

**Відкрите звернення Ради суддів України
щодо проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законів
України щодо діяльності органів суддівського врядування" №1008
від 29.08.2019 року**

Чинним законодавством України передбачено, що для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями.

При цьому до питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Рада суддів України (далі – РСУ) є вищим органом суддівського самоврядування та діє як виконавчий орган з'їзду суддів України, а тому не може лишатися осторонь запропонованих змін до чинного законодавства України, які безпосередньо стосуються судоустрою, статусу суддів та інших питань, пов'язаних з функціонуванням системи судоустрою.

Ознайомившись проектом Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування" №1008 від 29.08.2019 року, Рада суддів України вважає за необхідне звернути увагу на наступне:

1. Законопроектом передбачено виключення із розділу XII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про судоустрій і статус суддів" пунктів 22-23, у яких наразі зазначається про те, що право на отримання суддівської винагороди у розмірах, визначених цим Законом, мають судді, які за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердили відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді) або призначені на посаду за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим Законом.

Радою суддів України, З'їздом суддів України (рішення РСУ №4 від 12.01.2018 року, Рішення XV З'їзду суддів України від 07.03.2018 року, Рішення РСУ №48 від 17.09.2018 року, Рішення XVI З'їзду суддів України від 19-20 грудня 2018 року, Рішення РСУ №14 від 01.03.2019 року)

неодноразово наголошувалося на тому, що зазначені положення законодавства мають ознаки дискримінації, оскільки нерівні умови оплати праці суддів, які виконують однакову роботу, не узгоджуються з гарантіями незалежності судді.

Відтак, запропоновані зміни слід вважати позитивним кроком, тим більше, що відповідні кошти на оплату праці суддів закладені при формуванні бюджету органів судової влади, про що неодноразово зазначалось керівництвом ДСА України.

З огляду на це, немає необхідності відтермінувати набрання зазначених змін чинності до 01.01.2020 року.

2. Радою суддів України (рішення РСУ №12 від 01.03.2019 року) наголошувалося на тому, що довічне грошове утримання суддів є особливою формою соціального забезпечення суддів, зміст якої полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню належного матеріального утримання суддів, у тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді; щомісячне довічне грошове утримання судді у встановленому розмірі спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага; особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування.

Рішенням XV чергового З'їзду суддів України від 07 березня 2018 року доручено Вищій раді правосуддя (далі – ВРП), Раді суддів України вжити заходів щодо усунення дискримінації суддів у відставці у частині виплати та перерахунку довічного грошового утримання.

Чинним Законом України "Про судоустрій і статус суддів" від 02 червня 2016 року №1402-VIII запроваджено нерівні підходи до визначення розміру довічного утримання судді у відставці.

Це пов'язано з тим, що пунктом 25 розділу XII в редакції цього Закону передбачено, що право на отримання щомісячного довічного грошового утримання у розмірі, визначеному цим Законом, має суддя, який за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердив відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді) або призначений на посаду судді за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим Законом, та працював на посаді судді щонайменше

три роки з дня прийняття щодо нього відповідного рішення за результатами такого кваліфікаційного оцінювання або конкурсу.

На думку Ради суддів України, зазначені положення законодавства є такими, що не узгоджуються із єдиним статусом суддів та порушують гарантії їх незалежності, а тому є доцільним передбачити у законопроекті положення, відповідно до яких пункт 25 розділу XII Закону України "Про судоустрій і статус суддів" має бути виключений.

3. Законопроектом передбачено виключення зі статті 4 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" частини другої, яка передбачає, що зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

Внесення запропонованих проектом змін не сприятиме забезпеченню несуперечливого комплексного врегулювання питань організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Адже тим самим фактично надається можливість вносити зміни до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" будь-якими законами, що ускладнить їх відслідковування, а тому збільшить вірогідність законодавчих суперечностей. Відтак, внесення в цій частині змін вважаємо недоцільним.

