



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

---

### В И С Н О В О К

щодо проектів законів про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри (реєстр. № 10140 від 10 жовтня 2023 року та реєстр. № 10140-1 від 24 жовтня 2023 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 12 жовтня 2023 року та від 24 жовтня 2023 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 17 листопада 2023 року (протокол № 146) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри (реєстр. № 10140 від 10 жовтня 2023 року), поданий народними депутатами України Масловим Д.В., Макаровим О.А. та іншими (далі – Законопроект № 10140), а також альтернативний до нього проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри (реєстр. № 10140-1 від 24 жовтня 2023 року), поданий народним депутатом України Калауром І.Р. (далі – Законопроект № 10140-1).

Згідно з пояснювальною запискою законопроекти розроблені з метою удосконалення процедур суддівської кар'єри.

Так, на виконання зазначеної вище мети у Законопроекті № 10140 пропонується внести комплекс суттєвих змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон). Зокрема, запропоновано істотно переглянути структуру розділу IV «Порядок зайняття посади судді» та викласти його в новій редакції, розділивши його зміст на самостійні глави: Глава 1 «Кандидат на посаду судді»; Глава 2 «Добір на посаду судді місцевого суду»; Глава 3 «Конкурс та призначення на посаду судді»; Глава 4 «Переведення судді до іншого суду». Пропонується також визначити основні критерії доброчесності та компетентності суддів (кандидата на посаду судді), а також передбачити, що Вища рада правосуддя (далі – ВРП) буде затверджувати Єдині критерії для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) після консультацій з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (далі – ВККС), Радою суддів України та Громадською радою доброчесності (далі –

ГРД), що відповідає заходам з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. У статті 69<sup>1</sup> пропонується встановити, що стосовно кандидата на посаду судді може бути проведено психофізіологічне опитування із застосуванням поліграфа за рішенням Вищої ради правосуддя.

Серед ключових змін процедури добору на посаду судді місцевого суду у Законопроекті № 10140 пропонується: відмовитися від стадії відбіркового іспиту; спеціальну перевірку проводити після стадії кваліфікаційного іспиту; скасувати спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, замінивши її початковою підготовкою, яку особа проходитиме після її призначення Указом Президента України на посаду судді; термінологічно поєднати кваліфікаційний іспит, який складається кандидатом в межах добору, та іспит, який складається кандидатами та суддями в межах кваліфікаційного оцінювання; залучити ГРД до конкурсу на посаду судді місцевого суду, при цьому уточнити правовий статус ГРД, виключивши статтю 87, яка регулює її діяльність, та виклавши положення про ГРД у окремій главі 5 Розділу «Кваліфікаційний рівень судді»; змінити правило для подолання ВККС «негативного» висновку ГРД; надати суддям, які хочуть перевестися в інший місцевий суд, можливість за їх заявою скласти кваліфікаційний іспит одночасно із кандидатами, які приймають участь в доборі.

На думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, реалізація Законопроекту № 10140 забезпечить удосконалення процедур суддівської кар'єри з метою їх приведення у відповідність до сучасних потреб та викликів, які стоять перед судовою владою та державою.

Згідно з пояснювальною запискою Законопроект № 10140-1 розроблений з метою удосконалення процедур суддівської кар'єри.

Ініціатором внесення Законопроекту № 10140-1 зазначається, що він є альтернативним до Законопроекту № 10140, однак, на відміну від основного законопроекту, цим проектом пропонується: не визначати на рівні закону критерії доброчесності та компетентності кандидата на посаду судді; не залучати ГРД до процедури добору та конкурсу на посаду судді місцевого суду; положення стосовно статусу та діяльності ГРД залишити в межах регулювання статті 87, розширивши її зміст та не доповнюючи Закон новою главою; залишити чинну редакцію пункту 20 розділу III «Прикінцевих та перехідних положень» Закону.

На переконання суб'єкта законодавчої ініціативи, реалізація Законопроекту № 10140-1 забезпечить удосконалення процедур суддівської кар'єри з метою їх приведення у відповідність до сучасних потреб та викликів, які стоять перед судовою владою та державою.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України за результатами опрацювання положень законопроектів № 10140 та № 10140-1 висловило ряд зауважень та пропозиції до них, які в цілому можуть бути виправлені під час підготовки законопроекту до другого читання.

Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), проаналізувавши положення законопроектів № 10140 та № 10140-1, зазначило про підтримку законодавчих ініціатив щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри, оскільки реалізація запропонованих законопроектами змін сприятиме

заповненню вакантних посад суддів відповідно до критеріїв компетентності та доброчесності і забезпечить виконання державою міжнародних зобов'язань.

Водночас, оскільки на відміну від Законопроекту № 10140-1 Законопроект № 10140 містить положення щодо складових компетентності та доброчесності кандидата на посаду судді, а також щодо здійснення ГРД перевірки кандидатів, яких визначено переможцями, за критеріями професійної етики та доброчесності, Мін'юст вважає, що подальша робота з розгляду Верховною Радою України питання щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри має бути зосереджена над Законопроектом № 10140. При цьому висловлюється ряд зауважень до окремих положень законопроектів.

Так, Мін'юст висловлює застереження щодо запропонованих законопроектами положень нової статті 69<sup>1</sup>, якою передбачається проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа щодо кандидатів на посаду судді.

Зазначається, що Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) у Спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо подальших дій до Спільного висновку щодо проекту змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів щодо діяльності Верховного Суду та органів судової влади від 09 жовтня 2023 року пропонує уникати поліграфа в контексті суддівської кар'єри. Венеційська комісія наголошує, що результати перевірки на поліграфі можуть бути використані лише для ініціювання додаткових перевірок стосовно кандидатів і не можуть стати частиною дос'є кандидата. Але кращим рішенням було б уникнути перевірки на «детекторі брехні» взагалі.

Міністерство фінансів України у своїх експертних висновках до законопроектів № 10140 та № 10140-1 зазначило, що реалізація положень законопроектів матиме вплив на показники державного бюджету. Відтак, з метою уникнення впродовж невизначеного часу непродуктивних витрат бюджетних коштів на виплату суддівської винагороди суддям, які продовжують перебувати на посаді, але не здійснюють правосуддя, законопроекти доцільно доповнити нормою, яка б обмежувала в часі продовження ВККС оцінювання відповідності судді займаній посаді та/або унеможлиблювала прийняття ВРП повторного рішення про відмову в задоволенні колегії ВККС про звільнення судді за результатом його оцінювання. Також пропонується обмежити систематичні ухилення чи відмови судді (більше одного разу) від участі у будь-якому з етапів такого оцінювання на відповідність займаній посаді незалежно від причин ухилення.

Міністерство економіки України у межах компетенції повідомило про відсутність зауважень та пропозицій до законопроектів № 10140 та № 10140-1.

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), опрацювавши положення законопроектів № 10140 і № 10140-1, зазначило, що в цілому підтримує прагнення до оптимізації процедури добору суддів в Україні, однак в межах компетенції вважає за доцільне висловити деякі застереження

щодо окремих положень законопроектів. Так зазначається, що метою відповідних законопроектів є перегляд існуючих процедур суддівської кар'єри задля приведення їх у відповідність до сучасних потреб і викликів. З урахуванням зазначеного було б доцільно врахувати запит суспільства та неурядових організацій щодо визначення професіограми судді на нормативному рівні. Ця професіограма, на думку НАЗК, мала би сформулювати єдині очікування від кандидатів на посади суддів у всіх заінтересованих сторін й суспільства загалом, а також слугувати основою для подальшого розвитку критеріїв оцінювання кандидатів на посади суддів чи діючих суддів, визначення балів для кандидатів залежно від ступеня демонстрації певних якостей чи навичок. З огляду на вказане НАЗК пропонує включити до відповідних законопроектів положення стосовно поняття та ключових характеристик професіограми судді, що своєю чергою сприяло би досягненню очікуваного стратегічного результату 2.1.2.4 Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220 (далі – Програма).

Серед іншого, НАЗК звертає увагу на положення законопроектів, якими пропонується збільшити кількісний склад ГРД з двадцяти до двадцяти п'яти та змінити порядок її формування. Передбачається, що двадцять членів ГРД призначатимуться зборами представників громадських об'єднань, а п'ять членів ГРД – за пропозиціями бізнес-асоціацій постійно діючим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України (Радою бізнес-омбудсмена). З приводу вказаної пропозиції НАЗК зауважує, що законодавство не обмежує бізнес-асоціації в участі у формуванні ГРД, тому виокремлення квоти для бізнесу в ГРД є штучним та дискримінаційним щодо інших громадських об'єднань. Крім цього, на думку НАЗК, більш прозорою та оптимальною буде модель призначення відповідних п'яти членів ГРД саме зборами представників бізнес-асоціацій.

