

ВИСНОВОК

Пленуму Верховного Суду щодо проєкту Закону України

«Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року)

Вступ

1. 29 серпня 2019 року Президент України Володимир Зеленський уніс на розгляд парламенту проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (реєстр. № 1008) (далі – законопроєкт № 1008). Цей законопроєкт було визначено як невідкладний.
2. 30 серпня 2019 року депутати Верховної Ради проголосували за скорочену процедуру розгляду законопроєкту № 1008.
3. 10 вересня 2019 р. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики рекомендував прийняти за основу та в цілому законопроєкт № 1008.
4. 11 вересня 2019 року виконувачка обов'язків Голови Представництва ЄС в Україні Д-р Анніка Вайдеманн та Посол Канади в Україні Роман Вашук звернулися до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики з позицією щодо законопроєкту № 1008, закликавши, зокрема, розпочати ретельний консультативний процес щодо законопроєкту із залученням відповідних правничих експертів, громадянського суспільства й міжнародного співтовариства. Як зазначили автори звернення, «нашвидкуруч прийняті недосконалі закони можуть серйозно підірвати реформаторські зусилля, кинути тінь на чистоту намірів нового уряду та призвести до непередбачуваних наслідків».
5. 12 вересня 2019 року Верховна Рада України прийняла законопроєкт № 1008 за основу (238 голосів «ЗА»). При цьому Фракція політичної партії «СЛУГА НАРОДУ» підтримала цей законопроєкт 236 голосами.
6. 16 вересня 2019 року після виступів Голови Верховного Суду Валентини Данішевської, заступника Голови Верховного Суду, голови Касаційного господарського суду Богдана Львова, голови Касаційного адміністративного суду Михайла Смоковича, голови Касаційного кримінального суду Станіслава Кравченка, голови Касаційного цивільного суду Бориса Гулька, Секретаря Великої Палати Верховного Суду Всеволода Князева, суддів Великої Палати Тетяни Анцупової, Олени Ситнік, Олександри Яновської, суддів Касаційного адміністративного суду Наталії Коваленко та Ірини Желтобрюх, судді Касаційного господарського суду Ганни Вронської, судді Касаційного кримінального суду Аркадія Буценка та судді Касаційного цивільного суду Алли Лесько Пленум Верховного Суду ухвалив цей Висновок щодо законопроєкту № 1008.

Аналіз

-

Проаналізувавши положення законопроекту № 1008, який 12 вересня 2019 року було прийнято Верховною Радою України в першому читанні, Пленум Верховного Суду вважає за необхідне вказати на нижченаведене.

Пленум Верховного Суду наголосив на підтримці пропозиції щодо виключення пункту 22 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», оскільки реалізація цієї пропозиції призведе до справедливого вирішення питання щодо суддівської винагороди всіх суддів, які здійснюють правосуддя, а не лише тих, які пройшли процедуру кваліфікаційного оцінювання. Наявний на сьогодні законодавчий підхід до регламентації відповідних питань поставив у необґрунтовано нерівне становище суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання, та суддів, які його ще не пройшли.

Водночас щодо інших положень законопроекту № 1008 судді Верховного Суду висловили такі застереження:

1. Насамперед важливою є оцінка законопроекту № 1008 з позиції відповідності міжнародним стандартам забезпечення статусу суддів, їх незалежності, а загалом незалежності судової гілки влади. Як відомо, статус судді – це не особистий привілей суддів, а невід’ємна складова належного здійснення ними своїх повноважень та запорука незалежності судової гілки влади в цілому.

У Висновку Венеціанської Комісії від 26 жовтня 2015 року підкреслено: «Оцінювання професіоналізму, етичності та доброчесності всіх суддів може бути тільки винятковим заходом, що вимагає найвищої міри обережності... Венеціанська комісія вважає, що надзвичайні заходи мають бути обмежені в часі й повинні вживатися швидко та ефективно».

Звертаємо увагу, що саме такий винятковий захід фактично було застосовано при формуванні чинного складу Верховного Суду, що здійснювалося в умовах абсолютної відкритості й прозорості та схвально оцінено загальноновизнаними вітчизняними й міжнародними інституціями.

Так, 8 квітня 2019 року Рада Європи затвердила Висновок «Про відповідність процедури добору та призначення суддів Верховного Суду в Україні стандартам Ради Європи». Надаючи загальну оцінку законодавству щодо добору та призначення суддів Верховного Суду, міжнародні експерти звернули увагу на те, що розробка законодавчої бази для здійснення цієї конкурсної процедури включала в себе не лише застосування норм Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів», але й велику кількість правил, процедур та методологій, заснованих на міжнародних та європейських рекомендаціях.

