



СУДЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилянська, 14, м. Київ, 01033

05.12.2019

№ 362-16/5237

Ректорові
Національного університету
„Одеська юридична академія“

ЗАГОРОДНЬОМУ В. Є.

Шановний Вікторе Євстафійовичу!

На розгляді у Конституційному Суді України перебуває справа за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування“ від 16 жовтня 2019 року № 193–IX (далі – Закон № 193), „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

З метою повного та всебічного розгляду справи прошу Вас, шановний Вікторе Євстафійовичу, висловити позицію науковців щодо питань, порушених у конституційному поданні, а також повідомити:

– чи узгоджується зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судді Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду, переведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів з частинами другою, третьою статті 125, частинами першою, другою, п'ятою, шостою статті 126, частинами першою, другою статті 128 Конституції України;

– чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ;

– чи узгоджується припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126, частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України;

– чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними

організаціями), завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема, щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII „Правосуддя“ Конституції України, зокрема її статтею 131;

– чи передбачає Закон № 193 передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цією Комісією контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зі статтею 131 Конституції України.

Додаток: копія конституційного подання на 16 аркушах.

З повагою

суддя-доповідач

П. Т. ФІЛЮК



Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Одеська юридична академія»

Фонтанська дорога, 23, м. Одеса, 65009, Тел. (0482) 63-34-04, факс (0482) 63-97-64
E-mail: chancellery@onua.edu.ua, код ЄДРПОУ 20933314

Від 27.12.19 № 2119-3
На № _____ від _____

Судді Конституційного суду України
Філюку П.Т.

01033 м. Київ, вул. Жилянська, 14

Шановний Петре Годосьовичу!

На Ваш запит від 05.12.2019 року (реєстр. № 362-16/5237) щодо тлумачення окремих норм законодавства стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX (далі - Закон № 193), «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII надсилаємо науково-правові висновки, підготовлені науковцями кафедри конституційного права (питання 1) та кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури (питання 2-5) Національного університету «Одеська юридична академія».

Додаток:

1. Науково-правовий висновок кафедри конституційного права на 8 арк.
2. Науково-правовий висновок кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури на 30 арк.

З повагою,
ректор Національного університету
«Одеська юридична академія»,
професор

В.Є. Загородній

НАУКОВО-ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК

щодо тлумачення окремих норм законодавства стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX (далі - Закон № 193), «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII

I. Зміст запиту

До Національного університету «Одеська юридична академія» надійшов запит від судді Конституційного суду України П.Т.Філюк про надання науково-правового висновку щодо тлумачення окремих норм законодавства стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX (далі - Закон № 193), «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII з таких питань:

1. Чи узгоджується зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судці Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду, переведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів з частинами другою, третьою статті 125, частинами першою, другою, п'ятою, шостою статті 126, частинами першою, другою статті 128 Конституції України?

2. Чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?

3. Чи узгоджується припинення повноважень членів Вищої

кваліфікаційної комісії судців України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126, частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України?

4. Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та уїнси, зокрема, щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII „Правосуддя“ Конституції України зокрема її статтею 131?

5. Чи передбачає Закон №193 передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цією Комісією контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії судців України зі статтею 131 Конституції України?

II. Юридичні підстави щодо надання науково-правового висновку:

- звернення судді Конституційного суду України П.Т.Філюк (лист від 5 грудня 2019 року № 362-16/5237);
- Статут Національного університету «Одеська юридичні академія» (в частині повноважень на підготовку науково-правового висновку);
- Закон України «Про наукову та науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР;
- Наказ Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2004 року № 12 «Про проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26 січня 2004 року за № 110/8709.

III. В процесі підготовки науково-правового висновку вивчались такі

законодавчі акти та інші джерела:

- 34
- Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року;
 - Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII;
 - Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402 – VII;
 - Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 № 193-IX;
 - Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII (Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 7-8. – Ст.50);
 - міжнародне законодавство, що охоплюється предметом науково-правового висновку;
 - наукові джерела з питань дослідження.

IV. Опис проведеного дослідження

Підготовка науково-правового висновку полягає у здійсненні дослідження, аналізу та доктринального тлумачення положень нормативних актів чинного законодавства України для науково-правового обґрунтування питань тлумачення та застосування положень Конституції України та окремих положень законодавства про судоустрій і статус суддів.

Поставлені у запиті запитання перебувають у нерозривному зв'язку, а отже, надання відповіді на них потребує системного аналізу положень чинного законодавства та доктринальних джерел.

З приводу надання відповіді на запитання 2: *«Чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових*

справ?» слід вказати наступне.

