



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування (реєстр. № 3711 від 22 червня 2020 року) та альтернативних до нього (реєстр. №№ 3711-1, 3711-2 від 07 липня 2020 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 22 червня 2020 року та від 09 липня 2020 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 15 липня 2020 року (протокол № 32) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування (реєстр. № 3711 від 22 червня 2020 року), поданий Президентом України як невідкладний (далі – Законопроект 3711), а також альтернативні до нього проекти законів, подані народним депутатом України Юрчишиним Я.Р. (реєстр. № 3711-1 від 07 липня 2020 року) та народними депутатами України Демченком С.О. та іншими (реєстр. № 3711-2 від 07 липня 2020 року) (далі – Законопроект 3711-1, Законопроект 3711-2).

Згідно з пояснювальними записками вказані законопроекти розроблено з метою 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.

Законопроектом 3711 передбачаються зміни до законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», а також до розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Так, у Законопроекті 3711 визначається порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) – одного з ключових органів суддівського врядування. Новий склад ВККС (16 членів) буде призначено Вищою радою правосуддя (далі – ВРП) за результатами відкритого конкурсу, в якому зможуть взяти участь правники, які мають відповідний стаж професійної діяльності. Добір здійснюватиметься конкурсною комісією у складі представників суддівського

корпусу та міжнародних експертів. Зокрема, пропонується, щоб до складу комісії входили три особи з числа суддів або суддів у відставці, запропоновані Радою суддів України, та три особи з числа міжнародних експертів, визначені Вищою радою правосуддя на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які надають Україні міжнародну технічну допомогу чи провадять свою діяльність у сфері юстиції та/або у сфері судової влади, та/або у сфері запобігання і протидії корупції.

Водночас положеннями Законопроекту 3711 встановлюються строки внесення пропозицій щодо кандидатур до складу конкурсної комісії, її формування, визначаються вимоги до кандидатів до складу цієї комісії, права та обов'язки її членів, а також передбачається, що у випадку, якщо суб'єкти формування конкурсної комісії у визначений законом строк не запропонують кандидатури до складу цієї комісії, то такі кандидатури запропонує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Крім того, Законом 3711 пропонується виключити статтю 28-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо створення та діяльності Комісії з питань доброчесності та етики, а також положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо встановлення максимальної кількості суддів Верховного Суду. Натомість пропонується встановити загальне правило для визначення кількості суддів у суді, за яким ця функція покладається на ВРП за поданням Державної судової адміністрації України.

З урахуванням позиції Конституційного Суду України Законом 3711 передбачається зміна процедури здійснення дисциплінарного провадження щодо судді. Водночас, з метою забезпечення першочергових заходів із реформи органів прокуратури у Законі 3711 пропонується внести відповідні зміни, що пов'язані зі зміною назв регіональних прокуратур на обласні прокуратури.

Для досягнення мети, визначеної у пояснювальній записці до Законопроекту 3711-1, суб'єктом законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» та деяких інших законодавчих актів, відповідно до яких:

1) у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» встановити, що до складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше двохсот (стаття 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту);

2) Верховний Суд України як юридична особа припиняється в результаті реорганізації шляхом приєднання до Верховного Суду з наслідками, визначеними законом. Судді Верховного Суду України зараховуються до штату Верховного Суду у касаційний суд тієї юрисдикції, яка відповідає юрисдикції судової палати Верховного Суду України, в якій суддя здійснював правосуддя, та проходять кваліфікаційне оцінювання упродовж одного року з дня такого зарахування (пункт 7 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту);

3) визначається новий порядок формування ВККС. Зокрема, новий склад ВККС (16 членів) буде призначатися ВРП за результатами конкурсу. Добір здійснюватиметься конкурсною комісією у складі представників суддівського корпусу та міжнародних експертів. До складу такої конкурсної комісії повинно входити три особи з числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та три особи, запропоновані донорами, які протягом останніх двох років до моменту формування конкурсної комісії надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сферах верховенства права та запобігання і протидії корупції (зміни до статті 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

4) запроваджується новий підхід щодо порядку призначення (обрання) членів ВРП. Відповідно до запропонованих проектом приписів статті 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», статті 9-17 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» обрання (призначення) члена ВРП буде можливим лише за результатами відкритого конкурсу, який проводитиме конкурсна комісія, організаційне та матеріально технічне забезпечення діяльності якої здійснюватиме секретаріат ВРП. За результатами співбесіди конкурсна комісія затверджуватиме список кандидатів та передаватиме його суб'єкту призначення (обрання) тощо.

