



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

В И С Н О В О К

щодо проектів законів про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року) (реєстр. № 1008-1 від 06 вересня 2019 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 30 серпня та 06 вересня 2019 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 10 вересня 2019 року (протокол № 5) поданий Президентом України як невідкладний законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року) (далі – Законопроект 1), а також поданий народним депутатом України Крульком І.І. законопроект з тією ж назвою (реєстр. № 1008-1 від 06 вересня 2019 року) (далі – Законопроект 2) та встановив таке.

Відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту 1 його метою і завданням є комплексне врегулювання питань організації діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя.

Законопроектом 1 вноситься низка суттєвих змін до законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про очищення влади» та «Про Вищу раду правосуддя».

Так, пропонується унормувати діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС України) та Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), зокрема запровадити новий порядок формування ВККС України, за яким призначення на посади дванадцяти членів ВККС України здійснюватиметься Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу. ВРП утворюватиме конкурсну комісію, до складу якої входитимуть: три особи, обрані Радою суддів України із числа її членів; три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної згідно із Законом України «Про Вищий антикорупційний суд».

Крім того, Законопроектом 1 передбачається створення Вищою радою правосуддя комісії з питань доброчесності та етики, яка забезпечить дотримання членами ВРП та ВККС України високих критеріїв доброчесності та професійної етики.

Серед іншого, вносяться суттєві зміни до законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» щодо суддівської винагороди. Так, законопроектом пропонується визначити, що суддівська винагорода встановлюється за єдиними правилами для всіх суддів незалежно від умов проходження ними кваліфікаційного оцінювання, оскільки усі судді судової системи мають єдиний правовий статус і є рівними перед законом. Законодавчо закріплене пунктами 22 і 23 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII нерівне становище суддів, які виконують однакову роботу, в частині розміру отримуваної ними суддівської винагороди є неприпустимим, оскільки суддя вважається компетентним, добросовісним і таким, що відповідає займаній посаді, доки інше не буде встановлено у визначеному законом порядку.

Запропоновані Законопроектом 1 зміни також стосуються сфери застосування Закону України «Про очищення влади», зокрема пропонується розширити категорії посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації).

Відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту 2 його метою є врегулювання питання про залучення міжнародних експертів до вирішення питань добору та звільнення членів ВККС України, звільнення членів ВРП так, як це відбулось під час створення Вищого антикорупційного суду.

Законопроектом 2 пропонується уточнити повноваження органів суддівського врядування, у тому числі засади діяльності ВРП, змінити порядок формування складу ВККС України, а також удосконалити процедуру розгляду дисциплінарної скарги шляхом внесення змін до законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя».

Зокрема, Законопроектом 2 передбачено запровадити новий порядок відбору членів ВККС України, а також спеціальну процедуру для звільнення членів ВККС України та ВРП. Пропонується, що кандидатів на посади дванадцяти членів ВККС України оцінюватиме конкурсна комісія, яка складатиметься з двох (а не трьох, як в Законі проєкті 1) членів Ради суддів України, делегованих Радою суддів України, та чотирьох (а не трьох, як в Законі проєкті 1) міжнародних експертів, рекомендованих до складу Громадської ради міжнародних експертів, сформованої відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Крім того, проєктом запропоновано створення Комісії з питань добросовісності та етики, яка зможе ініціювати питання про звільнення членів ВККС України та ВРП. Така комісія складатиметься з двох (а не трьох, як в Законі проєкті 1) членів ВРП та чотирьох (а не трьох, як в Законі проєкті 1) міжнародних експертів, рекомендованих до складу Громадської ради міжнародних експертів, сформованої відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд». У разі, якщо комісія на своєму засіданні більшістю голосів прийме рішення про внесення подання про звільнення члена ВККС України та/або члена ВРП, питання про звільнення такого члена розглядатиметься на спільному засіданні ВРП та міжнародних експертів, які входять до складу Комісії з питань добросовісності та етики. Рішення про

відсутність підстав для звільнення члена ВККС України та/або члена ВРП ухвалюватиметься більшістю голосів спільного складу ВРП та міжнародних експертів, за умови, що за таке рішення проголосували щонайменше двоє міжнародних експертів.

Водночас, на відміну від Законопроекту 1, Законопроект 2 не вносяться зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в частині зменшення чисельності суддів Верховного Суду (з 200 до 100 суддів) та зменшення базового розміру посадового окладу судді цього суду (з 75 до 55 прожиткових мінімумів), а також до Закону України «Про очищення влади» (заборона обіймати посади, що яких здійснюється очищення влади (люстрація) особам, що обіймали сукупно не менше року з 21 листопада 2013 року по 19 травня 2019 року посади Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України та їх заступників).

До того ж, Законопроект 2, на відміну від Законопроекту 1, не подаються зміни щодо затвердження Вищою радою правосуддя Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та деякі інші зміни.

Розглядаючи Законопроект 1 та Законопроект 2, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

В Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), в Україні визнається і діє принцип верховенства права, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша-друга статті 8), судоустрій, статус суддів визначаються виключно законом України (пункт 14 частини першої статті 92), розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (частина друга статті 130), в Україні діє Вища рада правосуддя, яка, серед іншого, здійснює повноваження, визначені цією Конституцією та законами України (пункт 9 частини першої статті 131).

Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Враховуючи 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 унормування діяльності ВККС України та ВРП.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 01 квітня 2008 року № 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.

Комітет вважає юридично обґрунтованою ідею суб'єктів законодавчої ініціативи щодо наданих Вищій раді правосуддя повноважень стосовно формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Чітка функціональна визначеність, незалежність та професійність ВРП сприятиме забезпеченню незалежності судів і суддів та підвищенню ефективності правосуддя.

Відповідно до статті 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій ВРП; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій.

Частиною п'ятою статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що незалежність судді забезпечується, зокрема, окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом (пункт 7) і належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді (пункт 8). Частиною першою статті 135 цього Закону встановлено, що суддівська винагорода регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своїх висновках до Законопроекту 1 та Законопроекту 2 вважає, що вони потребують доопрацювання із урахуванням висловлених цим Управлінням зауважень і пропозицій.

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики зазначає, що у Законопроекті 1 не виявлено корупціогенних факторів – проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

За підсумками розгляду Комітету Верховної Ради України з питань бюджету прийнято рішення, що Законопроект 1 не матиме впливу на показники бюджету (реалізацію положень проекту належить здійснювати в межах видатків державного бюджету, які передбачаються на забезпечення діяльності органів судової влади). У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності у термін, визначений автором Законопроекту 1.

На підставі викладеного вище Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року), поданий Президентом України як невідкладний, за результатами розгляду прийняти за основу та в цілому, у зв'язку з цим проект Закону з цією ж назвою (реєстр. № 1008-1 від 06 вересня 2019 року), поданий народним депутатом України Крульком І.І., відхилити.

2. Визначити доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України Заступника Голови Комітету Божику В.І.

Голова Комітету

І.В. ВЕНЕДІКТОВА