У зазначеному запитанні умовно можна виділити дві частини, зокрема:

а) чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

б) Чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?

При наданні відповіді на першу частину запитання, слід виходити з того, що, відповідно до статті 8 Основного Закону, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії.

Визначення в Конституції України повноважень Президента України (ст. 106 Конституції України) та Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України) має вичерпний характер та не допускає розширеного тлумачення, що знайшло відображення в низці рішень Конституційного Суду України. Натомість при визначенні кола повноважень Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) слід, насамперед, виходити з положень частини 10 статті 131 Конституції України: «Відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів».

Окрім того, частиною 1 статті 131 Конституції України визначено повноваження Вищої ради правосуддя, яка містить пункт 9 «здійснює інші повноваження, визначені *цією Конституцією та законами України*» (виділено нами).

50

Відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Завдання діяльності Вищої ради правосуддя тісно пов'язані з діяльністю Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки зазначені органи задіяні у формуванні суддівського корпусу. Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит та у випадку успішного проходження кандидатом на суддівську посади цих етапів, вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді. Вища рада правосуддя, в свою чергу, ухвалює рішення щодо внесення Президентові України подання про призначення судді на посаду за результатами розгляду рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Зважаючи на значну роль, яку наразі відіграє Вища кваліфікаційна комісія суддів України, механізм її формування повинен забезпечувати, по-перше, безперервне та ефективне здійснення покладених на неї завдань, а, по-друге, додержання гарантій незалежності членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в процесі здійснення повноважень.

Статтею 95 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлюється, що призначення на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу в порядку, передбаченому цим Законом (ч. 1 ст. 95 Закону).

21

Таким чином, цілком можна зробити висновок, що добір Вищою радою правосуддя членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється не довільно, оскільки найбільш принципові аспекти його проведення визначені безпосередньо в тексті Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема, визначені вимоги до членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (громадянин України, який володіє державною мовою, має повну вищу юридичну освіту та стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, належить до правничої професії та відповідає критерію політичної нейтральності. Член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не може належати до політичних партій, професійних спілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності – ст. 94 Закону), принципи проведення конкурсу (конкурс на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України проводить Вища рада правосуддя на основі принципів верховенства права, публічності та політичної нейтральності – ст. 95 Закону), закріплено оприлюднення переліку кандидатів та відомостей про час і місце проведення конкурсу тощо. Звертає на себе й той факт, що для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України утворюється конкурсна комісія, в якій члени Вищої ради правосуддя складають лише половину її складу.

Таким чином, можна зробити цілком обґрунтований висновок про те, що повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України цілком узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України.

Стосовно надання відповіді на виділену нами умовно другу частину поставленого запитання: *«Чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?»*, слід

вказати наступне.

Свого часу у Висновку Венеціанської комісії № 588/2010 від 7 жовтня 2010 року «Щодо Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження"», окрім іншого, аналізувалися положення, які стосувалися повноважень Вищої ради юстиції. Зокрема, проблемним питанням визначалося те, що, відповідно до частини 2 статті 25 Закону про Вищу раду юстиції ("Повноваження Вищої ради юстиції щодо перевірки справ") в чинній на той час редакції (на 2010 рік) було встановлено, що Вищої ради юстиції "може витребувати і отримувати від судів копії судових справ, провадження у яких не закінчено, за винятком справ, які розглядаються в закритому режимі... Витребування та отримання Вищої ради юстиції копій судових справ не перешкоджає продовженню їх судового розгляду" (частина 3 статті 25). Законом про Вищу раду юстиції також встановлювалося, що: "Член Вищої ради юстиції має право знайомитися з матеріалами, поданими на розгляд ради, брати участь у їх з'ясуванні та перевірці, заявляти клопотання, наводити свої мотиви, подавати відповідні документи." Ця норма надавала Вищій раді юстиції необмежене право отримувати від судів копії судових справ, які ще розглядаються повноважним судом, що викликало вже тоді серйозне занепокоєння Венеціанської комісії щодо судової незалежності (п. 35 Висновку № 588/2010 від 7 жовтня 2010 року). В пункті 38 вказаного Висновку Венеціанської комісією було додано: «Це положення є небезпечним, оскільки воно може підривати незалежність суддів. Надання документів по справах, розгляд яких триває, може розглядатися як повідомлення про те, яким чином справа повинна бути розглянута. Одним з основних принципів судової незалежності є те, що кожен суддя, розглядаючи справу, підкоряється тільки закону і має бути вільним від будь-якого впливу, коли застосовує закон».

