



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

Україна, 01008, м. Київ, вул. Грушевського, 5

№ /-

« »

2021 р.

**Голові Верховної Ради України
Разумкову Д.О.**

ЗАЯВА

Відповідно до частини п'ятої статті 48 Регламенту Верховної Ради України звертаюся до Вас із цією заявою про порушення вимог Конституції України та Регламенту при розгляді та голосуванні про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону «Про внесення до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (реєстр. № **5068** від 15.02.2021).

Так, 14 липня 2021 року Верховна Рада України ухвалила рішення про прийняття у другому читанні та в цілому проекту Закону «Про внесення до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (реєстр. №5068 від 15.02.2021) (далі - Проект Закону 5068).

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 5068, очевидно, містить норми, які суперечать Конституції України, її принципам.

Під час розгляду неодноразово я особисто та інші народні депутати України наголошували на неконституційності, закладених в Проекті Закону 5068, процедур, зокрема, щодо проведення формування складу Етичної ради, дискреційності її повноважень та нечіткістю більшості положень проекту в цілому.

Так, Проект Закону 5068 запропоновані зміни до Регламенту Верховної Ради України (ст.208-1), якими на Апарат Верховної Ради України, фактично, перекладається повноваження з реалізації функцій, які належить до відання комітетів Верховної Ради України, зокрема, в частині перевірки встановлення належності документів, поданих кандидатами на посаду членів Вищої ради правосуддя. Але відповідно ж до вимог Конституції України (стаття 89) та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» здійснення відповідних

функцій належить до відання комітетів Верховної Ради України. Інакше кажучи, оприлюднення документів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України за попередньою перевіркою їх належності, має здійснюватися виключно за участі профільного комітету парламенту з урахуванням його конституційних повноважень

Частинами п'ятою і сьомою статті 208 -1 Регламенту Верховної Ради пропонується унормувати, що у разі невключення кандидата до списку кандидатів, рекомендованих Етичною радою для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя, такий кандидат припиняє участь у конкурсі на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Слід зазначити, що така новела усуває можливість розгляду Верховною Радою України кандидатур на посаду члена Вищої ради правосуддя, які відповідають формальним вимогам закону. Відтак, всупереч положенням Конституції України (частина друга статті 131), установча функція конституційного органу – Верховної Ради України частково обмежується Етичною радою.

Як відомо, основним елементом принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України, є принцип правової визначеності, відповідно до якого юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу Конституційний Суд України у відповідних рішеннях (рішення від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005, від 29 червня 2010 року №17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року №10- рп/2011 тощо).

Європейський суд з прав людини також неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, «...Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» (рішення у справі «Веренцов проти України, 11 квітня 2013 року).

Аналіз тексту ухваленого Проекту Закону 5068 дає підстави дійти висновку, що зазначеному принципу не відповідають такі його положення:

1) частина перша статті 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції проекту), в якій використано термін «правнича професія». Однак чинне законодавство не містить визначення цього терміну;

2) абзац другий частини п'ятнадцятої статті 9, частини п'яті статей 10, 11, 12, 13 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції проекту) та абзац сьомий пункту 4 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення проекту, в яких використано формулювання «невідкладно».

3) стаття 91 проекту, а саме:

частина перша, в якій передбачено, що «Етична рада утворюється», проте проект не визначає ким утворюється;

частина друга, де використані оціночні поняття «бездоганна ділова репутація», «високі професійні та моральні якості», що на практиці може призвести до неоднозначності у його реалізації;

частини десята і чотирнадцята щодо використання відповідно слів «вживає заходів для призначення нового члена Етичної ради», «відповідної інформації з відкритих джерел»;

пункт 2 частини вісімнадцятої щодо використання формулювання «обґрунтованих сумнівів у відповідності»;

