**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **8 вересня 2020 року** | **Київ** | **№ 2584/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо законопроєктів «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя», «Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя», надісланих Міністерством юстиції України** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкти законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя», «Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя», надісланих до Вищої ради правосуддя Міністерством юстиції України (лист від 1 вересня 2020 року № 6993/11.3.1/18-20).

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

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проєктів законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя», «Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя», надісланих до Вищої ради правосуддя Міністерством юстиції України (лист від 1 вересня 2020 року № 6993/11.3.1/18-20).

2. Надіслати консультативний висновок до Міністерства юстиції України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**8 вересня 2020 року № 2584/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєктів «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя»,

«Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя»

1. Проєкти законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя», «Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя» надіслані до Вищої ради правосуддя Міністерством юстиції України (лист від 1 вересня 2019 року № 6993/11.3.1/18-20).

Як вбачається із пояснювальної записки до законопроєктів, 9 червня 2020 року Радою директорів Міжнародного валютного фонду був схвалений Лист України про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику щодо нової 18-місячної Програми Stand-by для України від 2 червня 2020 року (далі – Меморандум), пунктом 26 якого окреслено посилення верховенства права шляхом забезпечення незалежності, доброчесності та підзвітності судових органів.

Так, підпунктом «а» пункту 26 Меморандуму передбачено внесення змін до Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон № 1798-VIII) щодо посилення якості відбору членів Вищої ради правосуддя, зокрема створення комісії для попередньої перевірки потенційних кандидатів у Вищу раду правосуддя та оцінки їхньої доброчесності. Також визначено, що комісія проведе одноразову перевірку діючих членів Вищої ради правосуддя. У разі негативної оцінки комісією діючого члена Вищої ради правосуддя комісія направить рекомендацію щодо звільнення відповідному органу з призначення.

Підпунктом «b» пункту 26 Меморандуму пропонується утворення постійного інспекційного підрозділу в структурі Вищої ради правосуддя, який відповідатиме за проведення розслідувань дисциплінарних справ стосовно суддів та надання Вищій раді правосуддя рекомендацій щодо дисциплінарних дій та санкцій щодо суддів.

Проєктом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя» передбачається:

порядок утворення та діяльності Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя, до складу якої входитимуть: три особи з числа суддів або суддів у відставці, визначені Радою суддів України; три особи, визначені Громадською радою доброчесності, утвореною відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; три особи, визначені міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України;

проведення Експертною комісією з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя конкурсу для попереднього добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя окремо для кожного суб’єкта обрання (призначення) з метою оцінки відповідності кандидатів встановленим етичним стандартам судді як складової доброчесності та професійної етики члена Вищої ради правосуддя;

зміна умов діяльності служби інспекторів Вищої ради правосуддя як самостійного структурного підрозділу у складі секретаріату Вищої ради правосуддя, який здійснюватиме свою діяльність на засадах незалежності та неупередженості, а також розширення повноважень інспекторів Вищої ради правосуддя (проведення попередньої перевірки дисциплінарної скарги; збирання інформації, документів, інших матеріалів, подання запитів; підготовка висновків щодо наявності чи відсутності підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та представлення їх на засіданні Вищої ради правосуддя та/або її органів).

Крім того, розділом II «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту закону передбачено проведення Експертною комісією з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя одноразової перевірки членів Вищої ради правосуддя, призначених (обраних) на посаду до набрання чинності цим Законом, на відповідність встановленим етичним стандартам судді як складової доброчесності та професійної етики члена Вищої ради правосуддя. Рішення за результатами перевірки щодо невідповідності члена Вищої ради правосуддя встановленим для судді етичним стандартам підлягатиме обов’язковому розгляду суб’єктом обрання (призначення) для вирішення питання про звільнення його з посади члена Вищої ради правосуддя.

З дня внесення зазначеного рішення такий член Вищої ради правосуддя відсторонюватиметься від посади, а його повноваження зупинятимуться до ухвалення рішення про звільнення з посади органом, що обрав (призначив) цього члена Вищої ради правосуддя.

Крім того, Рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 окремі положення Закону № 1798-VІII у редакції Закону 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» визнано неконституційними та рекомендовано Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства у відповідність до цього Рішення.

Враховуючи викладене, Міністерство юстиції України зазначає, що необхідність прийняття проєкту закону зумовлена потребою приведення норм Закону № 1798-VIII у відповідність до вказаного вище Рішення Конституційного Суду України та виконанням вимог Меморандуму.

Крім того, законопроєктом пропонується внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо порядку обрання та звільнення членів Вищої ради правосуддя.