Необхідно звернути увагу, що положення частини 3 статті 25 Закону України «Про Вищу раду юстиції» стосовно права Вищої ради юстиції

48

виробувати від судів копії судових справ, розгляд яких не закінчено, згодом були визнані такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними) рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011¹.

Частиною 6 статті 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» встановлюється загальне правило, що, як правило, матеріали судової справи (їх копії), пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ можуть бути надані на вимогу Вищої ради правосуддя, її органу або члена Вищої ради правосуддя *тільки щодо тих справ, розгляд яких закінчено*. Член Вищої ради правосуддя не може витребувати матеріали судових справ, розгляд яких не закінчено.

Таке положення цілком узгоджується із положеннями Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в частині додержання гарантій незалежності суддів, наприклад, щодо заборони втручання у здійснення правосуддя (п. 5 ч. 5 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ін.).

Водночас частиною 6 статті 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» встановлюється єдине виключення із загального правила – допускається витребування копій матеріалів судової справи у випадку подання дисциплінарної скарги з підстав, передбачених пунктом другим частини першої статті 106 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", а саме – безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень.

Вважаємо, що це законодавче положення цілком відповідає нормам Конституції України та є виправданим, а втручання Вищої ради правосуддя в

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про Вищу раду юстиції" від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-11/conv>

діяльність судді тут слід визнати співрозмірним з огляду на те, що пов'язування можливості ознайомитися членом Вищої ради правосуддя з копіями матеріалів справи у цьому випадку з моментом закінчення судового розгляду є абсолютно не виправданим. За таких обставин можливість своєчасного реагування Вищої ради правосуддя на дії судді з підстав, передбачених пунктом другим частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» спрямоване на недопущення порушення прав учасників судового провадження або своєчасного їх відновлення.

Таким чином, на підставі аналізу вищевказаних норм законодавства та доктринальних джерел, вважаємо, що на питання: 2: *«Чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?»* слід надати таку відповідь:

– повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України.

Відповідаючи на запитання 3: *«Чи узгоджується припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126, частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України»*, слід виходити з наступного.

Частина 1 статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року визначав Вищу кваліфікаційну комісію суддів України державним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє в

системі правосуддя України. Подібний підхід законодавця дає можливість сформулювати висновки стосовно характерних рис, які властиві Вищій кваліфікаційній комісії суддів України.

По-перше, Вища кваліфікаційна комісія суддів України – це орган державної влади, по-друге, – елемент системи правосуддя, по-третє, разом з Вищою радою правосуддя утворює систему органів суддівського врядування. Окрім того, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 № 193-IX закріплено колегіальність як важливу ознаку діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Відзначимо, що основи правового статусу Вищої ради правосуддя знаходять своє закріплення в тексті Конституції України, тоді як діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України визначено ординарним законом.

Аналіз повноважень, закріплених у статті 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», свідчить про те, що діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України спрямована безпосередньо на реалізацію початкових, іноді технічних кроків, в процесі відбору кадрів до суддівського корпусу. Навіть фінальний акт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо призначення кандидата на посаду судді носить характер рекомендації. Натомість рішення, прийняті Вищою радою правосуддя мають, по своїй суті, імперативний характер, включаючи подання, обов'язкове для підписання Президентом України.

Окрім того, низка питань, у порядку передбаченому законом, розглядається Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, а потім передається на розгляд Вищої ради правосуддя.

Зважаючи на зазначене вище, можна робити висновок, що статус Вищої ради правосуддя є вищим по відношенню до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Ще після прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року, у юридичній науці зазначалося, що існування одночасно Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя тягне «...дублювання і перетинання повноважень, що не сприяє раціональному вирішенню проблем оптимізації статусу суддів України. До того ж обидва ці органи називаються вищими, що може породжувати нездорову конкуренцію»² та зверталася увага, що не випадково в тих європейських країнах, де існують органи, подібні до нашої ВРП, відсутні аналоги ВККС України³.

Теза про те, що «існує принципова можливість об'єднати ВККС і ВРП в єдиний орган, що відповідало б об'єктивним потребам державного будівництва і було б з розумінням зустрінuto європейськими структурами»⁴ об'єктивно знайшла свого підтвердження.