Діюча редакція даної норми закону була спрямована на законодавче гарантування забезпечення у такий спосіб незалежності судової влади, скасування зазначеної норми, відповідно, є посяганням на таку гарантію незалежності.

Враховуючи те, що на час внесення законопроекту ця норма є чинною, можна говорити, що і його внесення відбулося з її порушенням.

4. Законопроектом суттєво змінюється процедура та порядок формування ВККСУ та передбачається, що її склад скорочується з 16-ти до 12-ти членів.

Рада суддів України та З'їзд суддів України неодноразово вказували на те, що саме довготривалість процедур кваліфікаційного оцінювання стала основним чинником, який призвів не лише до нерівності в умовах оплати праці діючих суддів, а і суттєво посилив нестачу кадрів у судах України.

Рішенням Ради суддів України №18 від 19.04.2019 року ВККСУ було дано рекомендацію вжити всіх необхідних заходів для завершення кваліфікаційного оцінювання суддів до вересня 2019 року.

При цьому першочергово провести співбесіди із суддями, повноваження яких припинились, які працюють в судах з кадровим дефіцитом 50 % та більше, в судах, що не можуть сформувати колегію з розгляду кримінальних проваджень.

Також були надані рекомендації перед заповненням вакантних посад у судах, в першу чергу здійснити переведення діючих суддів.

Не сприяли подоланню кадрового голоду в судах і рішення в частині переведення суддів першої та апеляційних інстанцій, створення нерівних умов конкурсу для суддів та кандидатів у судді.

З цих підстав слід враховувати, що існуючі процедури добору суддів, переведення їх на посади, конкурсні засади призначення суддів вимагають значних людських ресурсів та часових затрат. Відтак виникає питання, чи зможуть впоратися 12 членів Комісії з покладеними на них завданнями?

Крім того, відповідно до існуючих положень абзацу другої частини першої статті 88 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" передбачено, що якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то Вища кваліфікаційна комісія суддів України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами.

Наразі це означає, що для підтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді необхідно, щоб за відповідне рішення проголосувало 68,75% від загального складу Комісії.

Після внесення відповідних змін для ухвалення відповідного рішення судді (кандидату на посаду судді) необхідно буде отримати 91,66% голосів від її загального складу.

На нашу думку, існуючу пропорційність голосів для підтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді слід зберегти, а тому законопроектом необхідно внести зміни до абзацу другої частини першої статті 88 Закону України "Про судоустрій і статус суддів, замінивши словосполучення "одинадцятьма її членами" на словосполучення "двома третинами голосів від загального кількісного складу Комісії".

Також необхідно, щоб при визначенні кількісного складу ВККСУ був врахований обсяг покладених на неї завдань та функцій.

5. Законопроектом передбачено, що Вищою радою правосуддя для проведення конкурсу на зайняття посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України утворюється конкурсна комісія та затверджується її персональний склад.

До складу конкурсної комісії входять:

- 1) три особи, обрані Радою суддів України із числа її членів;
- 2) три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної відповідно до Закону України "Про Вищий антикорупційний суд".

Відповідно до висновків та рекомендацій Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), зокрема, звіту "Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів "Профілактика корупції". Члени парламенту, судді та прокурори. Висновки та тенденції" (четвертий раунд оцінювання GRECO) GRECO рекомендувала:

- проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів;

- більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити, що її склад відображає різноманіття суспільства, та посилити норми щодо конфліктів інтересу, зокрема, за рахунок запровадження ефективного механізму контролю.

З огляду на це, Рада суддів України в цілому не заперечує проти запропонованого порядку формування ВККСУ, однак вважає за необхідне вказати на окремі недоліки законопроекту, що стосуються роботи конкурсної комісії.

Так, частиною третьою статті 95-1 законопроекту визначено, що рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більшість від присутніх членів конкурсної комісії, за умови якщо три особи з числа голосуючих є міжнародними експертами.

На нашу думку, запропонована редакція вказаної норми надає перевагу членам конкурсної комісії, які є міжнародними експертами, у порівнянні з

іншими її членами, а тому доцільно було б, щоб рішення конкурсної комісії вважалось прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від присутніх членів конкурсної комісії, за умови якщо дві особи з числа голосуючих є міжнародними експертами.

