венеційська комісія, «оцінювання суддів України щодо професіоналізму, етичності та доброчесності є надзвичайним заходом, який має бути обмеженим в часі та вимагає найвищої міри обережності, має здійснюватися швидко та ефективно»[[2]](#footnote-2).

Однак формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та початок виконання нею повноважень в повному обсязі розпочнуться тільки після прийняття відповідних законодавчих змін, що потребуватиме значного часу.

За інформацією, що міститься на вебсайті Ради суддів України, станом на 1 травня 2020 року в Україні працював 4951 суддя, вакантними залишалися 2110 посад.

Нестача суддів, що здійснюють правосуддя, та дефіцит кадрів суддів є проблемами судової гілки влади та держави в цілому, які потребують пріоритетного вирішення.

Процедуру добору та призначення суддів можна оцінити як тривалу та досить складну – п’ятнадцять стадій у процесі добору суддів за участю великої кількості органів з різноманітними функціями та повноваженнями, закріпленими в різних актах.

Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 3 квітня 2017 року № 28/зп-17 оголошено добір кандидатів на посаду судді місцевого суду.

За результатами кваліфікаційних іспитів Вищою кваліфікаційною комісією суддів України ухвалено рішення: від 19 квітня 2019 року, яким затверджено рейтинг кандидатів на посаду судді місцевого загального суду; від 14 травня 2019 року, яким затверджено рейтинг кандидатів на посаду судді місцевого господарського суду; від 15 травня 2019 року, яким затверджено рейтинг кандидатів на посаду судді адміністративного суду та зараховано кандидатів до резерву на заміщення вакантних посад суддів у межах процедури добору.

Таким чином, згідно з інформацією на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за результатами цього конкурсу наразі в резерві на заміщення вакантних посад перебувають 1256 кандидатів на посади суддів місцевих загальних, господарських та адміністративних суддів – якісно та належно підготовлені для судової системи кадри, призначення яких на посади є одним із шляхів реалізації етапу реформування судової влади – подолання проблеми дефіциту кадрів суддів.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у пункті 48 Висновку щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року № 969/2019 звернула увагу, що «… підхід повинен полягати в тому, щоб спочатку реформувати нижчі інстанції та заповнити ці вакансії… В іншому випадку доступ до суду відповідно до статті 6 ЄКПЛ буде серйозно уповільнений».

Вища рада правосуддя погоджується з авторамим законопроєкту № 3575, що за обставин, які склалися, кандидати, що пройшли прозору процедуру добору за європейськими стандартами та склали кваліфікаційний іспит, мали правомірні очікування щодо реалізації свого права на проходження процедур, необхідних для зайняття посади судді, зараз перебувають у стані невизначеності через припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зупинення дії результатів кваліфікаційного іспиту і, відповідно, терміну перебування кандидатів у резерві сприятиме не лише справедливому вирішенню питання щодо захисту права кандидатів на посаду судді місцевого суду в умовах припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а й насамперед дозволить державі виконати обов’язок щодо своєчасного наповнення вакантних посад суддів за рахунок чинного кадрового резерву та забезпечення прав громадян на доступ до правосуддя.

3. Разом із тим слід звернути увагу на момент відновлення зупиненого перебігу строку дії результатів кваліфікаційного оцінювання. Законопроєктом № 3575 пропонується рахувати такий момент «з дня прийняття рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, утвореної відповідно до цього Закону».

Водночас авторами законопроєкту № 3575 не конкретизовано, про яке саме рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України йдеться та коли Комісія зобов’язана його прийняти.

Згідно з пунктом 2 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» Вища кваліфікаційна комісія суддів України протягом двох місяців з дня формування її нового складу завершує процедуру добору кандидатів на посаду судді місцевого суду, оголошеного рішенням Комісії від 3 квітня 2017 року № 28/зп-17. Інші процедури, які були розпочаті Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19)  «Про судоустрій і статус суддів» до набрання чинності цим Законом, продовжуються новим складом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, утвореної відповідно до цього Закону.

Відповідно до положень частини першої статті 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» наступними стадіями добору після зарахування кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді є:

оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до кількості вакантних посад судді у місцевих судах конкурсу на заміщення таких посад;

проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у такому конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді правосуддя щодо призначення кандидата на посаду судді;

розгляд Вищою радою правосуддя рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ухвалення рішення щодо кандидата на посаду судді;

видання указу Президента України про призначення на посаду судді – у разі внесення Вищою радою правосуддя подання про призначення судді на посаду.

Як зазначено в пунктах 44, 47 доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційська Комісія) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), «принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права. Він є істотно важливим також і для плідності бізнесової діяльності, з тим щоб генерувати розвиток та економічний поступ. Аби досягти цієї довіри, держава повинна зробити текст закону (the law) легко доступним. Вона також зобов’язана дотримуватись законів (the laws), які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед — до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку. Парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права [людини] внаслідок ухвалення нечітких законів. Цим досягається істотно важливий юридичний захист особи супроти держави та її органів і посадових осіб».

Правомірне очікування виникає у тому випадку, коли внаслідок заяв чи обіцянок від імені органу публічної влади або внаслідок усталеної практики в особи сформувалося розумне сподівання, що стосовно неї орган публічної влади буде діяти саме так, а не інакше.

Виходячи з наведеного, законопроєкт не повною мірою відповідає принципу правової визначеності в частині встановлення моменту відновлення зупиненого строку дії кваліфікаційного іспиту.

Також варто зазначити, що наразі у Верховній Раді України перебуває на розгляді 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 22 червня 2020 року, реєстраційний № 3711, внесений у порядку законодавчої ініціативи Президентом України, та альтернативні проєкти №№ 3711-1, 3711-2. Метою цих законопроєктів 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. Запропоновані законопроєктами зміни дадуть змогу Вищій раді правосуддя сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та, як наслідок, запустити процес добору, кваліфікаційного оцінювання суддів та вирішувати інші питання суддівської кар’єри.

Тому вважаємо за доцільне законопроєкт № 3575 розглядати з урахуванням законопроєктів №№ 3711, 3711-1, 3711-2.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя підтримує законопроєкт № 3575 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. Висновок Венеційської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027, п.п. 38, 44. [↑](#footnote-ref-2)