Зокрема, в Законі України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»⁵ було враховано майже всі рекомендації, надані органами Ради Європи (Парламентською Асамблеєю, Комітетом Міністрів, Європейським судом з прав людини, Венеціанською комісією тощо) щодо провадження судової реформи в Україні, серед яких значна частина стосувалася порядку та способу формування Вищої ради юстиції (правосуддя). Було враховано рекомендації щодо: 1) необхідності створення незалежного від виконавчої та законодавчої влади органу, який відповідав би за призначення й кар'єру суддів; 2) того, що більшість членів Вищої ради юстиції (правосуддя) чи принаймні істотну їх частину повинні складати судді; 3) забезпечення обрання членів Вищої ради правосуддя, які не є суддями, серед інших видатних юристів, університетських професорів із

² Долежан В.В. Юрисдикційна діяльність Вищої ради юстиції та шляхи її удосконалення /В.В. Долежан // Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції: позиції теорії та практики: матер. науково-практична конф. (Одеса, 5 жовтня 2012р.) USAID (проект «Справедливий суддя»). – Одеса, 2012. – С. 43.

³ Там само.

⁴ Мандичев Д. В. Місце Вищої Кваліфікаційної Комісії суддів та Вищої Ради Правосуддя в організації роботи господарських судів // Право і Безпека. - 2017. - № 2. - С. 43-47. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2017_2_10

⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 28. – Ст. 532.

певним стажем перебування на посаді або звичайних громадян. І лише одна рекомендація так і не була врахована – це об'єднання Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів в єдиний орган.

Щодо узгодження змін, внесених щодо Вищої кваліфікаційної комісії суддів, зі статтею 6 Конституції України можна пояснити наступне. Прийняття законів, згідно статті 75, пункту 3 частини 1 статті 85 Конституції України, є прерогативою парламенту - Верховної Ради України. Стаття 92 додатково вказує, що виключно законами визначаються судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури.

Згідно офіційних даних, проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» №1008 було внесено Президентом України 29.08.2019 року та визначено як невідкладний, а 16.10.2019 року прийнято в другому читанні та в цілому. Негативний висновок щодо даного законопроекту було надано лише з боку Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом. Розгляд і прийняття даного закону знаходилося в межах визначених Конституції України та Регламентом Верховної Ради України, що свідчить про виконання вимог статті 19 Конституції України до обов'язку органів державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Цікавим є посилання з означених причин на відповідність \ невідповідність даного закону положенням статтям 126, 129 Конституції України у Конституційному поданні з аргументацією, що більшість членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України має бути суддями, згідно з європейськими традиціями органів, що формують суддівський корпус. Проте, слід зазначити, що у європейських країнах спостерігаються різні підходи в цьому питанні.

Стаття 65 Конституції Франції вказує, що Вища рада магістратури включає колегію (formation), уповноважену щодо суддів, і колегію, уповноважену щодо прокурорів. Колегію, уповноважену щодо суддів, очолює перший голова Касаційного суду. Крім того, до складу цієї колегії входять п'ять суддів (magistrats du siege) і один прокурор (magistrat du parquet), один державний радник, призначуваний Державною радою, один адвокат, а також шість кваліфікованих осіб, що не є членами Парламенту, судьями або урядовцями, призначуваних нарівно Колегію, уповноважену щодо прокурорів, очолює генеральний прокурор (procureur general) при Касаційному суді. Крім того, до складу цієї колегії входять п'ять прокурорів і один суддя, а також один державний радник, один адвокат і шість кваліфікованих осіб, вказаних у попередній частині. Тобто, більшість членів даного органу не є судьями, та це не перешкоджає успішному функціонуванню даного органу.

Звернення до статті 130 Конституції України, якою визначено, що для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування, у контексті змін щодо діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, є неточним. Вища кваліфікаційна комісія суддів України, як і Вища рада правосуддя, є органом *суддівського врядування*, яке за своєю природою значно відрізняється від поняття *суддівського самоврядування*.

Таким чином, на запитання 3: «Чи узгоджується припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126, частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України», слід відповісти наступним чином:

припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу узгоджується зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126,

частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України.

Щодо запитання 4: «*Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема, щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII „Правосуддя“ Конституції України, зокрема, її статтею 131?»* слід вказати наступне.

Виходячи з аргументації, наведеної при наданні відповіді на попередні запитання, додатково слід вказати наступне.

За Основним Законом України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частини друга та третя статті 5).

Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005).

Народовладдя означає належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого

самоврядування (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017).

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019⁶, юридичним вираженням суверенної волі Українського народу є Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року від його імені (преамбула Конституції України). Основний Закон України як акт установчої влади, що належить народу, визначає, зокрема, засади державного устрою, принципи здійснення державної влади, систему і межі компетенції органів державної влади, механізм реалізації державно-владних повноважень.

Важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу. Закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким народ здійснює владу через органи державної влади, означає, що лише народ у Конституції України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені.

Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої

⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 56. Ст. 1949.

повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); 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 (частина друга статті 19).