Проєктом Закону України «Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя» пропонується внести зміну до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою передбачити встановлення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя.

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 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).

В Україні 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. У разі виникнення колізії між нормами Конституції України та будь-яких інших нормативно-правових актів мають застосовуватися саме норми Конституції.

Чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Вказані норми регламентуються статтею 9 Конституції України.

За загальним правилом усі нормативно-правові акти мають відповідати Основному Закону України, покликані розвивати його зміст і забезпечувати ефективне застосування.

Європейський суд з прав людини також неодноразово наголошував, 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.

Також закон має переслідувати легітимну мету, як неодноразово вказував Європейський суд з прав людини.

2.1. Щодо створення Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя (далі – Експертна комісія) вважаємо неможливим створення ще одного органу, який з огляду на його повноваження також не має конституційної основи, оскільки, аналізуючи статтю 281 Закону України № 193-X «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-p/2020 дійшов висновку, що орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу.

Наведене також не узгоджується з нормами законодавства України та міжнародними стандартами.

Варто наголосити, що Велика хартія суддів (Консультативна рада європейських суддів, м. Страсбург, 17 листопада 2010 року, пункт 13) передбачає, що для забезпечення незалежності суддів у кожній державі створюється судова рада чи інший спеціалізований орган, незалежний від законодавчої та виконавчої влади, наділений широкими повноваженнями з усіх питань щодо статусу суддів, а також щодо організації, функціонування та репутації судових інституцій. До складу ради входять або винятково судді, або більшість складу ради становлять судді, обрані іншими суддями.

У Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства зазначено, що судова рада повинна також становити собою автономний орган судової влади, що уможливлює здійснення індивідуальними суддями своїх функцій незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влади та без неправомірного тиску зсередини судової системи. Стосовно цього Консультативна рада європейських суддів вважає, що буде неприпустимим, якщо судова рада обмежуватиметься іншими органами у своїй автономії визначати власні процедури діяльності та питання, що виносяться на її розгляд. Слід визначити відносини між судовою радою та міністром юстиції, главою держави та Парламентом. Крім того, з огляду на те, що судова рада не належить до ієрархії судової системи і не може як така приймати рішення щодо суті справ, слід обережно ставитися до відносин із судами та, особливо, суддями.

У січні 2013 року Європейський суд з прав людини ухвалив рішення у справі «Олександр Волков проти України»[[2]](#footnote-2), яке стало відправною точкою судової реформи, що відбувається в Україні.

Зокрема, Суд констатував, що в Україні не забезпечено достатнє відділення судової гілки влади від інших гілок влади, що не гарантує незалежності суддів і захисту від порушень і свавілля при застосуванні дисциплінарних заходів. Суд зобов’язав Україну негайно здійснити реформування інституційної побудови судової системи[[3]](#footnote-3). В рішенні Суду наголошено, що «представникам інших гілок влади слід утримуватися від будь-яких дій чи заяв, які можуть бути сприйняті як інструмент здійснення тиску на діяльність судових органів чи викликати сумніви щодо їх здатності виконувати свої обов’язки ефективно. Судді не повинні мати підстав боятися звільнення чи дисциплінарного провадження у зв’язку із прийнятими ними судовими рішеннями. Окрім того, необхідно використати можливості нинішньої реформи для потужного зміцнення незалежності судової влади від виконавчої. Згідно з практикою Суду, метою терміну «встановлений законом» у [статті 6 Конвенції](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n42) є гарантування того, «що функціонування судової системи у демократичному суспільстві не залежить від виконавчої влади, а регулюється законом, прийнятим парламентом».

У чинних законодавчих процедурах формування складу Вищої ради правосуддя враховано абсолютну більшість зауважень і пропозицій міжнародних експертів, що дає можливість стверджувати про їхню відповідність основним європейським стандартам.

Зі змісту ж підготовленого Міністерством юстиції України законопроєкту, зокрема запропонованої редакції статті 91 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», вбачається, що у разі невизначення у встановлений законом строк Радою суддів України осіб до складу Експертної комісії таких осіб визначає Міністр юстиції України.

Таким чином, прослідковуються намагання органу виконавчої влади втрутитись у діяльність судової влади, хоча у конституційній демократії судова влада та суди не мають зазнавати кардинальних змін, оскільки це є посяганням на принципи верховенства права, демократії, поділу влади, незалежності суддів та інші конституційні цінності.