частина шістнадцята, в якій перераховуються якості кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя, які відповідають критерію доброчесності та професійної етики, серед яких, є незалежність, чесність, неупередженість, непідкупність, сумлінність, дотримання етичних норм та демонстрація бездоганної поведінки у професійній діяльності та особистому житті тощо;

пункту 8 частини двадцятої, де передбачено, що Етична рада ухвалює обґрунтований висновок, однак в тексті проекту відсутня норма, яка б була присвячена висновкам цієї ради, встановлювала вимоги до них;

пункту 4 частини двадцять першої щодо використання слів «уживати заходів щодо захисту персональних даних...»;

4) частина п'ята статті 27 проекту, у якій передбачений «принцип функціональної незалежності», проте його зміст положеннями проекту не розкрито;

5) пункт 4 частини першої статті 43 проекту щодо використання словосполучення «у разі обґрунтованої потреби»;

6) частина третя статті 47 проекту щодо «поважних причин», однак проект не визначає, які обставини вважатимуться поважними;

7) абзац другий частини першої статті 48 проекту щодо висновку дисциплінарного інспектора - доповідача, однак проектом не передбачаються зміст та вимоги до цього висновку;

8) абзац третій 231 розділ III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції проекту), що містить такі оціночні поняття, як «бездоганна ділова репутація», «високі професійні якості».

Нова редакція статті 91 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», передбачає утворення Етичної ради з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності, зокрема:

1) аналіз положень цієї статті у взаємозв'язку із положеннями статті 8 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції проекту) дозволяє стверджувати, що утворенням Етичної ради обмежуються повноваження конституційно визначених суб'єктів формування Вищої ради правосуддя обирати (призначати) членів до вказаного органу, адже кандидати, не допущені Етичною радою до участі в конкурсі, не розглядаються органом навіть за відповідності такого кандидата формальним вимогам закону.

Відповідно до приписів частини другої статті 131 Конституції України Вища рада правосуддя є конституційним органом, який складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – 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;

2) частиною шостою статті передбачено, що «якщо Голова Вищої ради правосуддя не призначить членів Етичної ради у визначений строк, троє перших у списку кандидатів, поданому Радою суддів України, перший кандидат, запропонований Радою прокурорів України, перший кандидат, запропонований Радою адвокатів України, та перший кандидат, запропонований Національною академією правових наук України в особі Президії, вважаються призначеними».

Такий нормотворчий підхід, який презюмує вчинення посадовими особами органів державної влади бездіяльності (негативне регулювання), апріорі ставлячи під сумнів їхню добросовісність, є неприйнятним, оскільки відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Аналогічно безпідставно визнавати особу призначеною на посаду члена Етичної ради, якщо уповноважена на це законом посадова особа такого рішення не прийняла.

Крім цього, відповідно до законопроекту Етична рада для здійснення своїх повноважень, зокрема:

збирає, перевіряє та аналізує інформацію про кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя, у тому числі конфіденційну інформацію з персональними даними, отриману від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інформацію, отриману від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел, необхідну для здійснення повноважень Етичної ради;

має право звертатися до кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя, а також спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, їх посадових осіб, будь-яких юридичних осіб щодо надання пояснень, документів чи інформації з метою перевірки кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя.

Для здійснення своїх повноважень членам Етичної ради надається право безоплатного та повного доступу до відкритих державних реєстрів, суддівських досьє (досьє кандидатів на посаду судді).

Водночас частина двадцять перша цієї ж статті зобов'язує члена Етичної ради забезпечувати захист персональних даних та іншої інформації, що стала відома у зв'язку зі здійсненням своїх повноважень, та забороняє їх використання для інших цілей, ніж виконання своїх обов'язків.

Слід зазначити, що у проекті відсутні обсяги дискреції щодо доступу, зокрема до інформації з обмеженим доступом (в тому числі державної таємниці) та чіткий спосіб здійснення членами Етичної ради таких дискреційних повноважень. За такого законодавчого підходу законодавець не створює належних правових механізмів, що мають забезпечувати реалізацію закріплених Конституцією і законами України засад передбачуваності поширення охоронюваної законом інформації.