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення (п. 3.1. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

В Рішенні Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 також вказано, що для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України.

У Конституції України встановлено, які з органів державної влади за своїми повноваженнями або функціональним призначенням є єдиними в державі, і визначено їх найменування та порядок формування (зокрема,

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Національний банк України, Рахункова палата), а які з них належать до певної системи і можуть бути кількісно і якісно змінені (утворені, реорганізовані, ліквідовані) відповідно до Конституції України (зокрема, суди, органи виконавчої влади). Таким чином, Основним Законом України передбачено як обов'язковість функціонування зазначених у Конституції України органів державної влади, так і можливість утворення інших; при цьому чітко визначено суб'єктів і порядок формування кожного органу державної влади, сферу його діяльності та/або предмет відання.

Закріплення такої, конкретно визначеної, системи органів державної влади зумовлене необхідністю задоволення потреб державного та суспільного життя країни, які постійно змінюються, і забезпечення цілісності внутрішньої структури держави (п. 3.2. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Надаючи відповідь за Запитання 1 слід насамперед виходити з того, що відповідно до статті 1 Основного Закону Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Аналізуючи вказані конституційні положення, можна згадати відомий вислів Авраама Лінкольна, який характеризував демократію як «владу народу, створену народом та для народу». Ці три означення розглядаються як:

- влада народу – влада йде від народу, народ – це верховна влада, що здійснює або надає повноваження, і той, хто наділений частиною повноважень, несе відповідальність за народ;
- створена народом – влада здійснюється або через вибраних представників, або безпосередньо громадянами;

• для народу – влада здійснюється, щоб служити інтересам народу, тобто задля суспільної користі⁷. Аналогічний підхід до поняття демократії був висловлений й Е.Хейвудом⁸.

Ці положення щодо поняття демократії знайшли відображення в статті 5 Конституції України, за якою «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». У зв'язку з цим необхідно звернутися до самого поняття юридичного терміну «народ».

В.М. Шаповал зазначав, що народ – це населення держави, що утворює єдину спільність незалежно від кількості національних спільнот, які в ній існують⁹. В свою чергу, В. Копейчиков визначив поняття «народ» як категорію, що відрізняється розумовою мірою організованості та відповідальності з метою досягнення загальної волі, найбільш глибокою суттю якої є задоволення розумних, таких, що не суперечать інтересам суспільства та інших громадян, інтересів і потреб кожної окремої особистості¹⁰.

На нашу думку, слід підтримати позицію, відповідно до якої запропоновано виділити об'єктивні ознаки існування народу (власна держава зі всіма властивими їй ознаками; історія, культура, мова тощо) та суб'єктивні (усвідомлення пов'язаності; єдність розуміння соціальних і правових правил співжиття у спільноті й готовність їх дотримуватись). Народ потрібно розуміти як групу, яка самовизначилась політично у форму нації та є незмінною частиною держави¹¹.

При цьому слід відрізнити поняття «народ» від терміну «населення», під яким розуміється просто сукупність осіб, які фактично проживають на

⁷ Навчасмо демократії : Базові матеріали з освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини для вчителів / Р. Голлоб, П. Крапф, О. Олафсдоттір, В. Вайдінгер; ред. Р. Голлоб, П. Крапф, В. Вайдінгер: Пер. з англ. та адапт. Л. І. Парашенко. – 3-тє вид. – К.: Основа, 2016. – Т. 1. – 164 с. URL: <https://www.living-democracy.com.ua/textbooks/volume-1/part-1/unit-1/chapter-1/lesson-2/>

⁸ Хейвуд Э. Политология : учеб. для студентов вузов / Э. Хейвуд ; пер. с англ. ; под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 137.

⁹ Шаповал В.М. Народ // Юридична енциклопедія: У 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. — К.: Укр, енцикл., 1998. – Т. 4: Н-П. – 2002. – С. 46.

¹⁰ Копейчиков В.В. Народовладие и личность. – К.:Україна, 1991. – С.46.

¹¹ Придачук О.А. Народ як колективний суб'єкт правової охорони Конституції // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 56.

території держави на постійній або тимчасовій основі.

З метою наповнення поняття «народ» конкретним юридичним змістом слід звернутися до положень самої Конституції України, в Преамбулі якої вказується: «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей...».

Таким чином, можна зробити висновок, що, виходячи з положень Основного Закону, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, тобто громадяни України. В розвиток цих положень в Законі України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року (з наступними змінами і доповненнями) визначено, що «громадянство України – правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках» (стаття 1).