Експерти Ради Європи у згаданому Висновку зазначили, що при наданні загальної оцінки процесу відбору та призначення суддів Верховного Суду слід урахувати, що цей процес охоплює дуже складну процедуру, яка застосовується в Україні вперше за всю її історію. Сама законодавча база для відбору та призначення суддів передбачає детальні та заздалегідь визначені правила. Усі документи та правила, що стосувалися процесу добору суддів до найвищої судової інституції, були загальнодоступними та відомими ще до його початку. Одним із найважливіших аспектів конкурсу до Верховного Суду є його проведення в атмосфері надзвичайно високої публічності.

З іншого боку, процедуру відбору та призначення суддів можна оцінити як тривалу та досить складну, оскільки вона включає декілька послідовних рівнів, за участю великої кількості органів з різноманітними функціями та повноваженнями: деякі з них виконують як технічні функції, так і функції щодо прийняття рішень (Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС), Вища рада правосуддя (ВРП) – також наділена функціями щодо прийняття рішень, інші – з виключно консультативними функціями (Громадська рада доброчесності (ГРД), а треті – з церемоніальними повноваженнями (Президент України).

Отже, у зазначеному Висновку міжнародні експерти, які пильно стежили за процесом формування та кадрового наповнення українського Верховного Суду, позитивно зазначили, що в Україні процес відбору та призначення суддів був складним й багаторівневим, із залученням різних інституцій, які відповідали за певні сегменти цієї процедури. Такий підхід містить відповідні гарантії для захисту незалежності судової влади та не містить загрози для верховенства права.

Успішне завершення формування складу Верховного Суду вимагає прискіпливої уваги до забезпечення незалежності суддів.

Слід зазначити, що відповідно до пункту 9 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів незалежність суддів у глобалізованому та взаємозалежному суспільстві повинна розглядатися кожним громадянином як гарантія правди, свободи, додержання прав людини та безстороннього правосуддя, вільного від зовнішнього впливу. Суддівська незалежність не є виключним правом чи привілеєм, що надається суддям в їхніх особистих інтересах. Вона надається в інтересах верховенства права та тих, хто шукає та сподівається на правосуддя. Незалежність як умова суддівської безсторонності, таким чином, є гарантією рівності громадян перед судом.

Варто зауважити, що констатація втручання в незалежність суддів не виключається навіть у тому разі, якщо фактичне звільнення відбувається внаслідок прийняття актів парламентом – органом законодавчої влади. Зменшення граничної чисельності суддів Верховного Суду з 200 осіб до 100 при тому, що фактична кількість працюючих суддів цього суду є більшою (193 судді), насправді направлене на звільнення майже половини суддів, які на сьогодні здійснюють правосуддя. До того ж таке масове звільнення має ознаки неприпустимого позбавлення права суддів на професію та, відповідно, порушення статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

У своєму коментарі від 3 вересня 2019 року «Незалежність суддів та правосуддя під загрозою» Комісар Ради Європи з прав людини звернула увагу на те, що «замість відстоювання та посилення судової незалежності, неупередженості та ефективності деякі уряди та політики втручаються в судоустрій і навіть вдаються до погроз щодо суддів». Комісар наголосила, що суддів необхідно залучати до підготовки законодавства, яке стосується їх і функціонування судової системи, та консультуватися з ними щодо цього. Судді повинні мати гарантії перебування на посаді та захисту від необґрунтованого дострокового усунення з посади чи примусових переміщень.

Запропонована законодавча ініціатива привернула увагу представників міжнародних інституцій та дипломатичних установ, які діють в Україні (зокрема, Представництва ЄС в Україні, Посольства Канади), та призвела до формування негативної оцінки відповідних законодавчих ініціатив.

Таким чином, Пленум Верховного Суду зауважує, що аналізований законопроект № 1008 формує потенційні загрози незалежності всіх суддів, а його прийняття призведе

до реального посягання на їх незалежність та матиме негативний вплив на дію верховенства права як невід'ємну складову правової держави.

2. Стосовно запропонованих у законопроекті № 1008 змін, які пропонується внести до статті 37 Закону, тим самим зменшивши граничну кількість суддів Верховного Суду з 200 до 100, варто зауважити.

Із дня початку своєї роботи (15 грудня 2017 року) Верховному Суду було передано **77 227** справ, що не були розглянуті вищими спеціалізованими судами й Верховним Судом України. Відтоді до Верховного Суду надходить у середньому **360 справ щодня**. Усього за період з 15 грудня 2017 року по 1 вересня 2019 року Верховним Судом ухвалено **154 189** рішень, якими завершено розгляд. Станом на 1 вересня 2019 року залишок нерозглянутих скарг та заяв становив **63 071**.

