**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **8 вересня 2020 року** | **Київ** | **№ 2583/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо законопроєкту № 3025а** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо територіальної юрисдикції місцевих судів на території України до прийняття закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку із утворенням (ліквідацією) районів», реєстраційний № 3025а від 27 серпня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Демченком С.О., Костіним А.Є., Фрісом І.П., Торохтієм Б.Г., Корнієнком О.С., Божиком В.І., Пузановим О.Г., Масловим Д.В., Новіковим М.М., Ватрасом В.А., Шпеновим Д.Ю., Бабієм Р.В., Клочком А.А., Вельможним С.А., Німченком В.І.

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 із 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 територіальної юрисдикції місцевих судів на території України до прийняття закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку із утворенням (ліквідацією) районів» (реєстраційний № 3025а від 27 серпня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Демченком С.О., Костіним А.Є., Фрісом І.П., Торохтієм Б.Г., Корнієнком О.С., Божиком В.І., Пузановим О.Г., Масловим Д.В., Новіковим М.М., Ватрасом В.А., Шпеновим Д.Ю., Бабієм Р.В., Клочком А.А., Вельможним С.А., Німченком В.І.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**8 вересня 2020 року № 2583/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3025а

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо територіальної юрисдикції місцевих судів на території України до прийняття закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку із утворенням (ліквідацією) районів», реєстраційний № 3025а (далі – законопроєкт № 3025а), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Демченком С.О., Костіним А.Є., Фрісом І.П., Торохтієм Б.Г., Корнієнком О.С., Божиком В.І., Пузановим О.Г., Масловим Д.В., Новіковим М.М., Ватрасом В.А., Шпеновим Д.Ю., Бабієм Р.В., Клочком А.А., Вельможним С.А., Німченком В.І.

Як зазначено у пояснювальній записці, 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів». Реалізація зазначеної Постанови призвела до зміни адміністративно-територіального устрою, який є територіальною основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади, зокрема місцевих судів.

У зв’язку із цим кількість судів в Україні повинна бути приведена у відповідність до кількості новостворених районів. Проте на цей час відсутні правові механізми, які б врегульовували питання зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку із утворенням (ліквідацією) районів.

Законопроєкт № 3025а розроблено з метою приведення у відповідність кількості судів України до кількості новостворених районів.

Законопроєктом № 3025а пропонується доповнити розділ ХІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пунктом 31, згідно з яким до прийняття закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку із утворенням (ліквідацією) районів відповідні місцеві суди продовжують здійснювати свої повноваження у межах закріпленої за ними до утворення (ліквідації) районів територіальної юрисдикції, але не пізніше 1 січня 2022 року.

Також пунктами 1, 2 розділу ІІ «Прикінцеві положення» законопроєкту № 3025а передбачається рекомендувати Президентові України внести на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку з утворенням (ліквідацією) районів; рекомендувати Вищій раді правосуддя до прийняття закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку з утворенням (ліквідацією) районів вжити організаційних заходів до забезпечення роботи судів у районах, ліквідованих Верховною Радою України.

При опрацюванні законопроєкту № 3025а Вища рада правосуддя врахувала позицію Національної школи суддів України.

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

Відповідно до статті 1 Основного Закону України 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.

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

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» в Україні утворено 136 нових районів (з них 17 на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей) та ліквідовано 490 районів.

Згідно із частиною сьомою Постанови вона набирає чинності з дня, наступного за днем її опублікування, крім підпункту 1 пункту 1 та підпункту 1 пункту 3, які набирають чинності з моменту повернення тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим під загальну юрисдикцію України.

Вказана Постанова набрала чинності 19 липня 2020 року.

З огляду на зазначене виникла потреба в подальшій організації роботи місцевих судів.

Рада суддів України 22 липня 2020 року надіслала головам місцевих та апеляційних судів лист-роз’яснення (№ 9рс-466/20-вих) щодо зміни системи судоустрою та приведення її у відповідність до нового адміністративно-територіального устрою шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації судів, згідно з яким місцеві загальні суди продовжують здійснювати розгляд справ у межах раніше утворених районів та раніше визначеного адміністративно-територіального устрою.

