



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проектів законів про Вищу раду правосуддя
(реєстр. № 5180 від 23 вересня 2016 року;
реєстр. № 5180-1 від 04 жовтня 2016 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 26 вересня та 04 жовтня 2016 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 02 листопада 2016 року (протокол №52) проект Закону про Вищу раду правосуддя (реєстр. № 5180 від 23 вересня 2016 року), поданий Президентом України та визначений ним як невідкладний (далі - Законопроект за реєстр. № 5180), а також проект Закону про Вищу раду правосуддя (реєстр. № 5180-1 від 04 жовтня 2016 року), поданий народним депутатом України Мураєвим Є.В. (далі – Законопроект за реєстр. № 5180-1).

Як зазначається в Пояснювальних записках до Законопроектів, їх завданням є закріплення на законодавчому рівні інструментів конституційної моделі Вищої ради правосуддя для забезпечення незалежності судової влади і її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності суспільству.

Законопроект за реєстр. № 5180, який складається із загальної та особливої частин, пропонує врегулювати вирішення питання статусу Вищої ради правосуддя, її повноважень, порядок обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя, їх статус (права, обов'язки, гарантії діяльності, порядок звільнення та припинення повноважень), структуру Вищої ради правосуддя, а також процедурні питання здійснення повноважень Вищою радою правосуддя та її органами.

Також, з метою приведення у відповідність із новими конституційними положеннями норм законодавства з питань правосуддя Законопроектом за реєстр. № 5180 пропонується внести необхідні зміни до цілої низки законодавчих актів зокрема, стосовно невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу або члена щодо надання інформації, тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, порядку затримання судді чи утримання його

під вартою чи арештом, порядку обрання членів Вищої ради правосуддя Верховною Радою України тощо.

При цьому, запропоновані законодавчі зміни розроблено з урахуванням рекомендацій та висновків Венеціанської Комісії та у відповідності до європейських стандартів, зокрема щодо складу Вищої ради правосуддя, суб'єктів та принципів її формування; стосовно повноважень у сфері формування суддівського корпусу та суддівської кар'єри; здійснення дисциплінарного провадження, фінансового та організаційного забезпечення судів тощо.

Законопроект за реєстр. № 5180-1 містить сім розділів, якими визначаються порядок утворення та організація роботи Вищої ради правосуддя; порядок вирішення питань, що належать до її компетенції; організація та інформаційне забезпечення діяльності Вищої ради правосуддя; перехідні положення; Прикінцеві положення.

У розділі Прикінцеві положення Законопроекту за реєстр. № 5180-1 вносяться зміни до деяких законодавчих актів України а саме: Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про виконавче провадження», «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру», «Про Рахункову палату», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про судоустрій і статус суддів».

Розглядаючи дані Законопроекти, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

30 вересня 2016 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII яким удосконалено конституційні основи правосуддя, зокрема створено новий конституційний орган судової влади - Вищу раду правосуддя та визначено основи його юридичного статусу, повноваження, порядок формування та діяльності.

Одночасно, на розвиток зазначених конституційних змін Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII, який передбачає приведення у відповідність із конституційними змінами організаційні основи судоустрою, статус суддів та присяжних, засади організації та повноваження органів судової влади, в тому числі повноваження Вищої ради правосуддя.

Разом з тим, для повноцінної імплементації означених конституційних змін об'єктивною є необхідність прийняття відповідного закону, що визначить правову основу функціонування та деталізований перелік повноважень Вищої ради правосуддя як нового органу системи правосуддя.

Беручи до уваги статусне місце Вищої ради правосуддя як конституційного органу судової влади у системі стримувань і противаг державної влади за Конституцією України, члени Комітету підтримують доцільність чіткого та детального законодавчого визначення статусу Вищої ради правосуддя, її функцій та повноважень.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 саме функціональна визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля.

Також, Комітет звертає увагу, що оскільки Конституція України та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» неодноразово посилаються на закон, який регулює діяльність Вищої ради правосуддя, прийняття Законопроекту сприятиме дотриманню верховенства права, принципів правової визначеності, рівності, справедливості.

Так, Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 вказав, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Комітет також вважає юридично обґрунтованою ідею суб'єктів законодавчої ініціативи щодо процедурної деталізації наданих Вищій раді правосуддя повноважень стосовно формування суддівського корпусу; розгляду справ щодо порушення вимог законодавства про несумісність; дисциплінарного провадження щодо суддів; розгляду скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді; звільнення судді з посади; надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя; переведення суддів; вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Чітка функціональна визначеність, незалежність та професійність Вищої ради правосуддя сприятиме забезпеченню незалежності судів і суддів, підвищенню ефективності правосуддя та якісному оновленню суддівського корпусу.

Комітет зауважив, що Законопроект за реєстр. № 5180 забезпечує більш системний підхід до вирішення питання законодавчого закріплення правового статусу Вищої ради правосуддя, порядку її створення та діяльності, а тому підтримує його прийняття.

Разом з тим, члени Комітету звернули увагу, що задля забезпечення цілісності правового регулювання суспільних відносин у сфері правосуддя та враховуючи необхідність своєчасного усунення виявлених у ході судової реформи правозастосовчою практикою прогалин та колізій Законопроект за реєстр. № 5180 потребуватиме доопрацювання у Комітеті під час його підготовки для внесення на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

Не зупиняючись окремо на всіх моментах, які потребуватимуть доопрацювання, члени Комітету вважають за необхідне зазначити наступне.

Так, Законопроект за реєстр. № 5180 містить положення, які прямо чи опосередковано не узгоджуються із чинним законодавством.

