**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **19 листопада 2020 року** | **Київ** | **№ 3210/0/15-20** |

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо законопроєкту № 3588** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади», реєстраційний № 3588 від 3 червня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Колюхом В.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 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 деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади» (реєстраційний № 3588 від 3 червня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Колюхом В.В.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

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

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**19 листопада 2020 року № 3210/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3588

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади» від 3 червня 2020 року, реєстраційний № 3588 (далі – законопроєкт № 3588), внесено на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Колюхом В.В.

Як зазначено у пояснювальній записці, законопроєкт розроблено з метою нормативного закріплення у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» та Законі України «Про Вищу раду правосуддя» порядку опрацювання законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, що дасть змогу у найкоротші строки запровадити ефективний організаційно-правовий механізм взаємодії законодавчої і судової влади для досягнення цілей судової реформи.

Це дасть можливість вирішити питання налагодження комунікації між Президентом України, Верховною Радою України та Вищою радою правосуддя з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, а також розробити та впровадити системні зміни до законодавства із цих питань.

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» (далі – Закон № 1798-VIII) надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

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

3. Статтею 8 Конституції України встановлено, що 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.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Статтею 9 Основного Закону України передбачено, що чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Конституцією України гарантовано судовий захист прав і свобод людини і громадянина.

Законодавством України визначено, що суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права.

Керівні принципи верховенства права вимагають існування гарантій незалежності судової системи. Це включає справжню рівновагу між повноваженнями законодавчої, виконавчої та судової влади – рівновагу, яка здатна забезпечити незалежний статус суддівства.

Незалежність судової влади є передумовою довіри до неї, авторитету судових органів і успішного здійснення правосуддя.

Згідно із приписами статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Відповідно до статті 131 Конституції України в Україні діє Вища рада правосуддя.

Статтею 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» визначено, що Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України[[2]](#footnote-2).

В Україні парламент здійснює законодавче регулювання на свій розсуд, якщо тільки не йдеться про порушення Конституції України. Його діяльність лімітується межами, встановленими Основним Законом України, – саме такий підхід втілено у Конституції України, зокрема в таких її принципах, як поділ влади ([стаття 6](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4188)) та незалежність суддів ([статті 125](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4768), [126](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4775)). Між вищими органами державної влади формуються стосунки взаємних «стримувань і противаг».

Досвід багатьох європейських держав свідчить про серйозні небезпеки для конституційної демократії у тих випадках, коли обраний парламент чи глава держави, спираючись на настрої, які переважають у суспільстві, поступово демонтували принцип поділу влади, а далі – демократичні інститути, не зустрічаючи належних стримувань з боку судової влади. З іншого боку, верховенство права найбільше також залежить саме від стану незалежності судів.

Незалежність судів є складовою конституційного ладу і предмет цієї справи засвідчив, окрім іншого, недостатність системи захисту конституційного ладу України[[3]](#footnote-3).

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*.*

Із серпня 2019 року на розгляді Верховної Ради України перебувала низка законодавчих ініціатив, що започаткували нові структурні зміни у системі правосуддя. Зазначені законодавчі ініціативи отримали численні застереження представників системи правосуддя, неоднозначні оцінки з боку міжнародних партнерів, громадськості та бізнесу.

Вищою радою правосуддя на виконання повноважень, визначених пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» за результатами розгляду законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів надано 62 консультативних висновки. У більшості консультативних висновків Вища рада правосуддя висловлювала застереження стосовно законопроєктів, зміст яких не відповідає нормам Конституції України, міжнародним стандартам та посягає на незалежність судової влади.

Частина застережень Вищої ради правосуддя та органів системи правосуддя не була належним чином врахована під час опрацювання законопроєктів.

За відсутності належного правового регулювання та ігнорування органами законодавчої та виконавчої влади норм чинного законодавства повноваження Вищої ради правосуддя щодо забезпечення незалежності судової влади зводиться до формально закріпленого в законодавстві та не є ефективним механізмом, який гарантує незалежність судової влади від довільних змін законодавства Верховною Радою України, що не відповідає конституційному принципу поділу влади на виконавчу, законодавчу та судову.

