



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 проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (реєстр. № 5068 від 15 лютого 2021 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 17 лютого 2021 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (реєстр. № 5068 від 15 лютого 2021 року), поданий Президентом України, (далі – Законопроект) та встановив таке.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є удосконалення порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) для практичної реалізації принципу верховенства права, забезпечення відповідності кандидатів на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності, підвищення інституційної спроможності цього конституційного органу, підвищення рівня суспільної довіри до органів суддівського врядування зокрема та судової влади загалом.

Законопроектом передбачається внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та Регламенту Верховної Ради України, якими визначити:

порядок утворення та діяльності Етичної ради, до складу якої входитимуть три особи з числа суддів або суддів у відставці, визначені Радою суддів України, та три особи, визначені міжнародними організаціями, з якими Україна протягом щонайменше останніх трьох років співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції та/або у сфері судової реформи відповідно до міжнародних договорів України;

повноваження та порядок діяльності Етичної ради щодо встановлення відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності та надання органу обрання (призначення) списку кандидатів, рекомендованих для обрання (призначення) на посаду члена ВРП. Такий список має містити кількість кандидатур, яка щонайменше вдвічі перевищує

кількість вакантних посад членів ВРП;

конкурсні засади добору кандидатів для здійснення відповідним органом обрання (призначення) члена ВРП. Обраним (призначеним) на посаду члена ВРП може бути особа, яка подала документи у порядку, встановленому Законом України «Про Вищу раду правосуддя», відповідає вимогам, визначеним статтею 6 цього Закону, пройшла спеціальну перевірку та включена до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання (призначення) на посаду члена ВРП;

порядок діяльності Служби дисциплінарних інспекторів ВРП як самостійного структурного підрозділу, призначення дисциплінарних інспекторів за результатами конкурсу, їх правовий статус та обсяг повноважень.

Розділом II «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту передбачено здійснення Етичною радою протягом трьох місяців з дня затвердження її персонального складу оцінювання відповідності членів ВРП (крім Голови Верховного Суду), обраних (призначених) до набрання чинності цим Законом, критеріям професійної етики та доброчесності. За результатами такого оцінювання Етична рада може ухвалити рішення про внесення відповідному органу, який обрав (призначив) члена ВРП, мотивовану рекомендацію про його звільнення з підстав, визначених пунктами 3-5 частини першої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Для реалізації положень цього Законопроекту щодо відповідальності за невиконання законних вимог дисциплінарного інспектора ВРП також внесено проект Закону про внесення змін до статті 188-32 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за невиконання законних вимог дисциплінарного інспектора ВРП.

Розглядаючи даний Законопроект, 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), організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначаються виключно законом України (пункт 21 частини першої статті 92), в Україні діє Вища рада правосуддя, яка, серед іншого, вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів і здійснює повноваження, визначені цією Конституцією та законами України; Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких двох обирає Верховна Рада України; порядок обрання (призначення) на посади членів ВРП визначається законом; Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги до члена ВРП (пункти 7 і 9 частини першої, частини друга, третя і восьма 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 Вищої ради правосуддя.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 1 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 процедурної деталізації положень критеріїв обрання/призначення членів ВРП.

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

Пунктом 7 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року, визначено, що незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми.

Вища рада правосуддя не підтримує Законопроект з огляду на те, що законопроект № 5068 не повною мірою відповідає критерію якості закону у розумінні частини другої статті 32 Конституції України, оскільки суперечить таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля, що може призвести до порушення конституційних прав осіб, яких він стосується.

Національна асоціація адвокатів України висловила свої зауваження та в цілому не підтримує Законопроект.

Рада суддів України висловила позицію, що вказаний Законопроект не може бути прийнятий як такий, що суперечить нормам Конституції України.

На думку Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

За висновком Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Законопроект підлягає доопрацюванню і уточненню його концептуальних положень з акцентом, власне, на конкурсних засадах обрання членів ВРП і наповнення цих процедур конкретним змістом.