В розрізі поставленого запитання 4: «Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема, щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII „Правосуддя“ Конституції України, зокрема, її статтею 131?» слід зазначити, що в Основному Законі визначено вимогу щодо громадянства України відносно до невеликого кола суб'єктів: до народного депутата (стаття 76), до Президента України (ст. 103), до суддів (ст. 127), до суддів Конституційного Суду України (ст. 148). Більш того, можна звернути увагу, що в Конституції України не міститься вимога щодо громадянства України навіть до осіб, які можуть входити до складу Вищої ради правосуддя. Фактично, закріплено лише загальне положення: «Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги до члена Вищої ради правосуддя» (ч. 8 ст. 131 Конституції України). Діяльність же Комісії з питань доброчесності та етики взагалі не передбачається.

Окрім того, у статті 131 Конституції України міститься вказівка, що

відповідно до закону (виділено нами) в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (ч. 10 ст. 131 Конституції України).

З огляду на вказане, можна зробити висновок, що Конституція України не містить, окрім спеціально обумовлених випадків, прямої вказівки щодо обов'язковості вимоги стосовно наявності громадянства України в осіб, які можуть бути призначені до складу органу, наділеного владними повноваженнями, а виходячи з положення ч. 10 ст. 131 можна стверджувати, що це питання може бути вирішене на рівні закону, водночас з урахуванням змісту вищенаведених положень Конституції України, зокрема, статей 1 та 5, 38 тощо.

Досвід співпраці України з міжнародними та іноземними організаціями у сфері запобігання та протидії корупції, в частині запрошення міжнародних експертів, відповідно до міжнародних договорів України засвідчив позитивний результат і був схвально оцінений українською громадськістю та міжнародними організаціями. За погодженням з органами влади в Україні іноземні експерти залучались не лише до добору суддів Вищого антикорупційного суду України, але й до процесу обрання Директора Національного антикорупційного бюро України та Голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

До складу Громадської ради міжнародних експертів, яка сприяла у проведенні конкурсного добору суддів до Вищого антикорупційного суду, увійшли експерти за рекомендаціями Ради Європи, Європейського Союзу, Європейського бюро боротьби з шахрайством (OLAF), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД)¹².

¹² ВККСУ отримала від міжнародних організацій список з 12 кандидатів до Громадської ради міжнародних експертів url: <https://vkksu.gov.ua/ua/news/wkksu-otrimala-wid-miznarodnich-organizacij-spisok-z-12-kandidatiw-do-gromadskoi-radi-miznarodnich-iekspiertiw/> (Дата звернення – 28.11.2019).

Розглядаючи ситуацію в Україні в міжнародному контексті, Венеціанська комісія щодо участі міжнародних експертів у конкурсному відборі суддів підкреслила, що «немає нічого дивного в створенні антикорупційних органів завдяки вагомій підтримці та внеску міжнародних донорів. Трапляється, що іноземні громадяни відіграють певну роль у судовій системі. З огляду на специфічність ситуації в Україні залучення міжнародних експертів з належним урахуванням суверенітету України є виправданим»¹³. В аспекті формування Вищого антикорупційного суду України, на думку Венеціанської комісії, залучення міжнародних експертів є ключем до формування у громадськості довіри до новоствореного суду, а міжнародним організаціям та фінансуючим організаціям (донорам), які активно надають підтримку антикорупційним програмам в Україні, тимчасово повинна бути надана вирішальна роль в органі, який є компетентним щодо відбору до спеціалізованих антикорупційних суддів¹⁴.

Водночас у Висновку від 9 грудня 2019 року¹⁵ Венеціанська комісія вказала наступне: «Важливо зазначити, що такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів. Постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету» (п. 24).

При цьому слід звернути увагу, що у висновках Венеціанської комісії йдеться про роль міжнародних експертів лише у формуванні антикорупційних органів, а не формування органів судової влади загалом.

З урахуванням змісту статей 1, 5, 38, а також інших положень Конституції України, кожне залучення міжнародних експертів до формування національних органів державної влади є певним обмеженням національного

¹³ Див. Висновок Венеціанської комісії <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-e)>, пункт 49.

¹⁴ Див. Висновок Венеціанської комісії <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-e)>, пункт 50.

¹⁵ Висновок Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії) щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування від 9 грудня 2019 року № 969/2019 (CDL (2019) 027) URL: https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verhovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya/?fbclid=IwAR0Hlrem3pSlcDpHWliwTJTKMfUMfDNeeHyHRFbujFMxPzf7iYJffvCpoXs#_ftn14

суверенітету, адже, як зазначалось вище, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, тобто громадяни України. Виходячи з Висновку Венеціанської комісії від 9 грудня 2019 року, міжнародні експерти можуть залучатися до формування національних органів державної влади лише за виключних обставин, що склалися в країні на певному етапі становлення демократії; їх участь повинна мати виключно тимчасовий характер та відігравати лише допоміжну роль, яка повинна проявлятися у наданні рекомендацій у складі дорадчих або допоміжних органів.