2.2. Щодо проведення Експертною комісією конкурсу для попереднього добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя окремо для кожного суб’єкта обрання (призначення) з метою оцінки відповідності кандидатів встановленим етичним стандартам судді як складової доброчесності та професійної етики члена Вищої ради правосуддя зазначаємо таке.

Конституцією України визначено порядок формування складу Вищої ради правосуддя (частина друга статті 131 Конституції України): «Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає з’їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з’їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з’їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ».

Конституція України не містить застережень, що будь-який орган може обмежувати конституційно визначених суб’єктів формування конституційного органу, яким є Вища рада правосуддя, а це – Верховна Рада України, Президент України, з’їзд суддів України, з’їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів і з’їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, в їхньому конституційному праві призначити (обрати) того чи іншого кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя у разі його відповідності вимогам до члена Вищої ради правосуддя.

Законопроєктом фактично обмежується конституційне право суб’єктів призначення (обрання) самостійно обирати (призначати) визначену Основним Законом України кількість членів Вищої ради правосуддя.

При цьому суб’єкти обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя самостійно оцінюють кандидатів на доброчесність при їх обранні (призначенні).

Також варто зазначити, що Міністерство юстиції України при підготовці законопроєкту не врахувало, що право обирати членів Вищої ради правосуддя на з’їзді адвокатів та всеукраїнській конференції прокурорів передбачено законами України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (статті 44, 54) та «Про прокуратуру» (стаття 67) – у проєкті ж закону відповідні зміни до цих законів не передбачено.

Разом з тим вбачається також втручання з боку виконавчої влади в діяльність адвокатури та прокуратури шляхом обмеження їхніх повноважень.

2.3. Як передбачено проєктом закону, до складу Експертної комісії входитимуть: три особи з числа суддів або суддів у відставці, визначені Радою суддів України; три особи, визначені Громадською радою доброчесності, утвореною відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; три особи, визначені міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України.

З приводу участі у складі Комісії осіб, визначених міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, варто зазначити таке.

Статтею 1 Конституції України передбачено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Суверенітет України ґрунтується на природному праві кожного народу та нації на самовизначення, що закріплено у частині першій статті 2 Статуту Організації Об’єднаних Націй, в якій зазначено, що держави – члени ООН визнають право народів на самовизначення.

Декларацією про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об’єднаних Націй, затвердженою резолюцією 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї ООН від 24 жовтня 1970 року, передбачено, що в силу принципу рівності та самовизначення народів, усі народи мають право вільно визначати без втручання ззовні свій політичний статус та реалізовувати свій економічний, соціальний та культурний розвиток, і кожна держава зобов’язана поважати таке право відповідно до положень Статуту ООН. Створення суверенної та незалежної держави або встановлення будь-якого політичного статусу, вільно визначеного народом, є формою реалізації цим народом права на самовизначення.

Реалізуючи загальновизнані права народів та націй на самовизначення, Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 року у Декларації про державний суверенітет України проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

У розділі II «Народовладдя» було закріплено, що Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР.

Постановою Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року № 1427-XII було затверджено Акт проголошення незалежності України. Виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, та здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки проголосила незалежність та самостійність Української держави.

Реалізуючи право на самовизначення та принцип народовладдя, Верховна Рада України 28 червня 1996 року ухвалила Основний Закон – Конституцію України.

У частині другій статті 5 Конституції України передбачено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

**Конституційний Суд України у рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 зазначив, що в**лада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. Основним Законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані у встановленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). З чого Суд дійшов висновку: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», що треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Із вказаного вбачається, що положення законопроєкту, якими передбачено створення Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя, до якої входитимуть три особи, визначені міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, порушує основоположні конституційні принципи державотворення, зокрема суверенітет, права Народу України на його реалізацію, неподільність державної влади, оскільки міжнародні організації як суб’єкти делегування трьох представників не є представниками Народу України, вони не входять до Народу України, а тому не є носіями державної влади в Україні.

Водночас Конституція України не передбачає можливості обмеження державного суверенітету чи зміни способу реалізації громадянами народовладдя шляхом делегування владних повноважень іноземним організаціям та громадянам (здійснення добору кандидатів на посади членів Вищої ради правосуддя, проведення перевірки членів Вищої ради правосуддя), що порушує положення статей 1, 5 Конституції України.

Міжнародні партнери можуть мати виключно дорадчу функцію у формуванні державних органів.

