

**Пояснювальна записка
до проекту Постанови Верховної Ради України**

«Про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (реєстр. № 3711-д від 29.01.2021).»

1. Обґрунтування необхідності, цілі та завдання прийняття проекту Постанови

29 червня 2021 року Верховна Рада України ухвалила рішення про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (реєстр. № 3711-д від 29.01.2021).

Розгляд законопроекту та ухвалення щодо нього рішення відбулися із порушеннями вимог Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, а тому воно не може вважатися прийнятим відповідно до закону і підлягає скасуванню у передбачений цим Регламентом спосіб (стаття 48). Проект Закону реєстр. № 3711-д, очевидно, містить норми, які суперечать Конституції України, її принципам.

Назва законопроекту не відповідає його змісту та предмету регулювання, оскільки ним врегульовуються не лише питання щодо формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (надалі – ВККС України) та її статусу, а й питання щодо порядку утворення, реорганізації, ліквідації суду, визначення кількості суддів у суді, звернення із скаргою щодо дисциплінарного проступку судді. Крім того, як вбачається з розділу II «Прикінцеві положення» до законопроекту включені відповідні зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», що, на моє переконання, не враховує положень частини другої статті 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до яких зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Варто зауважити, що відповідно до статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя є конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. А відтак внесення змін до Закону щодо

функціонування органу конституційної юрисдикції має бути виваженим, збалансованим, а головне, з дотриманням вимог і норм Конституції України.

Під час розгляду неодноразово я особисто та інші народні депутати України наголошували на неконституційності, закладених в проект реєстр. № 3711-д, процедур, зокрема, щодо проведення конкурсу, формування складу Комісії, передачу та нечіткість меж повноважень між ВККС України та Вищої ради правосуддя.

Частиною третьою статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що ВККС України складається з шістнадцяти членів, вісім з яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці. Такі положення є досить сумнівними з огляду на те, що відповідно до Конституції України та Закону судді, реалізують судову владу шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур. При цьому головним завданням суду та суддів є здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечення кожного право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами України (стаття 124 Конституції України та статті 1 та 2 Закону). На посаду члена ВККС України доцільно було б призначати суддів у відставці, особливо з огляду на положення статті 127 Конституції України та частини четвертої статті 94 Закону, якими заборонено суміщення посад. Частина п'ята статті, відповідно до якої порядок роботи ВККС України визначається цим Законом, не узгоджується із пунктом 61 частини першої статті 93 Закону, який викладається проектом у новій редакції та у якому передбачено, що ВККС України затверджує регламент, що визначає порядок роботи Комісії в межах, встановлених цим Законом. Отже, між зазначеними положеннями закладена неузгодженість. Крім того, зазначені норми містять вади, зумовлені юридичною невизначеністю, зокрема, проектом не передбачено, які питання роботи ВККС України мають бути врегульовані безпосередньо в Законі, а які у її регламенті.

Щодо змін до статті 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» слід зазначити: зміни до пункту 4 частини восьмої статті передбачають, що членом ВККС України не можуть бути особи, які були членами ВККС України або Вищої ради юстиції до набрання чинності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Зазначені положення не враховують приписів статей 22, 24 та 43 Конституції України та носять дискримінаційний характер.

Проектом Закону передбачено, що кандидатами на посаду члена Конкурсної комісії можуть бути особи, які, зокрема, відповідають критерію доброчесності. Однак проектом складові показники такого критерію не описані щодо кандидатів Конкурсної комісії. Це свідчить про відсутність системного унормування, про неповноту правового регулювання суспільних відносин, що не враховує відповідних рішень Конституційного Суду України (від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 тощо).

В проекті не розкрито, що слід розуміти під «обґрунтованістю та вмотивованістю рішення», такий законодавчий підхід не враховує вимог статті

8 Конституції України щодо дотримання принципу верховенства права і такої його складової, як правова визначеність. Зокрема, як у проекті, так і в чинному Законі України «Про Вищу раду правосуддя» відсутні норми, які б були присвячені рішенням Вищої ради правосуддя та вимогам до таких рішень.

Проект містить багато оціночних суджень, які на практиці можуть по-різному суб'єктивно інтерпретуватися, у зв'язку з чим їх використання у проекті не відповідає принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Як відомо принцип правової визначеності, насамперед, вимагає чіткості, зрозумілості та однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності, відсутність внутрішніх суперечностей у нормативно-правовому акті та узгодженість з іншими законами, щоб всі особливості були конкретно визначені та виписані у законі, в іншому разі, це може призвести до неоднозначного розуміння його положень та труднощів із застосуванням норм на практиці (абзац шостий пункту 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017).

Вище зазначене вказує на неконституційність прийнятого проекту Закону реєстр. № 3711-д - неналежна юридична визначеність змісту положень проекту, що є неприйнятним з огляду на принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Наголошую, що повноваження членів Конкурсної Комісії і уповноважених осіб є дискреційними, то необхідно, щоб визначення відповідних повноважень узгоджувалося з конституційним принципом верховенства права, зокрема, таким його елементом, як юридична визначеність.