Оскільки повноваження членів Етичної ради є дискреційними, то необхідно, щоб визначення відповідних повноважень узгоджувалося з конституційним принципом верховенства права, зокрема, таким його елементом, як правова визначеність.

Варто нагадати, що за правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними у його рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012:

«право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб» (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини);

«перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним» (абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини);

«інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини» (абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

Отже, аналіз положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, правових позицій Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що «втручання у конституційне право особи на приватне і сімейне життя (шляхом збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди) допускається і вважатиметься законним у разі наявності підстави в національному законі, а також за умови, що такий закон відповідатиме принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України» (абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018).

Це саме стосується і запропонованих змін до статті 31 «Запити Вищої ради правосуддя, її органів, членів Вищої ради правосуддя та дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції проекту);

Проектом пропонуються зміни до розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Вищу раду правосуддя» шляхом доповнення їх новими пунктами 23-1-23-3. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне зазначити таке:

Редакція пункту 23-1 проекту закону присвячена питанням формування та діяльності Етичної ради на тимчасовий період.

Як вбачається зі змісту положень зазначеного пункту при формуванні першого складу Етичної ради на тимчасовий період запозичені підходи, що передбачені прийнятим 29 червня 2021 року Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» (пункт 50 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів») для формування та діяльності Конкурсної комісії, яка здійснюватиме відбір кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Щодо першого складу Етичної ради, який відповідно до законопроекту формується тимчасово з трьох осіб із числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та трьох 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, звертаємо увагу на таке.

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 посередництвом 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.

Тому зміст пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (в редакції проекту), не враховує приписів Конституції України, оскільки з характеру повноважень Етичної ради випливає, що вона бере участь в управлінні державними справами шляхом участі у проведенні конкурсу на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та формування переліку кандидатів на цю посаду;

Дискримінаційним є положення абзацу п'ятого пункту 23-1 проекту за яким члени Етичної ради, визначені міжнародними та іноземними організаціями, включеними до переліку міжнародних та іноземних організацій, повинні мати досвід роботи, у тому числі в інших країнах, із здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних із корупцією, не менше десяти років.

Натомість додаткових вимог до осіб з числа суддів чи суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, проект не встановлює;

Абзацами одинадцятим - тринадцятим пункту 231 проекту закону передбачено, що рішення Етичної ради ухвалюється більшістю голосів від присутніх членів Етичної ради, за умови що воно підтримано двома голосами членів Етичної ради, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями.

У разі однакової кількості голосів "за" і "проти" проводиться повторне голосування.

У разі однакової кількості голосів "за" і "проти" під час повторного голосування голоси членів Етичної ради, з яких принаймні двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, є вирішальними.

Положення за якими голоси членів Етичної ради «з яких принаймні двоє запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, є вирішальними», є досить спірними, оскільки такі члени ставляться в привілейоване становище, порівняно з іншими членами Етичної ради.

Вище зазначене вказує на неконституційність прийнятого Проекту Закону 5068 і неналежну юридичну визначеність змісту положень цього проекту, що є неприйнятним з огляду на принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Однією з підстав для скасування закону, прийнятого Верховною Радою, є прийняття його у невідповідності до Регламенту Верховної Ради. При розгляді Проекту Закону 5068 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 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, звертаюся до Вас із цією заявою про порушення вимог Конституції України та Регламенту Верховної Ради України при розгляді та голосуванні про прийняття у другому читанні та в цілому Проекту Закону 5068, наголошую на необхідності вжиття заходів, передбачених статтею 48 Регламенту Верховної Ради України.

З повагою

народний депутат України

Г.М. Мамка
(посв. № 147)



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мамка Григорій Миколайович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000198E2E000E1D8F00
Дійсний до: 26.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 147/д9/1-2021/232586 від 14.07.2021



584729