



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. № 3588 від 03.06.2020
Народний депутат України
В. Колюх

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організаційно-правового регулювання взаємодії окремих органів державної влади»

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, в якому пропонується внести зміни до ст. ст. 93, 94 та 99 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент) та до ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (далі - Закон), а також доповнити положення Закону новою ст. 29-1 «Комісія по взаємодії Вищої ради правосуддя з органами державної влади із питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів».

Метою проекту, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, є «закріплення у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» та Законі України «Про Вищу раду правосуддя» порядку опрацювання законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, що дозволить у найкоротші строки запровадити ефективний організаційно-правовий механізм взаємодії законодавчої і судової влади для досягнення цілей судової реформи» (п. 2 пояснювальної записки).

За результатами розгляду даного проекту Головне управління не підтримує його прийняття з огляду на наступне.

1. Запропонованими змінами до Регламенту передбачається, що *кожен законопроект* з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів після його реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк, а визначений як невідкладний – у день його реєстрації *направляється* Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України *до Вищої ради правосуддя* (далі - ВРП), для надання *консультативного висновку* (пп. 1 п. 1 розділу I проекту - новий абз. 2 ч. 1 ст. 93 Регламенту).

Водночас пропонується передбачити, що до висновку головного комітету, серед іншого має додаватися консультативний висновок ВРП,

якщо законопроект стосується питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів (пп. 2 п. 1 розділу I проекту – зміни до ч. 3 ст. 93 Регламенту). Крім того, передбачено, що *законопроект* з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів *головний комітет розглядає за обов'язкової участі представника(-ків) ВРП*, який(-і) на засіданні комітету доповідає (ють) наданий ВРП консультативний висновок (пп. 3 п. 1 розділу I проекту - новий абз. 2 ч. 6 ст. 93 Регламенту). Похідні від наведених приписи містяться також у новому п. 6 ч. 2 ст. 94 Регламенту (пп. 6 п. 1 розділу I проекту) та новій редакції п. 3 ч. 2 ст. 99 Регламенту - пп. 7 п. 1 розділу I проекту).

Зазначені новели також логічно пов'язані із змінами, що пропонується внести до Закону, наприклад, із новим приписом п. 15 ч. 1 ст. 3 Закону, за яким до повноважень ВРП віднесено надання *обов'язкових до розгляду консультативних висновків* щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів та новелами щодо створення спеціального органу для підготовки зазначених висновків - Комісії по взаємодії ВРП з органами державної влади із питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів (далі – Комісія).

1.1. У разі прийняття даного проекту, положення Регламенту міститимуть механізм, за яким законопроекти з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів *головний комітет розглядатиме лише за обов'язкової участі представників ВРП, які на засіданні комітету доповідатимуть наданий ВРП консультативний висновок*. Зазначений висновок додаватиметься до висновку головного комітету, якщо законопроект стосуватиметься питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів. Тобто, йдеться, по суті, про надання пріоритету консультативному висновку ВРП перед висновками комітетів Верховної Ради України, з чим не можна погодитись. Адже такий підхід порушує закріплений у ст. 6 Основного Закону України конституційний принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до ч. 1 ст. 89 Конституції України комітети Верховної Ради України є органами парламенту, що утворюються з числа народних депутатів України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень парламенту, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України, тобто, їх повноваження є похідними від повноважень Верховної Ради України. При цьому, вироблення ними своїх рішень не може ставитись у абсолютну залежність від позиції органів інших гілок влади (а ВРП є органом суддівського врядування згідно з ч. 1 ст. 1 Закону), як це пропонується у проекті. Водночас функціональним призначенням органів судової влади є забезпечення здійснення правосуддя, а не участь у законотворенні.

1.2. Згідно з ч. 3 ст. 93 Регламенту (в редакції проекту) до висновку головного комітету мають додаватися висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією

та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, або консультативний висновок ВРП, якщо законопроект стосується питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, які мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого акта для надання висновку.

Однак видається, що застосування сурядного сполучника «або» створює диз'юнкцію, внаслідок чого наявність консультативного висновку ВРП (якщо законопроект стосується питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів) як додатку до висновку головного комітету виключає необхідність додання до нього висновків комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

На наш погляд, запропонований законопроектом в цій частині підхід є не обґрунтованим, адже, наразі регламентні норми через необхідність підготовки висновків вказаних комітетів забезпечують пріоритетність урахування в положеннях законопроектів вимог бюджетного та антикорупційного законодавства, міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Відсутність такого механізму негативно вплине на якість та комплексність підготовки законопроектів до їх розгляду парламентом.

1.3. Виглядає також недостатньо обґрунтованим положення проекту про повернення законопроекту, без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні, при наявності висновку ВРП, що ухвалення такого законопроекту негативно вплине на незалежність суду та авторитет правосуддя, у разі якщо висновок щодо доцільності включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради не було ухвалено одностанно (новий п. 6 ч. 2 ст. 94 Регламенту - пп. 6 п. 1 розділу I проекту).

По-перше, у проекті не чітко сформульовані вимоги щодо «одностанності» ухвалення зазначеного рішення, адже не є зрозумілим, про який кворум йдеться (від кількості затвердженого Верховною Радою України повного складу членів комітету, чи від присутніх народних депутатів України – членів комітету).