Крім того, проектом передбачено, що з дня формування нового складу ВККС України, утвореної відповідно до цього Закону, перебіг строку, зупиненого відповідно до абзацу першого цього пункту, продовжується з урахуванням часу, що минув до такого зупинення (пункт 293). Зазначені положення не враховують конституційних приписів статті 58 Основного Закону України та мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13.05.1997 № 1-зп/1997 (у справі щодо несумісності депутатського мандата), де зазначено, що «Стаття 58 Конституції України закріплює один з найважливіших загальновизнаних принципів сучасного права - закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Це означає, що вони поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності. Закріплення названого принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта. Принцип незворотності дії в часі поширюється також на Конституцію, яка є Основним Законом держави (Преамбула Конституції України). Виняток з цього принципу допускається лише у випадках, коли закони та інші нормативно-правові акти

пом'якшують або скасовують відповідальність особи (частина перша статті 58 Конституції України)» (абзаци перший-четвертий пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

За результатами голосування народні депутати 255 голосами підтримали правку №453 щодо доповнення Розділу XII Прикінцеві та перехідні положення, згідно з яким «Перший склад Конкурсної комісії розпочинає роботу за умови призначення щонайменше чотирьох членів Конкурсної комісії, з яких двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, в порядку, визначеному цим Законом. Рішення першого складу Конкурсної комісії є ухваленим, якщо за нього проголосували не менше, ніж чотири члени Конкурсної комісії, з яких двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями».

В залі пленарних засідань я неодноразово наголошував, що троє осіб, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання і протидії корупції, до Конкурсної комісії є нічим іншим як посяганням на державний суверенітет України. Я наголошував, що Європейська Комісія "За демократію через право" у своєму висновку щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, від 9 грудня 2019 року N 969/2019 зазначила, що такі органи як Конкурсна комісія - "такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів. Постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету". Водночас Україна згідно зі статтею 1 Конституції України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (Рішення від 5 жовтня 2005 року N 6-рп/2005); установча влада є виключним правом народу та порядок здійснення установчої влади народом визначається у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України (Рішення від 16 квітня 2008 року N 6-рп/2008).

Згідно з частиною першою статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначені положення Конституції України кореспондуються з міжнародно-правовими стандартами, що передбачені в Загальній декларації прав людини 1948 року (пункти 1 та 2 статті 21, які передбачають, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна

людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні) та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 25, відповідно до якої кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби).

Наявність вказаного механізму доступу до управління державними справами виключно громадянами України є гарантією народного суверенітету, основних засад демократії, забезпечення проведення державної політики в інтересах Українського народу.

Враховуючи наведене, зміст пункту 50 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону (в редакції проекту), на мою думку, не враховує приписи Конституції України, оскільки з характеру повноважень Конкурсної Комісії випливає, що вона бере участь в управлінні державними справами шляхом проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС України та формування переліку кандидатів на цю посаду.

Однією з підстав для скасування закону, прийнятого Верховною Радою, є прийняття його у невідповідності до Регламенту Верховної Ради. При розгляді проекту Закону реєстр. № 3711-д відбувалися порушення Регламенту Верховної Ради, було обмежено право виступу для голови профільного комітету, голова профільного Комітету, здебільшого, не обґрунтовував позицію врахованих Комітетом поправок та не коментував правки депутатів, які на них наполягали.

Враховуючи вище викладене, є очевидним, що проект Закону реєстр. № 3711-д є неконституційним, порушує принцип правової визначеності, системності, доступу участі громадян України до управління державними справами, верховенства права. Крім того, під час розгляду проекту Закону реєстр. № 3711-д було порушено вимоги ст. 120 Регламенту Верховної Ради України, яка передбачає обговорення пропозицій (якого не було, оскільки, здебільшого, голова профільного Комітету не коментував пропозиції народних депутатів України»), статті 122 Регламенту Верховної Ради України (проект містить ряд суперечностей та неузгодженостей).

Враховуючи вищевикладене, керуючись положеннями статті 48 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до яких рішення Верховної Ради можуть бути скасовані Верховною Радою до підписання відповідного акту Верховної Ради Головою Верховної Ради України, я звернувся до Голови Верховної Ради України із заявою про порушення вимог Конституції України та Регламенту Верховної Ради України при голосуванні про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону реєстр. № 3711-д, наголошую на необхідності вжиття заходів, передбачених статтею 48 Регламенту Верховної Ради України.

2. Мета і завдання прийняття акта

Проект Постанови спрямований на скасування рішення Верховної Ради України про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (реєстр. № 3711-д від 29.01.2021).

3. Загальна характеристика і основні положення

Проектом пропонується скасувати рішення Верховної Ради України від 29 червня 2021 року про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (реєстр. № 3711-д від 29.01.2021) як таке, що прийняте з порушенням Конституції України та Регламенту Верховної Ради України.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Нормативно-правовими актами в даній сфері правового регулювання є Конституція України, Регламент Верховної Ради України.

Реалізація проекту Постанови не потребує внесення змін до інших нормативно-правових актів.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття проекту Постанови та її реалізація не потребує додаткових витрат із Державного бюджету України.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття проекту акта

Прийняття Постанови дозволить скасувати рішення Верховної Ради України від 15 червня 2021 року про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (реєстр. № 3711-д від 29.01.2021) як таке, що прийняте з порушенням Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, а отже, сприятиме утвердженню принципів конституційного права і правової держави, верховенства права та стабільності норм національного законодавства, принципу правової визначеності.



Народний депутат України

ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Власенко Сергій Володимирович (2453701634)

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000062FE300061CA8E00

Дійсний до: 21.01.2023 0:00:00

Сергій ВЛАСЕНКО

Апарат Верховної Ради України
№ 170д9/2-2021/215587 від 01.07.2021



567029