Для досягнення мети, визначеної у пояснювальній записці до Законопроекту 3711-2, суб'єктами законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» та деяких інших законодавчих актів, відповідно до яких встановлюється, що: 1) кількість суддів Верховного Суду визначає ВРП за поданням Пленуму Верховного Суду з урахуванням судового навантаження. Кількість суддів Верховного Суду не може переглядатися частіше ніж один раз протягом п'яти років. Мінімальна кількість суддів Верховного Суду не може бути меншою ніж двісті (частина сьома статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту); 2) у складі Верховного Суду діють: Велика Палата Верховного Суду; Сенат з адміністративних справ Верховного Суду; Сенат з господарських справ Верховного Суду; Сенат з кримінальних справ Верховного Суду; Сенат з цивільних справ Верховного Суду (частина перша статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту); 3) Верховний Суд України у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV, змінює своє найменування на «Верховний Суд» та продовжує здійснювати правосуддя як найвищий суд у системі судоустрою України з наслідками, передбаченими законом. Верховний Суд є правонаступником усіх прав та обов'язків Верховного Суду України. Судді Верховного Суду України, призначені на посади в установленому законом порядку до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII, якщо ними не подано заяву про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням, продовжують

здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду у складі відповідного сенату Верховного Суду, який відповідає спеціалізації палати Верховного Суду України, в якій суддя здійснював правосуддя до початку роботи Верховного Суду. Такі судді підлягають кваліфікаційному оцінюванню упродовж одного року з дня їх зарахування до складу відповідного сенату Верховного Суду (підпункт 1 пункту 4, пункти 5, 7 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту); 4) ВККС реорганізуються у Кваліфікаційну палату ВРП, яка є колегіальним органом суддівського врядування, який створюється відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та діє на постійній основі у структурі ВРП (статті 92 – 93-1 та ін. Закону України «Про судоустрій і статус суддів», стаття 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») тощо.

Розглядаючи зазначені законопроекти, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

Відповідно до приписів Основного Закону України 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 (стаття 8).

Положеннями Конституції України передбачено, що питання судоустрою та судочинства визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

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).

У своєму Висновку від 09 грудня 2019 року № 969/2019 Європейською комісією «за демократію через право» (Венеціанська комісія) наголошено, що всі органи, які наділені відповідними повноваженнями суддівського врядування, повинні бути створені та функціонувати відповідно до чинних міжнародних стандартів для судових рад (пункт 17).

У Доповіді Венеціанської комісії щодо призначення суддів, ухваленої на 70 пленарному засіданні 16 – 17 березня 2007 року) вказується на Принцип I(2)(с) Рекомендації № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи, яким проголошено, що: «Всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні мати в основі об'єктивні критерії; як обрання, так і кар'єра суддів повинні базуватись на заслугах, з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів їхньої праці. Орган, який є уповноваженим приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. Для гарантії незалежності цього органу мають бути запроваджені такі положення, як, наприклад, нагляд за тим, щоб його члени призначались судовою владою, і щоб орган самостійно приймав рішення про власні правила, процедури...».

Верховний Суд України, за результатами розгляду Законопроекту 3711 та альтернативного Законопроекту 3711-2, висловив ряд зауважень до них. Разом з тим, підтримуючи загалом обидва законопроекти висловив позицію щодо доцільності прийняття за основу у першому читанні Законопроекту 3711-2 з урахуванням висловлених зауважень.

За результатами опрацювання Законопроекту 3711 Верховний Суд зазначив, що його зміст відповідає його меті, а реалізація відповідних положень загалом сприятиме повноцінному функціонуванню органів, які входять у систему судової влади.

За результатами опрацювання Законопроекту 3711-1 та Законопроекту 3711-2 Верховний Суд зазначив, що їх зміст є значно ширшими порівняно з первісним Законом 3711. Так, Законпроект 3711-1 передбачає зміну підходів у регулюванні питань статусу Громадської ради доброчесності, зміни порядку формування складу ВРП, зміни правового статусу інспекторів ВРП тощо, а Законпроект 3711-2, з-поміж іншого, стосується аспектів структури Верховного Суду, юридичної ліквідації ВККС тощо. На думку Верховного Суду, зазначені законопроекти передбачають доволі концептуальні зміни, пов'язані з діяльністю судової влади, які вимагають істотного вивчення, узгодження та обговорення, а тому не можуть бути розглянуті як альтернативні.

Розглянувши Законпроект 3711, Рада суддів України підтримує його прийняття за умови врахування окремих зауважень; щодо Законопроекту 3711-1 Рада суддів України зазначила, що він не може бути прийнятий парламентом як такий, що містить положення, які суперечать нормам Конституції України, а Законпроект 3711-2 – містить значну кількість неточностей та суперечностей окремих норм між собою, а тому потребує суттєвого концептуального доопрацювання.

Вища рада правосуддя, розглянувши Законпроект 3711, у своєму консультативному висновку зазначила, що в цілому підтримує Законпроект 3711, однак окремі положення необхідно доопрацювати. У своїх консультативних висновках до Законопроекту 3711-1 та Законопроекту 3711-2 ВРП висловила ряд зауважень до них та зазначила, що не підтримує їх прийняття.

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини висловлено ряд зауважень до Законопроекту 3711 та зазначено про підтримку вказаного законопроекту за умови врахування висловлених до нього зауважень.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, розглянувши зазначені законопроекти, висловило свої зауваження до кожного з них, а також зазначило, що Законпроект 3711 потребує доопрацювання; Законпроект 3711-1 потребує суттєвого концептуального доопрацювання; Законпроект 3711-2 за результатами розгляду в першому читанні доцільно відхилити.

Обговоривши законопроекти, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування (реєстр. № 3711 від 22 червня 2020 року), поданий Президентом України як невідкладний, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Голову Комітету Костіна А.Є.

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН