



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення зміни до пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (реєстр. № 2670 від 23 грудня 2019 року)

За дорученням Першого заступника Голови Верховної Ради України від 26 грудня 2019 року Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 19 лютого 2020 року (протокол № 21) проект Закону про внесення зміни до пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (реєстр. № 2670 від 23 грудня 2019 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою Законопроектом вносяться зміни до підпункту 4 пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до яких пропонується відтермінувати на один рік норму щодо визначення з 01 січня 2020 року посадових окладів для судді місцевого суду у розмірі 30 прожиткових мінімумів та для судді апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду – 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року. Відповідно у 2020 році розмір посадових окладів становитиме для судді місцевого суду 25 прожиткових мінімумів, а для судді апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду – 40 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої - третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України установив, що відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в

рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011, передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави.

Відповідно до пояснювальної записки положення Законопроекту не порушують права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, не впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, не містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, не створюють підстави для дискримінації та не стосуються інших ризиків та обмежень.

Проект Закону розроблено Міністерством юстиції України з урахуванням напрацювань Міністерства фінансів України, які використовувались при підготовці Бюджетної декларації на 2020 – 2022 роки, Державного бюджету України на 2020 рік, прийнятого Верховною Радою України 14 листопада 2019 року та з метою забезпечення дотримання визначеного Бюджетним кодексом України принципу обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

Вища рада правосуддя надіслала свій консультативний висновок до зазначеного Законопроекту, яким не підтримує його прийняття з огляду на те, що він суперечить нормам Конституції України та вказує, що його прийняття призведе до звуження змісту та обсягу прав і свобод суддів та негативно вплине на забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Так, статтею 130 Конституції України визначено, що 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 Вищої ради правосуддя. Розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій.

Зокрема, підпунктом 4 пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що розмір посадового окладу судді з 1 січня 2020 року становить:

а) для судді місцевого суду – 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

б) для судді апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду – 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Вказана норма Закону України «Про судоустрій і статус суддів» набрала чинності 1 січня 2020 року.

Частиною третьою статті 22 Конституції України визначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Відтермінування на один рік підвищення розміру посадових окладів суддів місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів є фактично зміною гарантій, передбачених Основним Законом України для суддів.

Конституційний Суд України неодноразово висловлював думку щодо неприпустимості обмеження конституційних прав громадян на достатній життєвий рівень і сформулював правову позицію, визначивши, що законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення. Такого висновку Конституційний Суд України дійшов, ухвалюючи, зокрема, такі рішення.

Рішенням від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України визначив, що конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не може бути скасоване, звужене. Зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики.

У рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 зазначено, що відповідно до частини третьої статті 22, статті 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк. Таку правову позицію Конституційний Суд України висловив у рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) (пункт 6 мотивувальної частини).

У рішенні від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 Конституційний Суд України зазначив, що однією з гарантій незалежності суддів є їх належне

матеріальне та соціальне забезпечення, зокрема надання суддям за рахунок держави суддівської винагороди, а суддям у відставці – щомісячного довічного грошового утримання або пенсії за вибором. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності суддів.

Відповідно до Європейської хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов'язків має бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку суддів і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість (пункт 6.1). Міжнародні інституції неодноразово наголошували на аналогічних принципах.

Так, в Основних принципах щодо незалежності правосуддя, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року, зазначено, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її, а кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції.

У Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства зазначається, що хоча фінансування судів є частиною державного бюджету, таке фінансування не повинно залежати від політичних процесів. Рішення про виділення бюджетних коштів судам повинні прийматися із суворим додержанням судової незалежності. Процес прийняття в Парламенті бюджету судівництва повинен включати процедуру врахування точки зору судової влади. Якщо судова рада не має повноважень з управління судовою системою, вона повинна принаймні мати можливість надавати висновок щодо виділення мінімального бюджету, необхідного для функціонування системи правосуддя, та роз'яснювати її потреби для обґрунтування розмірів фінансування.

У рішенні від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 Конституційний Суд України, спираючись на статтю 130 Основного Закону України, вказав, що зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому. Захищеність суддів на рівні Конституції України є найважливішою гарантією неупередженого, об'єктивного і незалежного виконання суддями своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод людини, а також гарантією забезпечення верховенства права в державі.

Тому, прийняття законопроекту № 2670 призведе до порушення принципу верховенства права, зокрема принципу правової визначеності та «якості закону».

Свою позицію також висловив у своєму листі від 14 січня 2020 року Верховний Суд, у якому зазначив, що реалізація положень Законопроекту свідчить про непослідовність державної політики у важливій сфері правової держави – здійснення належного матеріального забезпечення суддів. Прийняття зазначеного вище Законопроекту, як закону означатиме не відтермінування, а зниження наявного розміру суддівської винагороди, що є порушенням Конституції України в частині гарантій незалежності суддів згаданих судів. У своєму рішенні № 1 від 08 січня 2020 року Рада суддів України із посиланням на правові позиції Конституційного Суду України та міжнародні стандарти у сфері правосуддя дійшла висновку, що Законопроект містить ознаки посягання на незалежність судової влади, суперечить принципу верховенства права та не може бути прийнятий як закон.

Крім того, як до Верховного Суду, так і до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики надходять численні звернення суддів місцевих судів з різних регіонів України, якими суддівська спільнота висловлює глибоке занепокоєння стосовно положень даного Законопроекту.

Отже, Головне наукове-експертне управління Апарату Верховної Ради України надало свій висновок щодо Законопроекту та за результатами його розгляду в першому читанні вважає, що проект доцільно відхилити. Тому, що прийняття запропонованої проектом норми призведе до зменшення фактично виплачуваного розміру суддівської винагороди, що, є неприпустимим, оскільки порушує конституційну гарантію незалежності судді, передбачену ч. 1 ст. 126 Конституції України.

Обговоривши Законопроект, відповідно до пункту 1 частини другої статті 94 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Визнати проект Закону про внесення зміни до пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (реєстр. № 2670 від 23 грудня 2019 року), поданий Кабінетом Міністрів України, таким що суперечить положенням Конституції України.
2. Рекомендувати Голові Верховної Ради України повернути Законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Голова Комітету



А. Є. КОСТІН