Також, відповідними законопроектами запропоновано змінити модель врахування негативних висновків ГРД. За результатами проведеного порівняльного аналізу положень чинної редакції Закону та положень законопроектів НАЗК дійшло висновку, що запропонована модель «подолання» негативного висновку ГРД майже не відрізняється від тієї, що діє наразі та показала свою неефективність, оскільки на практиці більшість позицій ГРД відхиляє ВККС, зазвичай без наведення переконливих аргументів і мотивів для цього. У зв'язку із зазначеним НАЗК пропонує запозичити більш ефективну модель щодо ролі допоміжного органу при встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, яка визначена в Законі України «Про Вищий антикорупційний суд» щодо ролі Громадської ради міжнародних експертів.

ВРП, опрацювавши положення законопроектів № 10140 та № 10140-1, в цілому вітає зазначену законодавчу ініціативу як таку, що сприятиме формуванню доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів і подоланню кадрового голоду в судовій системі, водночас висловлює деякі пропозиції та зауваження до окремих положень законопроектів. Зокрема, ВРП висловлює

підтримку запропонованим змінам щодо розширеного тлумачення поняття «стаж наукової роботи» як такого, що забезпечить доступ осіб зі стажем наукової роботи до професії судді, однак пропонує включити до конструкції зазначеної норми вимогу щодо наявності в таких осіб наукового ступеня.

На думку ВРП, законодавче закріплення тлумачення понять «компетентність» та «доброчесність» сприятиме об'єктивним кар'єрним процедурам щодо суддів та формуванню довіри до судової системи в цілому. Разом з тим, ВРП пропонує включити з текстів законопроектів таку складову критерію компетентності як когнітивні здібності, яка може бути оцінена суб'єктивно та, як наслідок, призвести до порушення принципу правової визначеності, який є елементом верховенства права.

Крім того, ВРП звертає увагу, що статтею 73 Закону (у редакції законопроектів) передбачено, що ВККС надає оцінку відповідності кандидата на посаду судді критеріям компетентності та доброчесності на етапі допуску до участі в доборі, що видається ВРП недостатньо виваженим кроком на цій стадії добору.

Водночас ВРП не підтримує диспозицію пункту 6 частини першої статті 70 Закону (у редакції законопроектів) стосовно того, що проведення перевірки особистих морально-психологічних якостей кандидатів на посаду судді місцевого суду проводиться в разі визначення ВККС такої необхідності. На думку ВРП, для всіх кандидатів на посаду судді місцевого суду має застосовуватися однаковий підхід щодо порядку добору, оскільки будь-яка диференціація може створити ризик виникнення сумніву щодо об'єктивності конкурсних процедур та обмеження прав кандидатів на доступ до професії.

Також варто зазначити, що ВРП не підтримує регламентовані законопроектами обмеження щодо одночасної участі кандидата в інших конкурсних процедурах як такі, що не переслідують мету законопроектів.

За результатами опрацювання положень законопроектів № 10140 та № 10140-1 Верховний Суд зазначив, що загалом поділяє необхідність удосконалення та спрощення процедури добору кандидатів на посади суддів з огляду на те, що проблема надмірного навантаження на діючих суддів є актуальною та потребує найшвидшого вирішення, зокрема і шляхом заповнення вакантних посад суддів. Верховним Судом також підтримуються пропозиції законопроектів щодо розширення дефініції «стаж наукової роботи» (зміни до статті 69 Закону), уточнення підстав, коли суддя не може бути нагороджений (зміни до частини дев'ятої статті 56 Закону), створення переваг для помічників суддів під час проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді (зміни до частин дванадцятої, тринадцятої статті 79 Закону).

Водночас Верховний Суд вважає за доцільне висловити свої застереження до окремих положень законопроектів. Зокрема висловлюються зауваження до положень пункту 6 частини першої статті 70 Закону в редакції законопроектів, відповідно до яких одним з етапів добору на посаду судді місцевого суду є проведення перевірки особистих морально-психологічних якостей кандидатів на посаду судді місцевого суду (у разі визначення ВККС такої необхідності). На переконання Верховного Суду, відповідне правове

положення сформульовано як диспозитивне. Законопроекти не визначають, у яких випадках ВККС слід ухвалювати рішення про проведення відповідних тестувань, а в яких – ні. Такому регулюванню, на думку Верховного Суду, бракує правової визначеності і цей недолік доцільно усунути в процесу доопрацювання законопроектів.