Найбільш відомим випадком залучення іноземних експертів до участі у формуванні органів судової влади став процес добору суддів до Вищого антикорупційного суду, помітну роль в якому відіграла ГРМЕ. Проте негативний висновок ГРМЕ щодо необрочесності кандидатів на посади суддів ВАКС згодом потребував прийняття відповідного спільного рішення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та ГРМЕ на спеціальному засіданні. При цьому слід вказати, що ГРМЕ не є державним органом та не є суб'єктом владних повноважень, що було підтверджено в рішенні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду від 3 жовтня 2019 року у справі № 9901/88/19¹⁶, в якій було вказано: «Та обставина, що таке рішення (у процедурі конкурсного добору кандидатів на посаду судді Вищого антикорупційного суду) ВККС України ухвалювала спільно з ГРМЕ не наділяє останню правосуб'єктністю у спірних правовідносинах та не впливає на правовий статус ВККС України у таких правовідносинах». Аналогічна позиція було підтримана і в ухвалі Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду від 23 липня 2019 року у справі № 9901/83/19¹⁷, якою було відмовлено в залученні ГРМЕ як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору на стороні відповідача з тих самих підстав.

¹⁶ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду від 3 жовтня 2019 року у справі № 9901/88/19 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84897862>

¹⁷ Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду від 23 липня 2019 року у справі № 9901/83/19 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83220607>

Слід підкреслити, що ст. 131 Конституції України чітко встановлено конституційний статус Вищої ради правосуддя, а отже встановлення в галузевому законодавстві механізму контролю за її діяльністю (за ст. 28-1 Закону про ВРП Комісія з питань доброчесності та етики є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності (виділено нами) членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України) є невірним з точки зору конституційного регулювання, таким, що суперечить положенням Конституції України.

Таким чином, на запитання 4: *«Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема, щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII «Правосуддя» Конституції України, зокрема, її статтею 131?»*, слід відповісти таким чином:

утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики не узгоджується правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII «Правосуддя» Конституції України, зокрема, її статтею 131.

Щодо запитання 5: *«Чи передбачає Закон № 193 передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цією Комісією контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зі статтею 131 Конституції*

України», слід вказати наступне.

Відповідно до частини першої статті 131 Конституції України, Вища рада правосуддя: 1) вносить подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади; 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; 8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого; 9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України.

Відповідно до частини 1 статті 28¹ Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Комісія з питань доброчесності та етики (далі – Комісія) є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя та утворюється з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Відповідно до частини 8 статті 28¹ Закону України «Про Вищу раду правосуддя» основними завданнями Комісії є:

1) оцінка відповідності члена або кандидата (під час спеціальної перевірки) до складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України принципам добросовісності та етичних норм судді, які є невід'ємною складовою професійної етики члена Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

2) затвердження висновків про невідповідність встановленим законом вимогам кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя до обрання (призначення) їх на посаду, що перешкоджає призначенню їх на відповідну посаду;

3) внесення подання щодо звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади з підстав, визначених пунктами 3-6 частини першої статті 24 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»;

4) внесення подання щодо звільнення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з підстав, визначених пунктами 3-6 частини першої статті 96 Закону України "Про судоустрій і статус суддів";

5) сприяння врахуванню членами Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України громадської думки під час виконання покладених на них завдань;

6) здійснення моніторингу інформації про суддів Верховного Суду з метою виявлення дисциплінарних порушень, грубого або систематичного нехтування суддею своїми обов'язками, його несумісності зі статусом судді чи його невідповідності займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Наділення іншого суб'єкта, ніж Вища рада правосуддя, повноваженнями, якими, згідно зі статтею 131 Конституції України, може бути наділена винятково Вища рада правосуддя, свідчить про невідповідність статті 28-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» частині першій статті 131 Конституції України.

Крім того, принцип незалежності судді, гарантований частиною першою статті 126 Конституції України, слід розуміти таким чином, що добір та призначення суддів, вирішення питань суддівської кар'єри тощо має здійснюватися органом, який відповідає відповідним вимогам, тобто: 1) більшість членів такого органу повинні бути суддями; 2) судді - члени цього органу мають бути обрані іншими суддями.