Інститут законодавства Верховної Ради України вважає викладені у Законопроекті ініціативи правильним кроком у напрямку судової реформи. Разом з тим, звертається увага на необхідність узгодження з цим

Законопроектом законопроекту № 3711-д про формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України ухвалив експертний висновок на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам, в якому зазначив ряд зауважень стосовно цього Законопроекту.

За наслідками розгляду Комітету Верховної Ради України з питань бюджету прийнято рішення, що Законопроект має вплив на показники бюджету (реалізацію положень законопроекту належить здійснювати за рахунок та в межах видатків державного бюджету, передбачених на забезпечення діяльності органів системи правосуддя). У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності згідно із законодавством.

У своєму терміновому спільному висновку від 5 травня 2021 року Венеційська комісія та Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи дають такі основні рекомендації щодо цього Законопроекту:

1) законодавством мають бути передбачені «критерії професійної етики та доброчесності»; їх можна внести у сам текст або у вигляді посилань на національні та/або міжнародні джерела, наприклад, Бангалорські принципи поведінки суддів ООН;

2) Голова Верховного Суду або Голова Вищого антикорупційного суду можуть заявити про створення Етичної ради, при цьому слід впровадити автоматичний механізм, який буде діяти у випадку, коли Рада суддів України не призначила членів;

3) кандидатури на посади членів Етичної ради національного рівня мають бути опубліковані на веб-сайті Ради суддів України; визнаними як такі, що мають право на призначення, мають бути лише ті судді, які пройшли відповідне оцінювання;

4) міжнародна участь в Етичній раді має бути чітко обмежена одним періодом повноважень на шість років із запровадження після цього строку роботи Етичної ради на постійній основі;

5) законодавство має передбачати достатні повноваження Етичної ради для здійснення її роботи;

6) з метою сприяння прийняттю Регламенту законодавством має передбачатися право Етичної ради на застосування правил до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за аналогічним принципом; як мінімум, для визначення порядку роботи Етичної ради можна застосовувати чинні правила Закону «Про судоустрій і статус суддів»;

7) положення про те, що Етична рада повинна провести оцінювання діючих членів ВРП протягом 3-х місяців, є нереалістичним; цей термін слід продовжити;

8) Етична рада має створити базу кандидатів, з якої органи, відповідальні за призначення, можуть обирати відповідних кандидатів (тобто здійснювати відбір), при цьому Етична рада не повинна мати повноважень (de

facto) на проведення оцінювання кандидатів; лише Етична рада, а не Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правосуддя, може приймати рішення щодо етичної поведінки та добропорядності кандидатів;

9) рішення Етичної ради вважаються прийнятими, якщо чотири члени проголосували «ЗА» та якщо серед цих чотирьох членів щонайменше два є міжнародними експертами; у випадку розділення голосів слід провести повторне голосування, але якщо ситуацію рівного поділу голосів не вирішено у термін, визначений законодавством, переважне значення матиме голосування групи членів, яка включає щонайменше двох міжнародних експертів;

10) оскарження рішень Етичної ради здійснюється у Верховному Суді;

11) Етична рада має бути зобов'язана передавати свої висновки про невідповідність до Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України для їхнього подальшого розгляду.

На підставі викладеного вище Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (реєстр. № 5068 від 15 лютого 2021 року), поданий Президентом України як невідкладний, прийняти за основу.

2. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити на пленарному засіданні під час розгляду даного Законопроекту про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті Законопроекту, інших структурних частин Законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання Законопроекту.

3. Запропонувати суб'єктам права законодавчої ініціативи оформити рекомендації Венеційської комісії та Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи як поправки та пропозиції до Законопроекту.

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



Голова Комітету
ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E0027179400
Дійсний до: 28.04.2023 0:00:00

А.Є. КОСТІН

Апарат Верховної Ради України
№ 04-26/03-2021/157436 від 13.05.2021



505754