Відповідно до статті 125 Конституції України судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом.

Суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проєкт якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Частиною першою статті 17 Закону № 1402-VIII також передбачено, що судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Відповідно до статті 19 Закону № 1402-VIII суд утворюється і ліквідовується законом. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою. Утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів.

Указами Президента України  у 2017 році ліквідовано / реорганізовано місцеві загальні суди (районні, міськрайонні) і утворено окружні суди.

Такі окружні суди на цей час зареєстровані як юридичні особи, але не здійснюють правосуддя. Згідно з пунктом 3 розділу ХІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII районні, міжрайонні, районні у містах, міські, міськрайонні суди продовжують здійснювати свої повноваження до утворення та початку діяльності місцевого окружного суду, юрисдикція якого розповсюджується на відповідну територію.

Таким чином, новий адміністративно-територіальний устрій потребує внесення змін до існуючої мережі судів і, відповідно, розроблення нової мережі судів.

Це питання є дуже складним, оскільки при розробленні мережі судів потрібно врахувати і недоліки попереднього переформатування судової системи саме на рівні місцевих судів, і новий адміністративно-територіальний устрій, і питання логістики, у тому числі запровадження електронного судочинства, та проводити об’єднання судів за округами з урахуванням навантаження на відповідний суд з метою забезпечення громадянам рівних можливостей доступу до правосуддя.

Вирішення цих проблем у комплексі дасть змогу сформувати оптимальну мережу судів, яка буде забезпечувати максимально ефективний доступ до правосуддя і реалізацію права на справедливий суд.

При цьому на сьогодні потребує першочергового вирішення питання територіальної підсудності, оскільки новий адміністративно-територіальний устрій на районному рівні ускладнив роботу судів через невизначеність територіальної підсудності кримінальних проваджень і цивільних справ, а також справ адміністративної юрисдикції, підсудних місцевим загальним судам як судам першої інстанції.

Складовою принципу верховенства права є право на звернення до суду.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному право на справедливий суд, що включає, з-поміж іншого, право на розгляд справи незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.

Відповідні положення Конвенції втілились також у статті 55 Конституції України, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищає суд; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Крім того, статтею 64 Конституції України передбачено, що права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зокрема, наголошується, що право на справедливий суд не може бути обмежене в умовах воєнного та надзвичайного стану.

Таким чином, надзвичайно важливим і пріоритетним завданням законодавця має бути, в першу чергу, закріплення положень, які у перехідний період, до утворення нової мережі судів, дали б можливість чітко визначити правила територіальної підсудності.

Водночас залишається невирішеним питання розгляду справ, територіальна підсудність яких – окупована територія та зона російсько-українського протистояння на Донбасі. Законопроєктом № 3025а жодним чином не вирішується це питання.

Також вважаємо, що перехідний період понад два роки, запропонований законопроєктом № 3025а, є надмірним для коректування існуючої мережі судів, що триває з 2016 року, та створює перманентний стан правової невизначеності. Вказаний строк має бути значно скорочений, а нові суди необхідно утворювати з дотриманням вимог частини другої статті 125 Конституції України.

3. Окремо варто відзначити, що проведення оптимізації судів призведе також до перерозподілу навантаження між існуючими судами та судами, які утворяться.

На сьогодні в Україні із 7295 штатних посад суддів фактично заповнені 5275, повноважними є лише 4853 судді; вакантними залишаються 2020 суддівських посад; два суди не здійснюють правосуддя через відсутність повноважних суддів; у 97 судах фактична чисельність суддів відносно штатної забезпечена лише на 50 і менше відсотків; 2284 судді місцевих та апеляційних судів не пройшли кваліфікаційне оцінювання. Заблоковані кваліфікаційні процедури не дають змоги суддям, які були призначені на п’ять років, бути призначеними безстроково і продовжити здійснювати повноваження. Тобто формально судді є, проте не мають можливості здійснювати правосуддя.

Наразі надмірне судове навантаження є наслідком непослідовних законодавчих змін, які заблокували розпочаті раніше процедури кваліфікаційного оцінювання і конкурсних доборів, а також багато інших питань суддівської кар’єри.