6. Також вважаємо за недоречне внесення змін до статті 34 Закону України "Про Вищу раду правосуддя", якими виключено положення про ухвалення рішень Вищої ради правосуддя в нарадчій кімнаті, оскільки принцип роботи колегіального органу передбачає прийняття єдиного рішення за результатами спільного аналізу та обговорення саме в нарадчій кімнаті з метою недопущення будь-якого стороннього впливу на думку членів органу.

Наведене суперечить частині четвертій статті 21 Закону України "Про Вищу раду правосуддя", якою визначено, що член Вищої ради правосуддя у своїй діяльності є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання.

Відкрите голосування та обговорення питань на засіданнях Вищої ради правосуддя становитиме загрозу гарантії незалежності членів Вищої ради правосуддя та може призвести до переслідування членів Вищої ради правосуддя за прийнятті ними рішення.

7. Недоцільним є виключення із тексту Закону України "Про Вищу раду правосуддя" ч.3 ст.49 про те, що за вмотивованим клопотанням судді Дисциплінарна палата також може ухвалити рішення про розгляд дисциплінарної справи у закритому засіданні, якщо це є необхідним для забезпечення незалежності судді. Рішення про розгляд дисциплінарної справи у закритому засіданні на цій підставі вважається ухваленим, якщо за нього проголосували всі члени Дисциплінарної палати.

Міжнародні стандарти у сфері судочинства передбачають існування такого інституту як закритий розгляд дисциплінарної справи.

За винятком слухань перед законодавчим органом, слухання з дисциплінарних питань та питань усунення суддів з посади здійснюються в закритому режимі, втім, суддя може вимагати публічного слухання таких справ. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік) – пункт 29 (параграф 1).

Уся дисциплінарна процедура має бути повністю прозорою. Слухання з дисциплінарних питань повинні бути відкритими, якщо лише суддя, щодо якого ведеться така процедура, не зажадає закритого слухання. У такому випадку у суду є повноваження вирішити, чи є ця вимога обґрунтованою. Рекомендація Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії "Судове 21 управління, відбір і підзвітність суддів" (Київ, 23-25 червня 2010 р.) – пункт 26.

Звинувачення або скарга, що надійшли на суддю в ході виконання ним своїх судових і професійних обов'язків, повинні бути невідкладно і безсторонньо розглянуті згідно з відповідною процедурою. Суддя має право на відповідь і справедливий розгляд. На початковому етапі розгляд скарги має проводитись конфіденційно, якщо суддя не звернеться з проханням про інше. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року – пункт 17.

Таким чином запропоновані зміни не узгоджуються з існуючими міжнародними стандартами у сфері притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

8. Сумнівним видається виключення із тексту Закону України "Про Вищу раду правосуддя" ч.2 ст.44, яка передбачає, що очевидно безпідставна дисциплінарна скарга може бути залишена без розгляду та повернута скажнику, якщо він неодноразово протягом дванадцяти місяців, що передують даті надходження скарги, подавав очевидно безпідставні дисциплінарні скарги, які були залишені без розгляду та повернуті скажнику або за якими у відкритті дисциплінарної справи було відмовлено.

Існуюча норма є своєрідним "фільтром" для відсіювання завідомо безпідставних скарг. Її скасування призведе до того, що судді будуть дуже часто зіштовхуватися з дисциплінарними провадженнями, які порушують незадоволені сторони у справі. Це, у свою чергу, суттєво збільшить навантаження на Вищу раду правосуддя та не сприятиме її спроможності своєчасно розглянути обґрунтовані дисциплінарні скарги.

9. Рада суддів України вже висловлювала свою позицію, щодо Закону України "Про очищення влади", відповідно до якої підтримувала позицію Верховного Суду України, викладену у його поданнях до Конституційного Суду України.