Відсутність імперативної норми про надіслання Вищій раді правосуддя законопроєктів суб’єктами законодавчої ініціативи чи апаратом Верховної Ради України для отримання відповідного консультативного висновку ускладнює здійснення передбачених пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» повноважень Вищою радою правосуддя щодо надання обов’язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, що є одним із провідних напрямів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

За результатами фахового обговорення Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2019 рік, затвердженої рішенням від 9 квітня 2020 року № 933/0/15-20, експерти Проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» також наголосили на необхідності належного діалогу між Вищою радою правосуддя та парламентом.

4. Запропонованими змінами до Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент ВРУ) передбачається, що кожен законопроєкт з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів після його реєстрації не пізніше як у п’ятиденний строк, а визначений як невідкладний – у день його реєстрації направляється Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов’язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України до Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), для надання консультативного висновку (абзац другий частини першої статті 93 Регламенту ВРУ).

Пропонується також передбачити змінами до статті 93 Регламенту ВРУ, що до висновку головного комітету, з-поміж іншого, має додаватися консультативний висновок ВРП, якщо законопроєкт стосується питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів. Крім того, передбачено, що законопроєкт з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів головний комітет розглядає за обов’язковою участю представника(-ків) ВРП, який(-і) на засіданні комітету доповідає(-ють) наданий ВРП консультативний висновок.

Ці пропозиції законопроєкту № 3588 заслуговують на підтримку.

Підтримуючи повною мірою ідею нормативного закріплення у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» порядку опрацювання законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів та обов’язкового врахування консультативних висновків, варто зазначити, що законопроєкт № 3588 містить низку недоліків.

5. Так, проєкт закону містить недоліки техніко-юридичного характеру.

Запропоновані законопроєктом № 3588 зміни мали б пропонуватися не до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (основний текст якого складається із двох пунктів), а до статей затвердженого цим Законом Регламенту, що повинно бути відображено у вступній частині пункту 1 розділу І законопроєкту.

Щодо положень законопроєкту № 3588 стосовно створення спеціального органу для підготовки зазначених висновків – Комісії по взаємодії ВРП з органами державної влади із питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів зазначається таке.

Згідно з положеннями статті 26 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» ВРП діє у пленарному складі, якщо інше не встановлено цим Законом. Для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів ВРП утворює Дисциплінарні палати з числа членів ВРП. ВРП може утворювати інші органи для виконання повноважень, визначених Конституцією України, цим Законом та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Рішення про утворення органів ВРП та про їх персональний склад ухвалюються ВРП.

На цей час при ВРП діють: Міжнародна консультативна рада; Консультативна рада голів судів при Вищій раді правосуддя; Комунікаційний комітет системи правосуддя; Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя; робоча група для опрацювання питань щодо кількості суддів у судах; робоча група з питань опрацювання проекту Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему; робоча група з питань напрацювання змін до законодавства України стосовно забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; Комісія з розробки Антикорупційної програми Вищої ради правосуддя та інші.

Таким чином, утворення інших органів ВРП, окрім Дисциплінарних палат, є питанням доцільності з огляду на те, для виконання якого з повноважень ВРП це необхідно.

З урахуванням цього ВРП вирішує, на який період є необхідність утворити той чи інший орган при ВРП, визначає кількісний склад такого органу, організацію його діяльності тощо.

Крім того, згідно із частиною першою статті 27 Закону № 1798-VIII організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя та її органів здійснює секретаріат.

У структурі секретаріату Вищої ради правосуддя утворено правове управління, одним із підрозділів якого є відділ нормативно-правової роботи та підготовки проектів консультативних висновків. Серед основних завдань відділу – розробка та експертиза проєктів нормативно-правових актів, підготовка проєктів консультативних висновків щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів. Підготовлені правовим управлінням секретаріату Вищої ради правосуддя проєкти консультативних висновків передаються на розгляд членам Вищої ради правосуддя, за результатами якого ухвалюються відповідні рішення Вищої ради правосуддя.

