



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3711-1 від 07.07.2020
Народний депутат України
Я. Юрчишин

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування»

Метою поданого законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «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».

Досягти зазначеної мети передбачається шляхом внесення змін 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» встановлюється, що до складу Верховного Суду входять судді у кількості не більше двохсот (ст. 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту);
- 2) передбачається, що 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 (п. 7 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту);
- 3) визначається новий порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС). Зокрема, новий склад ВККС (16 членів) буде призначатися Вищою радою правосуддя (далі – 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 ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

4) запроваджується новий підхід щодо порядку призначення (обрання) членів ВРП. Відповідно до запропонованих проектом приписів ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст. ст. 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.

За результатами розгляду поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

1. Звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» *«зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»»*. Натомість у законопроекті пропонується низка змін до інших законодавчих актів.

2. Виходячи зі змісту ч. 7 ст. 87, ч. 4 ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ч. 12 ст. 9-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та ч. 6 ст. 4 Закону України «Про доступ до судових рішень» (у редакції проекту), члени та уповноважені особи ВРП; члени та уповноважені особи органів та установ, утворених у системі правосуддя для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів; члени конкурсних комісій, утворених у системі правосуддя; члени Громадської ради доброчесності; члени конкурсних комісій, утворених для обрання на адміністративні посади в правоохоронних органах, та інші уповноважені особи, визначені законами України, мають право на повний і безоплатний доступ до відкритих державних реєстрів, у тому числі до всіх інформаційних ресурсів Єдиного державного реєстру судових рішень, включаючи інформацію, визначену ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень».

У зв'язку з цим звертаємо увагу на те, що у ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень» визначається *перелік відомостей, які не можуть бути розголошені для загального доступу*. Так, у текстах судових рішень, що відкриті для загального доступу, не можуть бути розголошені такі відомості: 1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі; 2) реєстраційні номери транспортних засобів; 3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток; 4) інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися у закритому судовому засіданні; 5) інші відомості, що дають можливість ідентифікувати фізичну особу (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»). Також з мотивів

безпеки у текстах судових рішень у кримінальних справах, відкритих для загального доступу відповідно до цього Закону, можуть не зазначатися відомості щодо імен (ім'я, по батькові, прізвище) суддів, які розглядали судову справу, та учасників судового процесу (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про доступ до судових рішень»).

Очевидно, що однією з підстав внесення до вказаного Закону норми щодо нерозголошення зазначених відомостей була належність зазначеної інформації до конфіденційної та персональних даних особи. Адже відповідно до ч. 2 ст. 32 Конституції України «не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, *крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини*». Конституційний Суд України при розгляді наданого Міністерству фінансів України права на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, вказав на необхідність встановлення механізму запобігання зловживання правами особи та визначення меж дискреції, а також критеріїв визначення змісту та обсягу інформації, що містить персональні дані, категорій осіб як суб'єктів персональних даних, проміжків часу, яких мають стосуватися персональні дані, строків, порядку та умов їх зберігання при наданні повноважень органу на обробку персональних даних без згоди особи (абз. 7-9 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 11.10.2018 № 7-р/2018).

Проте законопроектом надається фактично необмежене право на доступ до згаданих вище інформаційних ресурсів досить широкому колу осіб. У проекті не враховано наведену вище позицію Конституційного Суду України, та не встановлюється механізм запобігання зловживання правами особи та визначення меж дискреції органів та посадових осіб, яким надається доступ до конфіденційної інформації про особу без її згоди.

3. У законопроекті пропонується ч. 1 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» викласти у новій редакції та встановити, що до складу ВККС входять шістнадцять членів, які призначаються ВРП за результатами конкурсу строком на чотири роки.

У даному контексті звертаємо увагу на те, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-ІХ ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» була викладена у новій редакції, відповідно до якої відбулися кардинальні зміни порядку формування складу ВККС. Зокрема, замість обрання (призначення) відповідної кількості членів ВККС з'їздом суддів України, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, з'їздом адвокатів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Головою Державної судової адміністрації України вказаним Законом у ч. 1 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

було встановлено, що «до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки».

Однак Рішенням Конституційного Суду України (у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 (далі – Рішення КСУ № 4-р/2020) ч. 1 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» була визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною).

Обґрунтовуючи таку позицію Конституційний Суд України вказав на те, що «*зміна частиною першою статті 94 Закону № 1402 кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду призвела до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створила істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливила реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права*» (див. абз. 4 пп. 5.1 п. 5 мотивувальної частини Рішення КСУ № 4-р/2020).

З огляду на це вважаємо, що механічна заміна у ч. 1 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» кількісного складу членів ВККС (із 12 на 16) не усуває тих об'єктивних чинників, які лягли в основу визнання цієї норми Конституційним Судом України неконституційною. Тому ч. 1 ст. 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції проекту) також може бути визнана такою, що не відповідає Конституції України.

Аналогічне зауваження стосується пропонованої законопроектом ч. 3 ст. 47 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», попередню редакцію якої Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 4-р/2020 також визнав неконституційною. Зокрема, ч. 3 ст. 47 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (у редакції проекту), так само, як і попередня її редакція, дозволяє розгляд дисциплінарної справи у разі відсутності судді та (або) скаржника. Однак у Рішенні Конституційного Суду України № 4-р/2020 вказано, що «Конституційний Суд України виходить із того, що врегульовані Законом № 1798 зі змінами питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності *мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів.*

Крім того, дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому захист. Дисциплінарне провадження не повинне

передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг.