Відтак, ініціатива доповнення п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону України "Про очищення влади" словами "а також до осіб, які обіймали сукупно не менше одного року у період з 21 листопада 2013 року по 19 травня 2019 року посаду (посади) Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, їх заступників", враховуючи крайню обмеженість кількості осіб, які у вказаний період обіймали зазначені посади, виглядає як цілеспрямована репресивна дія щодо конкретних осіб, прізвища яких хоч і не названі, але всім відомі.

З точки зору стороннього неупередженого спостерігача виникатиме просте запитання, чому по спливу стількох років після прийняття Закону України "Про очищення влади", діяльність цих осіб не становила перешкоди для обіймання відповідних посад? Чому саме зараз постало таке питання?

Європейська комісія "За демократію через право" (Венеційська комісія) у пункті 36 свого проміжного висновку щодо Закону України "Про очищення влади" від 16 грудня 2014 року № 788/2014 дійшла висновку, що, хоча кожна демократична держава має право вимагати мінімальну лояльність від своїх службовців і може звільнити їх з посад або утримуватися від їх прийому на роботу з причини їх фактичної або недавньої поведінки, застосування люстраційних заходів через довгий час після початку процесу демократизації в країні несе ризик виникнення сумнівів щодо їх фактичних цілей. Необхідно обґрунтувати, чому певна особа, яка не становить загрозу для демократії протягом тривалого часу, може раптово стати такою загрозою, що робить необхідним заборонити займати державні посади.

В Остаточному висновку Венеційської комісії щодо Закону України "Про очищення влади" від 19–20 червня 2015 року зазначено, що "люстраційні заходи мають тимчасовий характер, а об'єктивна необхідність обмежувати особисті права має послаблюватися з плином часу" (пункт 70).

Таким чином, вимагається саме послаблення, а не посилення люстраційних заходів із сплином часу.

10. Проектом Закону серед іншого пропонується внесення змін до частини першої статті 37 Закону України "Про судоустрій і статус судді" та зазначити, що до складу Верховного Суду в ходять судді у кількості не більше ста.

Таким чином верхню межу кількості суддів Верховного Суду пропонується зменшити з двохсот до ста.

Загальновідомою є інформація про великий залишок нерозглянутих справ, які накопичились у Верховному Суді упродовж останніх років. Крім того, незважаючи на запровадження певних процесуальних фільтрів допуску справ до суду касаційної інстанції, вони не призвели до суттєвого зменшення касаційних скарг, що надходять до суду.

Згідно із частиною шостою статті 19 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Вищою радою правосуддя. Аналогічна норма передбачена у пункті 12 частини першої статті 3 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".

На думку Ради суддів України існування певних "верхніх або нижніх меж" кількісного складу суддів у будь-якому суді не можна вважати доречним.

Погодження кількості суддів у судах має належати до дискреційних повноважень Вищої ради правосуддя, а відповідні рішення повинні прийматися з урахуванням існуючого процесуального законодавства, інформації про завантаженість суду, кількісного складу населення, яке користується судовими послугами, тощо.

В іншому випадку це призведе до порушення прав громадян на розгляд їхніх справ у розумні строки.

З огляду на висловлену вище пропозицію видається недоцільним проведення запропонованих пунктами 5-7 Прикінцевих положень законопроекту процедур відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду із числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності.

Тим більше, що вони очевидно потребуватимуть значних часових затрат і не дадуть можливості новоутвореній ВККСУ зосередитися на найважливішій проблемі судочинства в Україні – дефіциті кадрів в судах першої та апеляційної інстанцій.

З огляду на викладене, вважаємо за доцільне виключити частину першу статті 37 з тексту Закону. Крім того, вважаємо за необхідне виключити з тексту законопроекту пункти 5-7 Прикінцевих положень.

11. Проектом Закону також передбачено зменшення розміру посадового окладу судді Верховного Суду з 75 до 55 прожиткових мінімумів

для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Рада суддів України вважає несправедливим існуючий розрив між суддівською винагородою суддів першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Разом з тим, належний розмір суддівської винагороди є однією з суттєвих гарантій незалежності судді, а тому вже досягнутий рівень не може бути зменшений.