Існування таких залишків в умовах істотного надходження нових справ призводить до того, що правосуддя Верховним Судом не завжди може здійснюватись у межах розумних строків, а враховуючи важливість кожної справи для її учасників, зволікання зі здійсненням правосуддя є рівносильним відмові в його здійсненні. У свою чергу зменшення кількості суддів Верховного Суду, як це пропонується законопроектом № 1008, призведе до того, що кількісний показник розгляду справ буде вдвічі меншим, ніж показник їх надходження, а отже – до щоденного істотного збільшення залишків справ. Це у свою чергу матиме наслідком збільшення строків розгляду справ у геометричній прогресії.

При цьому на розгляді у Верховному Суді перебувають надзвичайно важливі справи, які стосуються банківської системи, спорів за участю іноземних інвесторів, податкових спорів, а найближчим часом можуть надійти кримінальні справи з так званої «топ-корупції», вирішення яких за таких умов може буде значно ускладнено.

У кінцевому рахунку зазначене призведе до зневіри суспільства в здатності держави забезпечити належні умови для ефективного захисту їх прав у судовому порядку, що зумовить значне зростання кількості звернень до Європейського суду з прав людини у зв'язку з порушенням розумних строків розгляду судових справ, хоча і на сьогодні Україна за цим кількісним показником звернень до ЄСПЛ перебуває на другому місці.

Крім того, пріоритетним завданням Верховного Суду є забезпечення єдності судової практики. Правові позиції, вироблені Верховним Судом, мають бути орієнтиром для судів першої та апеляційної інстанцій, а слідування їм – бути запорукою того, що переважна більшість судових рішень перебуватиме в руслі єдиної судової практики. Водночас на сьогодні наявна істотна неукомплектованість судів першої та апеляційної інстанцій. Зазначене призводить до надмірного навантаження на суддів цих судів, що не може не впливати і на якість їхньої роботи, у тому числі в частині дотримання висновків Верховного Суду.

Отже, скорочення кількості суддів Верховного Суду не може бути здійснено до належного укомплектування судів першої та апеляційної інстанцій, послідовного забезпечення єдності судової практики та, як наслідок, підвищення авторитету цих судів і зниження очікувань учасників процесу щодо можливості успішного оскарження рішень у Верховному Суді.

Лише успішне здійснення таких заходів може стати об'єктивною передумовою поступового скорочення кількості суддів Верховного Суду на основі ефективного запровадження так званих «процесуальних фільтрів» та їх належного суспільного сприйняття. На сьогодні ж навіть застосування передбачених чинним процесуальним законодавством «процесуальних фільтрів» сприймається представниками суспільства й професійною спільнотою як відмова в доступі до правосуддя.

3. Так само має бути переглянуто пропозицію щодо скорочення суддівської винагороди суддів Верховного Суду, що прямо суперечить міжнародним стандартам гарантування незалежності суддів, зокрема, шляхом заборони погіршення їх фінансового забезпечення. У Монреальській універсальній декларації щодо незалежності правосуддя 1983 року та у Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів зазначається, що термін перебування суддів на посаді, їхня незалежність, соціальні гарантії, адекватна оплата й умови праці гарантуються законом і не можуть змінюватися в бік зменшення.

Також відповідно до Загальної (Універсальної) хартії судді, ухваленої 17 листопада 1999 року Центральною радою Міжнародної асоціації суддів у Тайпеї (Тайвань), винагорода суддів не повинна скорочуватися під час усього строку повноважень судді та залежати від результатів його роботи.

4. Окремих застережень також заслуговують положення законопроекту № 1008 (запропонована редакція пункту 1 частини першої статті 44 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») щодо початку дисциплінарного провадження стосовно судді на підставі анонімного звернення. Вважаємо, що такі положення законопроекту запроваджують інструменти тиску на суддів, що неприйнятно. Існування персоналізованої скарги є гарантією незалежності судді від безпідставних скарг щодо його діяльності та гарантією того, що суддям не будуть створювати неправомірні перешкоди в здійсненні правосуддя.

Механізм анонімних звернень може бути інструментом безпідставного переслідування, цькування та залякування судді. **Отже, зазначена новела також підірве незалежність суддів.**

5. Законопроектом № 1008 (редакція частини четвертої статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») пропонується скоротити строк повідомлення судді про засідання Дисциплінарної палати із 7 до 3 днів. При цьому виключається положення (зокрема, у частині першій статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), яке дозволяє члену Вищої ради правосуддя здійснювати попередню перевірку. Тобто в судді не будуть витребувати пояснення та його за 3 дні до засідання Дисциплінарної палати буде повідомлено про розгляд справи стосовно нього. Водночас слід урахувати, наприклад, що відповідно до статті 128 Цивільного процесуального кодексу України навіть судова повістка про виклик повинна бути вручена з таким розрахунком, щоб особи, які викликаються, мали достатньо часу для

явки в суд і підготовки до участі в судовому розгляді справи, але не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання.

