**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1 жовтня 2020 року** | **Київ** | **№ 2767/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо законопроєкту № 4055** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо заповнення вакантних посад суддів місцевих судів», реєстраційний № 4055 від 4 вересня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Припутнем Д.С.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

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

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо заповнення вакантних посад суддів місцевих судів» (реєстраційний № 4055 від 4 вересня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Припутнем Д.С.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Заступник Голови Вищої ради правосуддя О.В. Маловацький**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

1 жовтня 2020 року № 2767/0/15-20

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 4055

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо заповнення вакантних посад суддів місцевих судів» від 4 вересня 2020 року, реєстраційний № 4055 (далі – законопроєкт № 4055), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Припутнем Д.С.

Як зазначено у пояснювальній записці, законопроєкт розроблено з метою подолання кадрової кризи в місцевих судах та припинення фактичного блокування завершення добору кандидатів на посаду судді місцевого суду, оголошеного 3 квітня 2017 року, внаслідок фактичної відсутності в Україні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та найближчих перспектив її створення.

Законопроєкт № 4055передбачає внесення змін до Законів Україн[и](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19) «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів».

Зокрема, пропонується до дня формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України покласти на Вищу раду правосуддя повноваження щодо завершення процедури добору кандидатів на посаду судді місцевого суду та провести конкурс на зайняття вакантної посади судді місцевого суду для таких кандидатів відповідно до кількості наявних вакантних посад.

Законопроєктом також запропоновано зобов’язати Вищу раду правосуддя затвердити Тимчасове положення про методику оцінювання кандидата на посаду судді місцевого суду за результатами складення ним кваліфікаційного іспиту, Тимчасове положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді місцевого суду, а також залучити Національну школу суддів України та/або інших фахівців у сфері права до перевірки виконаних практичних завдань за результатами складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на посаду судді місцевого суду, призначеного рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 24 червня 2019 року №107/зп-19, тощо.

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 як рекомендація[[1]](#footnote-1).

При опрацюванні законопроєкту № 4055 Вища рада правосуддя врахувала позицію Національної школи суддів України.

Згідно із статтею 8 Конституції України 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.

Згідно з [частиною десятою](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5230) статті 131 Конституції України відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів.

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

Відповідно до [статті 92](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n935) Закону № 1402-VIII Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним колегіальним органом суддівського врядування, який діє на постійній основі у системі правосуддя України.

Згідно із частиною першою статті 93 Закону № 1402-VIII Вища кваліфікаційна комісія суддів України, з-поміж іншого, веде облік даних про кількість посад суддів у судах, у тому числі вакантних; проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді.

На виконання визначених законом повноважень рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 3 квітня 2017 року № 28/зп-17 оголошено добір кандидатів на посаду судді місцевого суду.

Положенням про складення кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів на посаду судді, затвердженим рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 3 жовтня 2018 року № 211/зп-18 (далі – Положення), визначено, що кваліфікаційний іспит – це передбачений Законом № 1402-VIII етап добору на посаду судді місцевого суду, що є атестуванням особи, яка пройшла спеціальну підготовку і виявила намір бути рекомендованою для призначення на посаду судді. Метою іспиту є виявлення рівня знань, практичних навичок та умінь кандидатів на посаду судді щодо застосування закону і ведення судового засідання та оцінка їх здатності здійснювати правосуддя на професійній основі.

Іспит проводиться шляхом складення письмового анонімного тестування та виконання анонімного письмового практичного завдання зі спеціалізації місцевого загального суду та/або місцевого адміністративного суду та/або місцевого господарського суду на вибір кандидата на посаду судді.

У період з 31 липня по 29 серпня 2019 року згідно з рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 24 червня 2019 року № 107/зп-19 проведений кваліфікаційний іспит для 370 кандидатів на посади суддів місцевих судів, який складався з письмового анонімного тестування та анонімного письмового практичного завдання з написання судового рішення зі спеціалізації відповідного місцевого суду (загального, адміністративного та господарського).

Результати анонімного письмового тестування оприлюднювались Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у день його складення. За результатами анонімного письмового тестування до написання анонімного письмового практичного завдання було допущено 368 кандидатів.