У пункті 24 Висновку Венеційської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування (CDL (2019) 027), вказано, що «…склад Конкурсної комісії, здається, буде засновуватися на попередніх висновках Венеційської комісії, особливо стосовно участі міжнародних експертів. У своєму висновку щодо антикорупційного суду в Україні Комісія вказала, що «тимчасово міжнародним організаціям та фінансуючим організаціям (донорам), які активно надають підтримку антикорупційним програмам в Україні, повинна бути надана вирішальна роль в органі, який є компетентним щодо відбору до спеціалізованих антикорупційних судів…». Важливо зазначити, що такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів. Постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету».

2.4. Щодо участі у складі Експертної комісії осіб, визначених Громадською радою доброчесності, слід зазначити, що її діяльність не повною мірою виправдала мету її створення, її висновки та результати діяльності в оцінюванні суддів виявилися доволі неоднозначними.

Відповідно до частини першої статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 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.

Отже, чинним законодавством не визначено чітко статус Громадської ради доброчесності – чи є вона суб’єктом владних повноважень чи інститутом громадянського суспільства, обсяг її повноважень та відповідальність. Це створює перепони для оскарження рішень та висновків Громадської ради доброчесності особами, стосовно яких такі рішення прийняті та на чиї права та інтереси такі рішення впливають.

У пункті XV рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), викладених в Оціночному звіті за результатами 4-го раунду оцінювання України, затвердженому на 76-му пленарному засіданні 23 червня 2017 року, зазначено, що необхідно «проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів; (іі) більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити, що її склад відображає різноманіття суспільства, та посилити норми щодо конфліктів інтересів, зокрема, за рахунок запровадження ефективного механізму контролю (пункт 141)».

Міністерством юстиції України не враховано також, що у Фінальному звіті Ради Європи про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності (2017) експертами Проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» вказано, що «усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінку, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар’єри суддів, повинні бути обґрунтованими (пункт 92 Висновку КРЄС № 10 (2007) про судову раду на службі суспільству). Однак через вказані у Звіті недоліки щодо нерелевантності інформації, оцінювання судових рішень та різних підходів до конкретних фактів можна дійти висновку, що окремі затверджені Громадською радою доброчесності висновки були необґрунтованими або частково необґрунтованими, внаслідок чого були скасовані у подальшому».

Таким чином, участь Громадської ради доброчесності у попередній судовій реформі не призвела до очікуваних результатів, на що зверталася увага міжнародними експертами.

Вища рада правосуддя у своєму консультативному висновку (затвердженому рішенням від 9 липня 2020 року № 2077/0/15-20) до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення участі Громадської ради доброчесності у оцінюванні на відповідність займаній посаді судді», реєстраційний № 3534 від 25 травня 2020 року, вже наголошувала, що з огляду на висновки Венеційської комісії (висновок Венеційської комісії ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30 червня 2017 року, пункти 74**–**76) рішення Громадської ради доброчесності мають носити рекомендаційний характер для суб’єкта прийняття відповідних рішень.

2.5. Законопроєкт передбачає проведення Експертною комісією з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя одноразової перевірки членів Вищої ради правосуддя, призначених (обраних) на посаду до набрання чинності цим Законом, на відповідність встановленим етичним стандартам судді як складової доброчесності та професійної етики члена Вищої ради правосуддя.

Крім того, згідно з положеннями проєкту закону передбачено обов’язковість розгляду суб’єктом обрання (призначення) рішення за результатами перевірки щодо невідповідності члена Вищої ради правосуддя встановленим для судді етичним стандартам для вирішення питання про звільнення його з посади члена Вищої ради правосуддя.

Конституційний Суд України зазначав, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абзац п’ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Особливий порядок призначення членів Вищої ради правосуддя визначено статтею 131 Конституції України. Суб’єктами звільнення (відкликання) з посади члена Вищої ради правосуддя є суб’єкти обрання (призначення) члена Вищої ради правосуддя, оскільки Конституцією України не встановлено інше.

Вказана гарантія є похідною від гарантій недоторканності і незалежності суддів, що встановлені статтею 126 Конституції України, і забезпечує незалежну, неупереджену та безсторонню процедуру щодо призначення, звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності судді як запоруку незалежності суддів, що є невід’ємною складовою статусу судді, конституційним принципом організації та функціонування судів і професійної діяльності суддів.

Незалежність суддів полягає передусім у їхній самостійності, непов’язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами чи іншою, крім закону, волею (пункт 4.1 Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004).

Крім того, запропонована вимога щодо перевірки на доброчесність чинних членів Вищої ради правосуддя, які є суддями і вже пройшли вказану перевірку в порядку частини третьої статті 127 Конституції України, ставить під сумнів встановлені законом порядок і процедуру призначення судді на посаду, спростовує легітимність цієї процедури та є такою, що посягає на суддівську незалежність.