Тобто відсутність судді на засіданні Дисциплінарної палати з будь-яких причин, навіть і дуже поважних (відповідно до запропонованої редакції частини третьої статті 47 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), не перешкодить розгляду відкритої стосовно цього судді дисциплінарної справи за тієї умови, що його повідомлено за три дні до засідання. З іншого боку, якщо суддя все ж вирішить узяти участь у засіданні Дисциплінарної палати, йому доведеться знімати з розгляду призначені ним справи, а це у свою чергу може вплинути на належний, своєчасний та ефективний судовий захист прав і свобод учасників процесу.

Неможливість належним чином підготуватися та взяти участь у розгляді своєї справи на засіданні Дисциплінарної палати може негативно позначитися на здатності судді ефективно захищатися від висунутих проти нього звинувачень і зробити суддю вразливим до необґрунтованих переслідувань. **Отже, і ця новела підірве незалежність суддів.**

6. Законопроектом № 1008 пропонується виключити норму, закріплену в частині другій статті 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою «зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»». Існування відповідної норми є однією зі складових гарантій незалежності судової системи, оскільки проекти законів, які передбачають унесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно із чинною редакцією мають, зокрема, аналізуватися органами судової влади, відповідальними за незалежність цієї гілки влади, насамперед Вищою радою правосуддя. Так, відповідно до статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів.

Тому Пленум Верховного Суду наголошує на тому, що норма, уміщена в частині другій статті 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», не технічна, а одна зі складових системи забезпечення незалежності суддів. Скасування цієї норми без одночасного запровадження інших гарантій своєчасного залучення відповідних органів судової влади до обговорення проєктів законів із згаданих питань несе в собі істотні загрози.

7. Пропоноване законопроектом № 1008 розширення люстрації (тобто поширення заборони, передбаченої частиною третьою статті 1 Закону України від 16 вересня 2014 року №1682-VII «Про очищення влади», на осіб, які обіймали сукупно не менше 1-го року в період з 21 листопада 2013 року по 19 травня 2019 року посаду (посади) Голови ВККС, Голови Державної судової адміністрації України, їх заступників, не відповідає меті Закону № 1682-VII «Про очищення влади» – недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади експрезидентом Януковичем. Водночас законопроект № 1008 порушує принцип

пропорційності: відсторонення від доступу до зайняття державних посад осіб, які займали певні посади за часів президентства Порошенка, є необґрунтованим (очевидно, що мова не може йти про загрозу демократичній системі). Пропоновані зміни мають вибірковий характер: розширення люстрації пропонується стосовно посадових осіб тільки деяких органів суддівського врядування.

Загальний висновок

З огляду на наведене Пленум Верховного Суду дійшов такого висновку:

1. Законопроект № 1008 у редакції, прийнятій 12 вересня 2019 року в першому читанні, створює істотні ризики для незалежності судової влади та може знівелювати досягнення реформи правосуддя 2014–2018 років у частині посилення незалежності та деполітизації судової влади.
2. Положення законопроекту № 1008 у частині скорочення максимальної кількості суддів Верховного Суду з 200 до 100 осіб, зменшення суддівської винагороди суддів Верховного Суду, так само як і передбачений цим законопроектом повторний добір суддів Верховного Суду суперечать стандартам Ради Європи та міжнародним зобов'язанням України.
3. Перегляд наявних дисциплінарних процедур стосовно суддів, що передбачено законопроектом № 1008, звужує гарантії суддівської незалежності та порушує принцип правової визначеності.
4. Люстрація посадових осіб деяких органів суддівського врядування (Голови ВККС, Голови Державної судової адміністрації України, їх заступників) не відповідає меті Закону України «Про очищення влади» та порушує принцип пропорційності.
5. Положення законопроекту № 1008 не пройшли попереднього обговорення ані з представниками суддівського корпусу, ані з представниками професійної спільноти та громадянського суспільства, ані з представниками міжнародних партнерів України, такими як Рада Європи, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Європейський Союз, ОБСЄ, США та Канада тощо.
6. Водночас ініціатива вирівнювання зарплат суддів першої та апеляційної інстанцій незалежно від того, чи завершилося щодо них кваліфікаційне оцінювання, заслуговує на підтримку.

На підставі викладеного Пленум Верховного Суду вважає, що розгляд законопроекту № 1008 має бути відтерміновано для врахування всіх висловлених зауважень і пропозицій, обговорення Комісією з питань правової реформи та отримання висновків міжнародних організацій на відповідність його європейським стандартам незалежності судової влади.