З огляду на викладене передбачення у Законі № 1798-VIII положень про функціонування Комісії по взаємодії ВРП з органами державної влади із питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів, на думку ВРП, є недоцільним.

Також пункт 6 частини другої статті 94 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в редакції законопроєкту № 3588, яким передбачено, що підставою для повернення законопроєкту без включення до порядку денного є наявність висновку ВРП із застереженням, що ухвалення такого законопроєкту негативно вплине на незалежність суду та авторитет правосуддя, фактично обмежує ВРП у її повноваженнях щодо надання консультативних висновків.

Оскільки, окрім застереження про негативний вплив законопроєкту на незалежність суду та авторитет правосуддя, ВРП може визнати невідповідність положень законопроєкту нормам Конституції України, міжнародним документам, вказати на його неузгодженість з іншими нормативно-правововими актами тощо.

6. Законопроєкт також пропонує внести зміни до Закону № 1798-VIII, доповнивши його положеннями про те, що консультативні висновки надаються Комісією по взаємодії ВРП з органами державної влади із питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів, а також про встановлення строків їх надання.

Разом із тим Вища рада правосуддя вважає недоцільним внесення таких змін до Закону № 1798-VIII, оскільки пункт 15 частини першої статті 3 цього Закону прямо передбачає, що ВРП надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Водночас механізм їх розгляду та врахування має бути передбачений у Регламенті Верховної Ради України та Законі України «Про комітети Верховної Ради України».

Крім того, положеннями законопроєкту передбачено, що до повноважень зазначеної Комісії належить підготовка, затвердження та внесення до ВРП впродовж п’яти робочих днів з дня отримання законопроєктів з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів, а щодо невідкладних – не пізніше дня, наступного за днем їх надходження, проєктів консультативних висновків ВРП щодо цих законопроектів.

Як зазначено вище, створення цієї Комісії вбачається недоцільним. Водночас варто звернути окрему увагу на строки, запропоновані законопроєктом № 3588 для підготовки та затвердження консультативних висновків.

Навіть враховуючи невідкладність законопроєктів, строки, які відводяться для підготовки та затвердження ВРП проєктів консультативних висновків щодо них, повинні бути достатніми для якісної реалізації Вищою радою правосуддя цього повноваження.

При цьому необхідно враховувати, що Вища рада правосуддя є колегіальним органом, до складу якого, у тому числі, входить за посадою Голова Верховного Суду.

Відповідно до вимог статей 30, 34 Закону № 1798-VIII засідання Вищої ради правосуддя проводиться у пленарному складі і є повноважним, якщо у ньому бере участь більшість від складу ВРП. Голова ВРП визначає дату, час і місце проведення засідання ВРП, пропонує порядок денний засідання, який затверджується ВРП. Рішення ВРП ухвалюється на засіданні ВРП більшістю членів Ради, які беруть участь у засіданні Ради, якщо інше не визначено Законом.

Тому навряд чи можна вважати достатнім для затвердження консультативного висновку один день, а то й лічені години, адже формулювання «не пізніше дня, наступного за днем їх надходження» можна трактувати саме таким чином.

Крім того, питання строків прийняття консультативних висновків та вимог до їх змісту (пункт 15 частини першої статті 3 Закону № 1798-VIII в редакції законопроєкту) не мають бути предметом регулювання закону, оскільки процедурні питання здійснення ВРП своїх повноважень передбачені в Регламенті ВРП.

Також звертаємо увагу, що Вища рада правосуддя неодноразово зверталась до комітетів Верховної Ради України з питань правової політики та з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України щодо нагальності вирішення питання посилення взаємодії між Вищою радою правосуддя та Верховною Радою України з питань розгляду законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів та надавала власні пропозиції щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України», якими передбачається порядок надсилання до Вищої ради правосуддя головним комітетом Верховної Ради України проєктів законів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

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

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

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя підтримує законопроєкт № 3588 за умови його доопрацювання та врахування зазначених зауважень та 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)
2. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп/1997. [↑](#footnote-ref-2)
3. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», 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», від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя». [↑](#footnote-ref-3)