Аналіз оспорюваних положень Закону № 1798 зі змінами дає підстави для висновку, що вони не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності» (див. абзаци 6-8 пп. 7.1 п. 7 мотивувальної частини зазначеного Рішення).

4. На думку Головного управління, такими, що суперечать Конституції України, є також окремі положення ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. ст. 9-17 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (у редакції проекту), відповідно до яких обрання (призначення) члена ВРП буде можливим лише за результатами відкритого конкурсу, проведеного спеціально створеною Конкурсною комісією на зайняття посад члена ВРП, яка за результатами співбесіди затверджуватиме список кандидатів та передаватиме його суб'єкту призначення (обрання). При цьому, суб'єкт призначення (обрання) зможе лише або обрати (призначити) на посади членів ВРП кандидатів, які є у списку, або звернутись до Конкурсної комісії з вимогою провести додатковий конкурс.

Така позиція Головного управління обумовлена тим, що відповідно до ч. 2 ст. 131 Конституції України ВРП складається з двадцяти одного члена, з яких десятих *обирає з'їзд суддів України* з числа суддів чи суддів у відставці, двох – *призначає Президент України*, двох – *обирає Верховна Рада України*, двох – *обирає з'їзд адвокатів України*, двох – *обирає всеукраїнська конференція прокурорів*, двох – *обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ*. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою (ч. 4 ст. ст. 131 Конституції України). При цьому, жодних приписів стосовно участі у процесі формування складу ВРП Конкурсної комісії на зайняття посад члена ВРП і попереднього визначення цією Комісією переліків кандидатів на ці посади Основний Закон України не містить. З огляду на це вважаємо, що законопроектом фактично обмежується конституційне право суб'єктів призначення (обрання) *самостійно* призначати (обирати) визначену Основним Законом України кількість членів ВРП.

5. Не можна погодитися із пропозицією законопроекту встановити, що до складу Конкурсної комісії для проведення конкурсів на зайняття посад члена ВККС, члена ВРП, у тому числі, входять *«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 (міжнародні експерти)»* (п. 2 ч. 1 ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту), тим паче, що «рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість членів конкурсної комісії від її складу, за умови що три особи з числа тих, які проголосували за це

рішення, є міжнародними експертами. У разі однакової кількості голосів за і проти перевага надається голосам/рішенню трьох міжнародних експертів» (абз. 1 ч. 3 ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції проекту).

Згідно з Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153, *донором може бути будь-яка іноземна держава, уряд та уповноважені урядом іноземної держави органи або організації, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України* (див. абз. 5 п. 2 вказаного Порядку).

На наш погляд, такий порядок призначення членів ВРП – конституційного органу державної влади та суддівського врядування, який має досить широкі повноваження у сфері формування національного суддівського корпусу, є неприйнятним, оскільки створює реальну загрозу суверенітету держави, її національній безпеці, а також порушує принцип невтручання у внутрішні справи.

6. У законопроекті пропонується внести зміни до ст. ст. 28, 31, 42, 43 та ст. ст. 46-48, 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», якими змінюється правовий статус Служби інспекторів ВРП, а інспекторам ВРП надаються повноваження, які наразі здійснюють члени ВРП. Зокрема, відповідно до пропонованих положень Служба інспекторів ВРП буде *автономним допоміжним органом у складі секретаріату ВРП*, який формуватиметься із числа осіб, які мають вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'яти років. При цьому, інспектори ВРП: 1) матимуть право витребувати та одержувати на їх запит необхідну інформацію та документи від суддів, судів, органів суддівського самоврядування, інших органів та установ у системі правосуддя; органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; юридичних осіб; 2) матимуть безпосередній доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватимуться державними, у тому числі, урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами; 3) здійснюватимуть *дисциплінарні провадження щодо суддів*; 4) зможуть оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до ВРП тощо.

На наш погляд, такі законодавчі пропозиції є неприпустимими. Адже відповідно до ч. 1 ст. 131 Конституції України «в Україні діє *Вища рада правосуддя, яка*: 1) вносить подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) *розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора*; 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади; 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалює рішення про

тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; 8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого; 9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України».

Виходячи із приписів ч. 2 ст. 131 Основного Закону України, а також ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» ВРП є *колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який складається із двадцяти одного члена*, які фактично й виконують повноваження, покладені Конституцією та законами України на ВРП. При цьому, для членів ВРП на конституційному рівні визначений особливий порядок їх обрання (призначення), а також особливі вимоги до осіб, які можуть обіймати зазначені посади (див. ст. 131 Конституції України).

До того ж норми Конституції України не передбачають можливості делегування членами ВРП своїх функцій та повноважень іншим органам чи посадовим особам.

З огляду на це вважаємо, що законами України не може бути передбачено органів чи їх посадових осіб (тим паче тих, які мають відмінний від членів ВРП порядок призначення (обрання)), уповноважених виконувати функції членів ВРП.

Крім того, зі змісту законопроекту незрозуміло, що слід розуміти під поняттям «автономний допоміжний орган у складі секретаріату ВРП» та у чому саме полягає зазначена «автономність» Служби інспекторів ВРП. Адже відповідно до ч. 2 ст. 28 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (у редакції проекту) *інспектори ВРП призначаються на посади та звільняються з посад керівником секретаріату ВРП за результатами конкурсу.*

7. Законопроект містить також інші неточності та суперечності. Однак у зв'язку зі стислими термінами опрацювання даного законопроекту Головне управління позбавлене можливості провести їх детальний аналіз.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує суттєвого концептуального доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач, Т. Ругаєва



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/104804 від 13.07.2020