Більш доцільно рухатися шляхом наближення розміру суддівської винагороди суддів першої та апеляційної інстанцій до розміру суддівської винагороди судді касаційної інстанції.

12. Законопроектом № 1008 пропонується доповнити Закон України "Про Вищу раду правосуддя" статтею 28-1, яка передбачає створення Комісії з питань доброчесності та етики як колегіального органу, "який діє при Вищій раді правосуддя і утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України". Наведене не узгоджується з нормами законодавства України та міжнародними стандартами.

У Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства зазначено, що судова рада повинна також становити собою автономний орган судової влади, що уможливило б здійснення індивідуальними суддями своїх функцій незалежно від будь якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влади та без неправомірного тиску зсередини судової системи. Стосовно цього Консультативна рада європейських суддів вважає, що буде неприпустимим, якщо судова рада обмежуватиметься іншими органами у своїй автономії визначати власні процедури діяльності та питання, що виносяться на її розгляд. Слід визначити відносини між судовою радою та міністром юстиції, главою держави та Парламентом. Крім того, з огляду на те, що судова рада не належить до ієрархії судової системи і не може як така приймати рішення щодо суті справ, слід обережно ставитися до відносин із судами та, особливо, суддями.

Відтак створення будь-яких контрольних, наглядових та інших органів, не залежно від позитивності їх найменування, тягне за собою порушення принципу незалежності члена ВРП.

13. Змінами до ст. 107 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", ст. 42 Закону України "Про Вищу раду правосуддя" запроваджується інститут "повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку", а змінами до ст. 44 Закону України "Про Вищу раду правосуддя" пропонується виключити вимоги до дисциплінарної скарги, що зобов'яже Вищу раду правосуддя розглядати, наприклад, анонімні скарги.

Враховуючи створення інституту викривачів, можливості подання анонімних або необґрунтованих скарг, практику фактичного прийняття політично мотивованих рішень щодо суддівської кар'єри ряду суддів, вбачається зворотній розвиток демократії та законодавства Української Держави.

При цьому, щодо звернень відносно інших осіб, законодавство не дозволяє такого спрощення вимог щодо змісту та форми скарги, ставлячи суддів у відверто нерівне становище відносно інших громадян України.

Така норма лише посилює фактори впливу на суддів при здійсненні правосуддя, суттєво послаблюючи гарантію незалежності суддів.

Положеннями цієї статті, зокрема, пропонується надати право членам Вищої ради правосуддя розпочинати дисциплінарне провадження після самостійного виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення дисциплінарного проступку суддею, або після самостійного виявлення членами Вищої ради правосуддя з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку.

Водночас Європейський суд з прав людини у рішенні "Олександр Волков проти України" наголошував, що заходи дисциплінарного впливу мають регулюватися чіткими нормами і процедурами, передбаченими в межах самої судової системи, і такими, що не підпадають під політичний або інший неправомірний вплив.

З огляду на зазначене, пропонуємо залишити чинні редакції статті 107 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та статей 42, 44 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".

14. Запропонованими змінами запроваджуються дуже короткі процедурні строки для окремих етапів дисциплінарного провадження (триденний строк для надсилання копії рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення, десятиденний строк на подачу скарги на рішення Дисциплінарної палати з дня його ухвалення

тощо). Зазначене призведе лише до неможливості повно та об'єктивно здійснити підготовку та розгляд дисциплінарного провадження, прийняття помилкових та необґрунтованих рішень та, як наслідок збільшення кількості скарг до Європейського суду з прав людини.

Вважаємо, що навіть діючі строки дисциплінарного провадження є недостатніми для повного і об'єктивного вирішення дисциплінарної справи щодо судді, адже вимагають здебільшого, й оцінки прийнятих судових рішень за наслідками тривалих розглядів справ.

Підсумовуючи вищевикладене, Рада суддів України звертається до народних депутатів України з пропозицією обговорити та врахувати зазначені зауваження до законопроекту під час його розгляду в парламенті.