Звертаємо увагу на те, що кворум для проведення засідання комітету Верховної Ради України визначений в ч. 1 ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», де чітко встановлено, що засідання комітету є повноважним, якщо на ньому присутні більше половини від затвердженого Верховною Радою України складу його членів..., а кворум для прийняття рішення комітетом закріплений у ч. 4 ст. 44 зазначеного Закону, де передбачено, що акти (рішення, висновки та рекомендації), приймаються більшістю голосів присутніх. Тому, у разі прийняття пропонованого проекту, без відповідного коригування зазначених приписів Закону України «Про комітети Верховної Ради України» виникатиме колізія, оскільки, у чинних

приписах вказаного Закону відсутні вимоги щодо одноголосної підтримки актів комітету.

По-друге, пропонований в проекті алгоритм розгляду законодавчих ініціатив може призводити до обмеження прав суб'єктів права законодавчої ініціативи органами, які не повинні остаточно вирішувати юридичну долю законопроекту. Адже єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ч. 1 ст. 75 Конституції України). Саме Верховна Рада України, як орган державної влади уповноважений приймати закони, саме на її пленарних засіданнях має вирішуватися, яка з законодавчих ініціатив буде підтримана, а яка відхилена. З огляду на наведене *вважаємо, що наявність консультативного висновку ВРП із відповідним застереженням не може бути підставою для повернення законопроекту без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні*, іншими словами для позбавлення парламенту можливості виконувати свої повноваження законодавчого органу.

2. Викликають також запитання й зміни до Закону, а саме:

2.1. У положеннях ст. 26 Закону визначена структура та організація діяльності ВРП. Зокрема, ВРП діє у пленарному складі, якщо інше не встановлено цим Законом (ч. 1). Для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів ВРП утворює Дисциплінарні палати з числа членів ВРП (ч. 2). Згідно з ч. 6 ст. 26 Закону ВРП може утворювати інші органи для виконання повноважень, визначених Конституцією України, цим Законом та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Рішення про утворення органів ВРП та про їх персональний склад ухвалюються ВРП.

Згідно з інформацією на офіційному веб-сайті ВРП, наразі іншими органами при ВРП є: 1) Міжнародна консультативна рада; 2) Консультативна рада голів судів при Вищій раді правосуддя; 3) Комунікаційний комітет системи правосуддя; 4) Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя; 5) Робоча група для опрацювання питань щодо кількості суддів у судах; 6) Робоча група з питань опрацювання проекту Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему; 7) *Робоча група з питань напрацювання змін до законодавства України стосовно забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя*; 8) Проектний офіс з імплементації результатів Проекту «Підвищення ефективності процесів Вищої ради правосуддя»¹.

З огляду на повноваження ВРП, що визначені в ст. 3 Закону, а саме: 1) забезпечення здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді; 2) розгляд справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів; 3) розгляд скарг на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора тощо, функціонування на постійній основі Дисциплінарних палат з числа членів ВРП є цілком виправданим. Водночас утворення інших органів ВРП є

¹ Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя // URL : http://www.vru.gov.ua/add_text/211

питанням доцільності, так би мовити, більш ситуативним з огляду на те, для виконання якого з повноважень ВРП це необхідно. Від цього залежить, на який період є необхідність утворити той чи інший орган при ВРП, кількісний склад такого органу, організація його діяльності тощо. На наш погляд, доцільність створення Комісії як постійно діючого колегіального органу при Вищій раді правосуддя є досить сумнівною.

2.2. Відповідно до п. 1 ч. 5 ст. 29-1 Закону (в редакції проекту) до повноважень Комісії належить *підготовка, затвердження та внесення до ВРП* впродовж п'яти робочих днів з дня отримання законопроектів з питань утворення, реорганізації, ліквідації та функціонування судів, судоустрою і статусу суддів, а *щодо невідкладних – не пізніше дня, наступного за днем їх надходження, проектів консультативних висновків ВРП щодо цих законопроектів.* Варто зауважити, що навіть враховуючи невідкладність законопроектів, строки, які відводяться для підготовки, затвердження та внесення до ВРП проектів консультативних висновків щодо них повинні бути достатніми для якісного виконання Комісією своїх повноважень. Навряд чи можна вважати достатнім один день, а то й лічені години, адже формулювання «не пізніше дня, наступного за днем їх надходження» можна трактувати саме таким чином.

3. Законопроект має недоліки техніко-юридичного характеру. Зокрема, некоректно викладена вступна частина п. 1 розділу I проекту, адже пропонувані ним зміни мали б пропонуватися не до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (основний текст якого складається із двох пунктів), а до статей затвердженого цим Законом Регламенту, що й повинно було б бути відображено у вступній частині п. 1 розділу I проекту.

Крім того, п. 1 розділу I проекту містить п'ять пунктів (пропозицій), що мають нумерацію: 1), 2), 3), 6) та 7). Звертаємо увагу на те, що відповідно до Правил оформлення проектів законів та додержання основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації)² від 27.11.2014 пункти послідовно нумеруються арабськими цифрами або буквами українського алфавіту.

² Див. п. 2.1. розділу 2 Правил оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) // URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06/print>

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Карпенко, І. Кунець



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

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

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/169065 від 28.09.2020