Також Верховним Судом звертається увага на запропоновані законопроектами зміни до частини другої статті 82-1 Закону, якими передбачено, що суддя, який має намір бути переведеним до іншого місцевого суду за результатами майбутнього конкурсу на заміщення вакантної посади судді, до оголошення такого конкурсу складає кваліфікаційний іспит, передбачений статтею 74 Закону, одночасно з особами, які беруть участь у доборі кандидатів на посаду судді. Суддя, який склав кваліфікаційний іспит, передбачений статтею 74 Закону, одночасно з особами, які беруть участь у доборі кандидатів на посаду судді, але не набрав прохідного балу, може використати ці результати протягом двох років з дня їх затвердження. Якщо ці результати в межах наступного кваліфікаційного іспиту будуть відповідати прохідному балу, то ВККС за заявою такого судді включає його у рейтинг відповідно до статті 78 Закону. Так, законопроектами № 10140 і № 10140-1 пропонується запровадити обов'язкове складання кваліфікаційного іспиту діючими суддями в разі виявлення бажання щодо переведення до іншого суду.

Верховний Суд зазначає, що законопроектами необхідність запропонованих змін жодним чином не обґрунтовується. Крім того, не враховано, що діючі судді вже проходили відповідні процедури для зайняття посади судді, зокрема за правилами, які діяли раніше, і підтвердили свою здатність здійснювати правосуддя (склали кваліфікаційний іспит, пройшли кваліфікаційне оцінювання). Тому відповідні зміни, на переконання Верховного Суду, потребують перегляду з урахуванням висловлених зауважень.

Вищий антикорупційний суд за результатами опрацювання положень законопроектів № 10140 та № 10140-1 зазначив, що в межах своїх повноважень пропозицій і зауважень до законопроектів не має.

Державна судова адміністрація України за результатами опрацювання положень законопроектів № 10140 та № 10140-1 висловила про відсутність пропозицій до них.

Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis ce*) (Офіс підтримки реформ) за результатами аналізу відповідності законопроектів № 10140 та № 10140-1 міжнародно-правовим зобов'язанням України зазначив, що обидва законопроекти не суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням України та стандартам Ради Європи. Разом з цим, до окремих положень законопроектів є застереження, які викладені у пункті 4 висновку до відповідного законопроекту. Також зазначається, що законопроекти за метою не суперечать Угоді про асоціацію. Особливості регулювання правовідносин, які стосуються добору, конкурсу та призначення на посаду судді, в Європейському Союзі регулюються державами-членами на рівні національного законодавства. Разом з тим, необхідно

враховувати низку рекомендацій та стандартів Ради Європи, членами якої є всі країни ЄС.

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, вивчивши обґрунтованість кожної окремої пропозиції основного та альтернативного законопроектів, а також зауваження і пропозиції, що надійшли від інших державних органів, дійшов висновку про доцільність подання доопрацьованого проекту Закону.

Положеннями Конституції України передбачено, що питання судоустрою, судочинства та статусу суддів 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).

Обговоривши подані законопроекти, відповідно до статей 93, 110, 111, 114, 116 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри, підготовлений народними депутатами України – членами Комітету (додається).

2. Рекомендувати Верховній Раді України:

- включити до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри (реєстр. № 10140 від 10 жовтня 2023 року), поданий народними депутатами України Масловим Д.В., Макаровим О.А. та іншими народними депутатами України, та проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри (реєстр. № 10140-1 від 24 жовтня 2023 року), поданий народним депутатом України Калауром І.Р., а також підготовлений народними депутатами України – членами Комітету проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри;

- за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри, підготовлений народними депутатами України – членами Комітету, скоротивши наполовину строки подання поправок і пропозицій до другого читання суб'єктами права законодавчої ініціативи. У зв'язку із зазначеним законопроекти за реєстр. №№ 10140, 10140-1 відхилити.

3. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити на пленарному засіданні під час розгляду проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри,

підготовленого народними депутатами України – членами Комітету, відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті зазначеного законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання законопроекту.

4. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Голову Комітету Маслова Д.В.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