Після завершення 29 серпня 2019 року кваліфікаційного іспиту результати перевірки практичних завдань залишилися не визначеними, процедура кваліфікаційного іспиту не завершена.

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» (далі – Закон № 193-ІX).

Пунктами 2, 3 розділу ІІ вказаного 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.

Слід звернути увагу, що законодавець, припиняючи повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, не передбачив перехідного періоду, що спричинило призупинення кадрових процесів у системі судоустрою.

У подальшому, 11 березня 2020 року, Конституційний Суд України Рішенням № 4-р/2020 визнав окремі положення Закону № 193-ІХ неконституційними. Зокрема, частину першу статті 94 (щодо порядку призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України) визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Відповідно до цього рішення Верховній Раді України рекомендовано невідкладно привести положення Закону № 1402-VIII зі змінами, внесеними Законом № 193-IX, та Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» зі змінами, внесеними Законом № 193-IX, у відповідність до цього рішення.

Необхідно зазначити, що у пункті 25 Висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) № 969/2019 щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, наголошено, що розпуск Вищої кваліфікаційної комісії суддів України призводить до повної зупинки процедури призначення на посади в судах першої та другої інстанцій, у яких необхідно терміново заповнити понад 2000 вакансій, оскільки деякі із цих судів взагалі не працюють через відсутність суддів.

Також у цьому пункті вказаного Висновку було наголошено на необхідності запровадження «перехідного положення» до заміни членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки «Закон № 193 шкідливо втручається у критичний момент процесу реформи».

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

3. Варто зазначити, що кандидати на посади суддів, які проходили кваліфікаційний іспит згідно з рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 24 червня 2019 року № 107/зп-19, пройшли досить складну і тривалу процедуру добору та за обставин, які склалися, мали правомірні очікування щодо реалізації свого права на проходження усіх процедур, необхідних для зайняття посади судді, однак зараз перебувають у стані правової невизначеності через припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

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 з огляду на усталену практику в особи сформувалося розумне сподівання, що стосовно неї орган публічної влади буде діяти саме так, а не інакше.

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 на розгляд у порядку законодавчої ініціативи Президентом України, та альтернативні законопроєкти №№ 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.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики 15 липня 2020 року вирішив рекомендувати Верховній Раді України 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), поданий Президентом України як невідкладний, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу. Наразі законопроєкт очікує розгляду 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» (Венеційська комісія) 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».

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

Разом із тим відповідно до частини першої статті 128 Конституції України призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Згідно з пунктом 1 частини першої статті 131 Конституції України в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вносить подання про призначення судді на посаду.

Крім того, згідно з пунктом 9 частини першої статті 131 Конституції України Вища рада правосуддя здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України.

Саме на Вищу раду правосуддя відповідно до статті 1 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VІІІ «Про Вищу раду правосуддя» покладено обов’язок щодо формування в Україні якісного суддівського корпусу із професійних кадрів високого рівня кваліфікації з урахуванням їхніх особистих та моральних якостей, необхідних для здійснення правосуддя.

Одне з першочергових завдань, яке має бути вирішене законодавцем, – забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у розумні строки шляхом зменшення кадрового дефіциту та, як наслідок, надмірного навантаження у місцевих та апеляційних судах.

З огляду на викладене пропозиція вирішити питання подолання кадрової кризи у судовій системі шляхом внесення відповідних законодавчих змін та надання Вищій раді правосуддя повноважень щодо завершення процедури добору кандидатів на посади суддів у місцевих судах, оголошеної 3 квітня 2017 року, та проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді місцевого суду для цих кандидатів відповідно до кількості наявних вакантних посад, видається цілком обґрунтованою.

Прийняття зазначеного законопроєкту не лише сприятиме справедливому вирішенню питання щодо захисту права кандидатів на зайняття посад суддів місцевих судів в умовах припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а й насамперед дасть змогу державі виконати обов’язок щодо своєчасного заповнення вакантних посад суддів за рахунок чинного кадрового резерву та забезпечення прав громадян на доступ до правосуддя.

4. Разом із тим окремі положення законопроєкту потребують доопрацювання з метою уникнення труднощів у їх застосуванні та дотримання принципу правової визначеності.