Отже, при вирішенні зазначеного питання необхідно брати до уваги визначення штатної чисельності судів з урахуванням показників середніх витрат часу на розгляд справ та коефіцієнтів складності справ, які розраховані за категоріями.

Саме ці показники дадуть можливість розрахувати оптимальну штатну чисельність конкретного суду з урахуванням реального навантаження.

Це важливе і складне питання потребує широкого та професійного обговорення, яке Вища рада правосуддя наразі розпочала серед суддівської спільноти.

Важливим є також вирішення питання передання судових справ та процесуальних документів між судами у разі ліквідації судів. Крім проблеми доступу до суду та визначення територіальної підсудності, передання справ може створити додаткові незручності для громадян, оскільки може призвести до розгляду спочатку складних і тривалих судових справ. Йдеться про створення нових судів, нових складів суду, заміну колегій суддів, внесення змін до програмного забезпечення (реєстри, системи діловодства) тощо. Цивільні, господарські та адміністративні справи мають бути перерозподілені між суддями.

Особливі труднощі для громадян це може спричинити під час розгляду кримінальних проваджень (особливо у разі утримання під вартою) або адміністративних матеріалів (у зв’язку зі строками притягнення до адміністративної відповідальності).

Зазначене питання врегульовано лише частково у Кримінальному процесуальному кодексі Україні, згідно зі статтею 319 якого у разі переведення судді до суду, юрисдикція якого поширюється на територію, на яку поширювалася юрисдикція суду, з якого суддя був переведений, такий суддя продовжує розгляд справ, що перебували в його провадженні на момент переведення.

При цьому варто зважати, що наразі питання оптимізації судів не є таким нагальним, як подолання кадрового голоду в судах. Насамперед слід визначити таку штатну чисельність суддів, яка б давала змогу розглядати наявну кількість судових справ у розумні строки та з дотриманням процесуального законодавства, і, звичайно, вжити заходів для заповнення вакантних посад суддів.

Законом України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» визначено нову модель і принципи формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

11 березня 2020 року Конституційний Суд України Рішенням № 4-р/2020 визнав окремі положення Закону № 193-ІХ неконституційними. Відповідно до вказаного Рішення Верховній Раді України рекомендовано невідкладно привести положення Закону № 1402-VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», та Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» зі змінами, внесеними Законом України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», у відповідність до цього Рішення.

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», реєстраційний № 3711 від 22 червня 2020 року, 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 і вирішувати інші питання суддівської кар’єри.

4. Стаття 19 Конституції України визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Авторами законопроєкту № 3025а не враховано обсяг повноважень Вищої ради правосуддя, передбачений статтею 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», а також положення Закону № 1402-VIII.

Зокрема, згідно із частиною восьмою статті 133 Закону № 1402-VIII Рада суддів України розробляє та організовує виконання заходів щодо поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів.

Відповідно до статті 147 Закону № 1402-VIII в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя.

Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та Національна школа суддів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами.

Державна судова адміністрація України забезпечує виконання рішень про утворення чи припинення (ліквідацію) судів.

Крім того, Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом (стаття 151 Закону № 1402-VIII).

Разом із тим законопроєкт № 3025а містить рекомендаційні приписи Вищій раді правосуддя до прийняття закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв’язку з утворенням (ліквідацією) районів вжити організаційних заходів до забезпечення роботи судів у районах, ліквідованих Верховною Радою України.

Отже, при законодавчому вирішенні питання щодо зміни мережі місцевих судів на території України у зв’язку з утворенням (ліквідацією) районів необхідна консолідована робота суб’єктів законодавчої ініціативи, судів та органів суддівського врядування.

Принцип правової визначеності покликаний гарантувати ефективну дію принципу верховенства права. Він виявляє себе як на етапі правотворчості, так і на етапі правозастосування.

Відповідно до загальних вимог нормопроєктної техніки проєкти законів та нормативно-правових актів повинні раціонально, адекватно врегульовувати суспільні відносини, правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя в цілому підтримує законопроєкт № 3025а, водночас звертає увагу суб’єктів законодавчої ініціативи на необхідність врахування зазначених у цьому висновку застережень під час розгляду законопроєкту № 3025а.**

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)