Таким чином, законопроєкт в частині порядку утворення та діяльності Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя, проведення Експертною комісією конкурсу для попереднього добору кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя, одноразової перевірки членів Вищої ради правосуддя, призначених (обраних) на посаду до набрання чинності цим Законом, на відповідність встановленим етичним стандартам судді як складової доброчесності та професійної етики члена Вищої ради правосуддя не відповідає критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки суперечить таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційного права кожного на приватне життя.

3. Водночас заслуговують на увагу норми законопроєкту, якими розширено повноваження інспекторів Вищої ради правосуддя, зокрема останнім надається право робити запити від імені Вищої ради правосуддя.

Одним із проблемних питань здійснення Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя дисциплінарних проваджень стосовно суддів є значна кількість дисциплінарних скарг, що надходять до Вищої ради правосуддя.

Значна частина дисциплінарних скарг залишається без розгляду як членами Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя, так і Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя з огляду на невідповідність цих скарг вимогам закону.

Звернення до дисциплінарного органу з дисциплінарними скаргами, що не відповідають вимогам закону, зменшують ефективність дисциплінарної процедури та призводять до тривалого розгляду інших дисциплінарних справ.

Запропоновані норми створять умови для ефективного та оперативного виконання повноважень членами Вищої ради правосуддя, оптимізації роботи Вищої ради правосуддя, пришвидшення розгляду дисциплінарних справ.

Наділення інспектора Вищої ради правосуддя повноваженням повертати дисциплінарні скарги та залишати їх без розгляду у визначених законом випадках сприятиме оптимізації та пришвидшенню розгляду дисциплінарних скарг. Внесення таких змін буде спрямовано на розумне спрощення, ефективність і диференціацію процесу розгляду дисциплінарних скарг.

Як наслідок, у подальшому можна буде скороти строк притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності – з 3 років до 1 року.

Разом з тим проєкт Закону України «Про внесення зміни до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя», яким пропонується внести зміну до статті 18832 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши встановлення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог інспектора Вищої ради правосуддя, може бути підтриманий у подальшому в разі прийняття відповідних законодавчих змін щодо розширення правового статусу інспекторів Вищої ради правосуддя.

4. 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, внесені народними депутатами України.

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 та удосконалення процедури формування та діяльності органів суддівського врядування. Положеннями законопроєктів, у тому числі, передбачається внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Варто зазначити, норми законопроєкту № 3711-1 значною мірою подібні до норм законопроєкту, підготовленого Міністерством юстиції України.

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», реєстраційний № 3711 від 22 червня 2020 року, яким в цілому підтримала його прийняття з необхідністю доопрацювання його окремих положень.

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, прийнятого на її 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6–7 грудня 2019 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. Крім цього, Вища рада правосуддя підтримала положення щодо порядку припинення Верховного Суду України як юридичної особи та визначення статусу суддів Верховного Суду України.

14 липня 2020 року Вищою радою правосуддя ухвалені рішення № 2127/0/15-20, № 2128/0/15-20 про надання консультативних висновків до законопроєктів № 3711-1, № 3711-2.

Зазначені консультативні висновки розміщені на офіційному вебсайті Вищої ради правосуддя <https://hcj.gov.ua> в розділі «Діяльність» – «Акти ВРП».

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики 15 липня 2020 року вирішив рекомендувати Верховній Раді України проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (реєстр. № 3711 від 22 червня 2020 року), поданий Президентом України як невідкладний, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу. Наразі законопроєкти очікують на розгляд Верховною Радою України.

Крім того, за інформацією, яка надійшла до Вищої ради правосуддя з Комітету Верховної Ради України з питань правової політики,  за пропозицією Голови Комітету Головою Верховної Ради України надіслано лист на ім’я Генерального секретаря Ради Європи з проханням звернутися до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) для надання Комітету експертного висновку 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».

Тому вважаємо, що при опрацюванні проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя» Міністерству юстиції України необхідно врахувати наявність законопроєктів №№ 3711, 3711-1, 3711-2.

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.

Венеційська комісія у висновку щодо Румунії зазначила таке: «Венеційська комісія нагадує, що 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).

**З огляду на зазначене Вища рада правосуддя не підтримує підготовлений Міністерством юстиції України проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя» як такий, що суперечить нормам Конституції України.**

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 Європейського Суду з прав людини від 9 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11). [↑](#footnote-ref-2)
3. Там само. Пункти 199, 202. [↑](#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)