Зокрема, підпунктом 4 пункту 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» законопроєкту № 4055 пропонується Вищій раді правосуддя залучити Національну школу суддів України та/або інших фахівців у сфері права до проведення перевірки виконаних практичних завдань за результатами складеного кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді місцевого суду, призначеного рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 24 червня 2019 року №107/зп-19.

Водночас пункт 4 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» законопроєкту № 4055 зобов’язує Національну школу суддів України протягом двох місяців здійснити перевірку практичних завдань, виконаних кандидатами на посаду судді під час кваліфікаційного іспиту, призначеного рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 24 червня 2019 року № 107/зп-19, щодо їх відповідності показникам методики оцінювання результатів.

Тобто законопроєкт не чітко визначає процедуру перевірки результатів іспиту.

Норму про залучення до перевірки фахівців у сфері права необхідно вилучити, оскільки залучення сторонніх осіб до перевірки матеріалів іспитів кандидатів на посаду судді є неприпустимим та перекладення на певних осіб законодавчо визначених повноважень спеціально уповноважених державних органів, що не відповідає Конституції та законам України.

Крім того, норми законопроєкту № 4055 підлягають уточненню в частині запропонованих строків. Запропонований двомісячний строк перевірки Національною школою суддів України з дня набрання чинності цим законом матеріалів іспитів 368 кандидатів видається нереалістичним, зважаючи на те, що Вищій раді правосуддя проєктом надається місяць із дня набрання чинності цим законом для затвердження Тимчасового положення про методику оцінювання кандидата на посаду судді місцевого суду за результатами складення ним кваліфікаційного іспиту.

Законопроєктом № 4055 пропонується доповнити частину першу статті 105 Закону № 1402-VIII, що визначає завдання Національної школи суддів України, пунктом 9 такого змісту: «виконання допоміжних і консультативних функцій Вищої ради правосуддя». Разом із тим Законом № 1402-VIII передбачено повноваження Національної школи суддів України щодо надання науково-методичного забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя (пункт 8 частини першої статті 105 Закону № 1402-VIII), що повною мірою відповідає її законодавчим завданням.

За умовами частин першої та другої статті 104 Закону № 1402-VIII Національна школа суддів України є державною установою із спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність. На Національну школу суддів України не поширюється законодавство про вищу освіту.

Національна школа суддів України утворюється при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України і здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону та статуту, затвердженого Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

У відповідь на лист Вищої ради правосуддя від 8 вересня 2020 року № 32962/0/9-20 щодо висловлення позиції стосовно проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких Законів України щодо заповнення вакантних посад суддів місцевих судів» Національна школа суддів України повідомила, що підтримує вказані положення законопроєкту, оскільки перспективи формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є невизначеними, а затягування вирішення проблеми кадрового голоду в судах України (за наявності підготовленого Національною школою суддів України кадрового резерву) створює ризики порушення права громадян на справедливий суд у встановлений законом строк.

Враховуючи правовий статус Національної школи суддів України та той факт, що школа володіє достатнім кадровим ресурсом, доцільно визначити у законопроєкті № 4055 її завдання, яке полягатиме у фактичній перевірці закодованих практичних робіт кандидатів із подальшим складенням рейтингу, який затверджуватиметься Вищою радою правосуддя.

Тимчасова методика оцінювання практичних завдань кандидатів також має бути розроблена Національною школою суддів України як суб’єктом, який безпосередньо здійснює перевірку таких робіт.

При цьому така тимчасова методика має бути затверджена рішенням Вищої ради правосуддя як суб’єкта прийняття остаточного рішення з урахуванням недопущення дискримінаційного підходу у процедурі перевірки практичних робіт порівняно з кандидатами, які таку процедуру вже пройшли.

Вважаємо за доцільне в законопроєкті № 4055 чітко передбачити відповідну процедуру та зобов’язати секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України забезпечити передачу Національній школі суддів України та Вищій раді правосуддя матеріалів кандидатів на посаду судді місцевого суду за результатами добору, оголошеного 3 квітня 2017 року.

Також, зважаючи на тимчасовий характер запропонованих змін, доцільно всі відповідні правові норми викласти не в основній частині Закону № 1402-VIII, а в розділі «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону.

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 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, та переслідувати легітимну мету.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя підтримує законопроєкт № 4055 за умови врахування висловлених пропозицій.**

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)