**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **27 жовтня 2020 року** | **Київ** | **№ 2962/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного**  **висновку щодо законопроєкту № 4072** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо переведення суддів», реєстраційний № 4072 від 8 вересня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Вінтоняк О.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.

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 внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо переведення суддів» (реєстраційний № 4072 від 8 вересня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Вінтоняк О.В.
2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**27 жовтня 2020 року № 2962/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 4072

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо переведення суддів» від 8 вересня 2020 року, реєстраційний № 4072 (далі – законопроєкт № 4072), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Вінтоняк О.В.

Як вбачається з пояснювальної записки до законопроєкту № 4072, його розроблення зумовлено необхідністю зміни процедури переведення суддів з метою швидкого та ефективного заповнення вакантних посад суддів.

Законопроєктом № 4072 визначаються строки та періодичність оголошення процедури заповнення вакантних посад суддів шляхом переведення та передбачається проведення конкурсу на заміщення вакантних посад суддів місцевих судів, на які діючі судді не виявили бажання бути переведеними, серед кандидатів на посаду судді.

Як зазначає ініціатор законопроєкту, реалізація зазначених змін дасть змогу забезпечити громадянам їхнє право на судовий захист, передбачене статтею 55 Конституції України, та право на справедливий і публічний розгляд кожної справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, відповідно до частини першої статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

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

Усі проєкти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше будь-які законопроєкти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи як рекомендація[[1]](#footnote-1).

При опрацюванні законопроєкту № 4072 Вища рада правосуддя врахувала позицію Національної школи суддів України.

Питання вдосконалення процедури переведення суддів є, беззаперечно, актуальним та може бути підтримане з огляду на таке:

добір кандидатів та кваліфікаційне оцінювання суддів, які виявили намір перевестись до іншого суду, проводились на різних умовах, уніфікувати які після закінчення добору та оцінювання об’єктивно неможливо;

за умови складання єдиного рейтингу кандидатів на посаду судді і суддів, які претендують на переведення, визначення переможців було б завідомо несправедливим та призвело б до непрямої дискримінації кандидатів, які перебували у резерві на заміщення вакантних посад суддів місцевих загальних судів.

3. Законопроєктом № 4072 пропонується доповнити статтю 82 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) положеннями, які дадуть змогу здійснити переведення діючих суддів того самого або нижчого рівня в межах однієї спеціалізації до іншого суду, а також доповнити норми Закону № 1402-VIII статтею 82-1, яка врегулює порядок проведення конкурсу в разі переведення судді до іншого суду.

Пропонується внести зміни до частин першої, восьмої, тринадцятої статті 79 Закону № 1402-VIII щодо врегулювання питання проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді та встановити, що Вища рада правосуддя у період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі також – Комісія) виконує повноваження Комісії, передбачені запропонованою редакцією статті 82 та доповненою статтею 82-1 Закону № 1402-VIII. Передбачено, що Вища рада правосуддя без рекомендації Комісії ухвалюватиме рішення про переведення судді до іншого суду за тією самою процедурою.

Отже, запропоновано запровадити на законодавчому рівні проведення окремих конкурсів на посаду судді для діючих суддів та кандидатів на посаду судді та встановити, що добір здійснюється на посади, які залишилися вакантними після завершення процедур переведення.

Розмежування конкурсів сприятиме заповненню досвідченими суддями вакантних посад у місцевих судах, що розташовані в обласних центрах, які розглядають справи з більшим рівнем складності та мають більший обсяг роботи.

Внаслідок непослідовних законодавчих змін, відповідно до яких припинено повноваження членів Комісії, вирішення багатьох питань суддівської кар’єри зупинено.

Зокрема, 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.

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

Оскільки на сьогодні існує проблема заповнення вакантних посад суддів, вважаємо, що запропоновані законодавчі зміни дадуть можливість пришвидшити врегулювання питання щодо заповнення вакантних посад суддів та знизити суспільний резонанс, який викликають питання щодо належного функціонування судової системи.

Виконання Вищою радою правосуддя визначених законопроєктом № 4072 повноважень Комісії на час її відсутності дасть змогу у розумні строки після набрання запропонованими змінами законної сили провести відповідні процедури та заповнити вакантні посади в місцевих судах.

Наразі Вища рада правосуддя розпочала активну роботу щодо реалізації положення Закону України «Про внесення змін до Закону України від 4 червня 2020 року № 679-IX «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів та врегулювання інших питань забезпечення функціонування системи правосуддя в період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», а саме розпочала процедуру відрядження (як тимчасового переведення) суддів до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя. Про доцільність таких законодавчих змін свідчить активне надходження від суддів згоди на відрядження (як тимчасового переведення) до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя.

Отже, реалізація запропонованих положень дасть можливість досягнути кількох цілей, зокрема: забезпечити доступ до правосуддя, врегулювати навантаження у судах, підвищити авторитет правосуддя, сприяти спрощенню процедури переведення судді.