Згідно пункту 18 частини першої статті 3 Законопроекту за реєстр. № 5180 Вища рада правосуддя погоджує в установленому порядку перерозподіл бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду. При цьому, відповідно до частини третьої статті 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів, крім Верховного Суду, здійснює Державна судова адміністрація України.

Також, пропозиція Законопроекту за реєстр. № 5180 щодо формування фонду оплати праці працівників секретаріату Вищої ради правосуддя за рахунок коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (частина сьома статті 27) не кореспондує чинному спеціальному законодавству, оскільки відповідно до вимог статті 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Слід вказати, що ряд пропозицій Законопроекту суперечить основоположним та галузевим принципам права, а також міжнародним стандартам у сфері правосуддя.

Положення Законопроекту за реєстр. № 5180, якими передбачається, що інформація про дату, час і місце проведення засідання Вищої ради правосуддя з організаційних питань, проект порядку денного такого засідання оприлюдненню не підлягають (частина четверта статті 30); а також можливість проведення розгляду дисциплінарної справи щодо судді у закритому засіданні (частини друга, третя ст. 49) не відповідають принципам відкритості та публічності.

Запропонована Законопроектом за реєстр. № 5180 процедура, згідно з якою скаргник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати в дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя лише за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження (частина перша статті 51) не відповідає загальному принципу оскарження, відповідно до якого скаргник має право оскаржити рішення адміністративного органу без отримання будь-якого дозволу.

Пропозиція надати можливість ухвалення Дисциплінарною палатою рішення про відкриття відповідної дисциплінарної справи з власної ініціативи в разі, якщо палата дійде висновку про наявність ознак дисциплінарного провадження в діях інших суддів (частина 10 статті 49) суперечить пункту 26 Київських рекомендацій ОБСЄ щодо незалежності

судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії, згідно якого органи, які розглядають справи про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, не можуть ініціювати такі справи або мати серед своїх членів таких осіб, які можуть їх ініціювати.

Крім того, Законопроект за реєстр № 5180 містить ряд положень, які не відповідають змістовним вимогам принципу правової визначеності, відповідно до яких акти мають бути зрозумілими (доступними), несуперечливими і повинні пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалин.

Пропонується, що порядок проведення з'їзду суддів України визначається Радою суддів України та рішенням з'їзду (частина п'ята статті 10); порядок скликання та проведення з'їзду адвокатів України визначається Законом України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" та рішеннями з'їзду (частина п'ята статті 11). Такі положення не узгоджуються із приписами статті 132 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та статті 54 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», які регламентують порядок проведення відповідних з'їздів та є нормами спеціальних нормативно-правових актів у цій сфері.

Також, використані у Законопроекті за реєстр. № 5180 терміни «визнаний фахівець у сфері права» та «бездоганна професійна репутація» (стаття 6) є занадто оціночними. Взагалі невизначеним є поняття «істотне порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції», яке визначається як підстава для звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади.

Враховуючи важливість конкретизації змісту нормативно-правових актів для правозастосування та настання правових наслідків, потребують уточнення положення Законопроекту за реєстр. № 5180, які стосуються строків та термінів, в тому числі терміну «невідкладно» в контексті оприлюднення переліків кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя; розміщення повідомлення про дату, час і місце розгляду подання про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя; розгляд клопотання про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності; тощо (статті 9, 13, 59, 66, 74).

Запропоновані конструкції щодо порядку розгляду Вищою радою правосуддя подань про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом (стаття 59), а також щодо надання права Вищої ради правосуддя вносити на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя (пункт 3 частини першої статті 73) потребують додаткової деталізації для встановлення запобіжників від можливих зловживань, що сприятиме практиці одноманітного застосування закону.

Пропозиції Законопроекту щодо внесення змін до інших законодавчих актів з метою приведення у відповідність із новими конституційними положеннями норм законодавства з питань правосуддя також потребуватимуть суттєвого доопрацювання.

Внесення запропонованих змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення не узгоджується із чинними статтями цього Кодексу та створює колізію із нормами Кримінального кодексу України.

Доповнення Кримінального кодексу України статтею 351-2, якою пропонується передбачити кримінальну відповідальність за перешкоджання діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не відповідає принципам кримінального права та є сумнівним з точки зору доцільності криміналізації даних діянь враховуючи рівень їх суспільної небезпеки.

Юридично необґрунтованим є внесення змін до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, оскільки в разі прийняття запропонованих змін дія даної статті не поширюватиметься на Голову Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голову та заступника Голови Вищої ради правосуддя.

Члени Комітету акцентують, що запропоновані Законопроектом за реєстр. № 5180 зміни до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про прокуратуру» є фрагментарними, містять неоднозначні та концептуально неправильні формулювання, а тому потребують значного змістовного, редакційного та техніко-юридичного доопрацювання.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своїх висновках до Законопроектів погоджується з необхідністю врегулювання питань діяльності Вищої ради правосуддя та висловлює низку зауважень та застережень.

Верховний Суд України та Вищий адміністративний суд України у своїх листах до Комітету висловили ряд зауважень та пропозицій до Законопроекту за реєстр. № 5180 та вказали, що Законопроект потребує доопрацювання з урахування висловлених пропозицій та зауважень.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про Вищу раду правосуддя (реєстр. № 5180 від 23 вересня 2016 року), поданий Президентом України прийняти за основу та, у зв'язку із цим, відхилити проект Закону про Вищу раду правосуддя (реєстр. № 5180-1 від 04 жовтня 2016 року), поданий народним депутатом України Мураєвим Є.В.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Голову Комітету Князевича Р.П.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