4. Окремо слід зазначити, що запропонований суб’єктом законодавчої ініціативи спосіб заповнення вакантних посад у судах має відповідати основним принципам верховенства права, закріпленим у Конституції України.

Водночас законопроєктом № 4072 передбачено запровадження додаткових умов для переведення судді до іншого суду. Зокрема, пропонується обмежити право судді на переведення до іншого суду за власною ініціативою у разі відсутності у нього сукупного трирічного стажу роботи на посаді судді.

Автор законопроєкту № 4072 зазначає, що вказана норма запобігатиме ініціюванню суддею питання про переведення через нетривалий час після призначення на посаду.

Відповідно до Конституції України Україна є демократичною, правовою державою. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави.

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

Статтею 43 Основного Закону України визначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Загальні принципи рівності та, відповідно, недискримінації встановлені Конституцією України.

Зокрема, статтею 24 Конституції України визначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Аналогічні гарантії рівності та заборони дискримінації містяться у низці нормативних актів міжнародного права, які ратифіковані Україною та є невід’ємною частиною її національного законодавства. До таких актів належать Загальна декларація прав людини (статті 1, 2 і 7), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 14), а також Протокол № 12 до цієї Конвенції.

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» законодавство України ґрунтується на принципі недискримінації, що передбачає незалежно від певних ознак: забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

На думку Вищої ради правосуддя, положення щодо запровадження додаткових умов для переведення судді до іншого суду є дискримінаційними стосовно суддів, у яких відсутній сукупний трирічний стаж роботи на посаді судді.

Разом із тим, враховуючи дискреційні повноваження Вищої ради правосуддя щодо ухвалення рішень про переведення судді з одного суду до іншого, про відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації, пропонуємо вирішення питання щодо доцільності переведення судді з одного суду до іншого в кожному конкретному випадку залишити на розсуд суб’єкта прийняття рішення – Вищої ради правосуддя.

Крім того, аналізуючи зазначену норму у її системному зв’язку із запропонованою редакцією частини першої статті 82 Закону № 1402-VIII, можна дійти висновку, що умова стосовно обов’язкової наявності у судді трирічного стажу на посаді застосовується також до процедури тимчасового переведення судді шляхом відрядження.

Необхідно зазначити, що інститут відрядження суддів, передбачений статтею 55 Закону № 1402-VIII, є одним із дієвих інструментів регулювання судового навантаження.

Положеннями частини першої цієї статті Закону визначено, що у зв’язку з неможливістю здійснення правосуддя у відповідному суді, виявленням надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, припиненням роботи суду у зв’язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами за рішенням Вищої ради правосуддя, ухваленим на підставі подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, суддя може бути відряджений до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя. Згода судді на відрядження є обов’язковою.

Вища рада правосуддя вкотре наголошує, що питання подолання кадрового голоду в судах є актуальним, нестача суддів, що здійснюють правосуддя, та дефіцит кадрів у судах є однією із пріоритетних проблем, що потребує нагального вирішення. Однак реалізація запропонованих норм не сприятиме вирішенню цієї проблеми, а лише поглибить її.

5. Законопроєктом передбачено, що у період відсутності повноважного складу Комісії Вища рада правосуддя виконує повноваження Комісії, передбачені статтями 82, 82-1 Закону № 1402-VIII, та ухвалює без рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України рішення про переведення судді до іншого суду за тією самою процедурою.

Разом із тим, на думку Вищої ради правосуддя, з метою реалізації цього положення у законопроєкті № 4072 необхідно визначити, що Вища рада правосуддя на період відсутності Комісії також затверджує за поданням Національної школи суддів України відповідні тимчасові положення про порядок проведення конкурсу у разі переведення судді до іншого суду та про методологію оцінювання суддів, допущених до процедури переведення.

Також звертаємо увагу, що законопроєкт № 4072 потребує деяких редакційних змін.

Частиною восьмою статті 79 Закону № 1402-VIII визначено, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить конкурс на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду на основі рейтингу кандидатів на посаду судді та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду, за результатами кваліфікаційних іспитів, складених у межах процедури добору суддів чи в межах процедури кваліфікаційного оцінювання відповідно.

Законопроєкт № 4072 передбачає внесення змін до цієї частини вказаної статті шляхом виключення частини речення «та суддів, які виявили намір бути переведеними до іншого місцевого суду».

Водночас редакційні зміни не застосовано до останньої частини речення, а саме: «чи в межах процедури кваліфікаційного оцінювання відповідно», яке перебуває у взаємозв’язку із виключеною частиною речення.

Враховуючи наведене, вважаємо, що частина восьма статті 79 Закону № 1402-VIII (в редакції проєкту) потребує редакційних змін.

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

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя в межах компетенції підтримує законопроєкт № 4072 за умови врахування зазначених пропозицій та зауважень.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м’якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15–рп/2004, пункт 4 мотивувальної частини. [↑](#footnote-ref-2)