Комісія з питань доброчесності та етики вказаним вимогам не відповідає. Зазначене свідчить і про невідповідність статті 28-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» частині першій статті 126 Конституції України.

Пунктом 9 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 193-IX передбачено, що протягом шести років з дня набрання чинності цим Законом Комісія з питань доброчесності та етики уповноважена притягувати суддю Верховного Суду до відповідальності за: 1) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; 2) порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. При цьому Комісія керується правилами статей 48, 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» і *користується повноваженнями Дисциплінарної палати* (виділено нами).

Відповідно до частини восьмої статті 109 Закону «Про судоустрій та статус суддів», дисциплінарне стягнення у виді подання про звільнення судді з посади застосовується у разі вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, а також порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Частина 10 статті 131 Конституції України вказує, що відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, *розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності* (виділено нами), фінансового та організаційного забезпечення судів. Однак аналіз поняття та завдань Комісії з питань доброчесності та етики, що міститься в ст. 28¹ Закону України «Про Вищу раду правосуддя» жодним чином не розкриває та не вказує на повноваження Комісії щодо розгляду справ стосовно суддів з притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Положення пункту 3 частини першої статті 131 Конституції України, відповідно до якого Вища рада правосуддя розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора, слід розуміти таким чином, що «відповідний орган» є

органом, створеним самою Вищою радою правосуддя із числа своїх членів, який діє як складова Вищої ради правосуддя. Саме за такого розуміння пункт 3 частини першої статті 131 Конституції України узгоджуватиметься з принципом незалежності судді, встановленим частиною першою статті 126 Конституції України, забезпечувати який і покликана Вища рада правосуддя.

Відповідно до такого розуміння, частиною другою статті 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено, що для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів Вища рада правосуддя утворює Дисциплінарні палати із числа членів Вищої ради правосуддя. Іншими словами, Дисциплінарна палата не є чимось зовнішнім по відношенню до Вищої ради правосуддя, а діє в її складі і виконує визначені законом функції Вищої ради правосуддя. Отже, притягнення судді до відповідальності здійснюється самою Вищою радою правосуддя - первісне рішення приймається Вищою радою правосуддя у складі Дисциплінарної палати (як складовою Вищої ради правосуддя), а в разі оскарження цього рішення остаточне рішення приймається Вищої ради правосуддя у повному складі.

Отже, повноваження Дисциплінарної палати є похідними від повноважень Вищої ради правосуддя, у складі якої і діє Дисциплінарна палата як орган Вищої ради правосуддя.

Натомість пунктом 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 передбачено наділення Комісії з питань доброчесності та етики, яка не є органом Вищої ради правосуддя та не діє в її складі, правом користування повноваженнями Дисциплінарної палати, а тому і конституційними повноваженнями ВРП, які належать їй відповідно до частини першої статті 131 Конституції України.

Ураховуючи наведене, пункт 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 193 не відповідає частині першій статті 126 та частині першій статті 131 Конституції України.

Таким чином, на запитання 5: *«Чи передбачає Закон № 193 передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з*

питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цієї Комісією контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зі статтею 131 Конституції України» слід відповісти таким чином:

Закон № 193 передбачає передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з питань доброчесності та етики, це та здійснення цієї Комісією контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не узгоджується 131 Конституції України.

V. Висновки проведеного дослідження

Проведене аналітичне дослідження та здійснене доктринальне тлумачення норм чинного законодавства України, їх системний аналіз, надають достатні правові підстави для наступного висновку відповідно поставлених питань.

На думку авторів цього висновку, на поставлені запитання:

Чи узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ?

слід відповісти таким чином:

повноваження Вищої ради правосуддя призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та право отримувати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ узгоджується зі статтею 131, іншими статтями розділу VIII „Правосуддя“ Конституції України.

50

Чи узгоджується припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126, частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України?

слід відповісти таким чином:

припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування нового складу цього органу та зменшення його складу узгоджується зі статтею 6, 19, частиною першою статті 126, частиною першою статті 129, статтею 130¹ Конституції України.

Чи узгоджується утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики, зокрема, щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо судді та судді Верховного Суду, відсторонення судді від здійснення правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII „Правосуддя“ Конституції України, зокрема, її статтею 131?

слід відповісти таким чином:

утворення, статус, склад (залучення трьох осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями) завдання та повноваження Комісії з питань доброчесності та етики не узгоджується правосуддя з частиною першою статті 38, розділом VIII „Правосуддя“ Конституції України, зокрема, її статтею 131.

Чи передбачає Закон № 193 передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з питань доброчесності та етики і чи узгоджується це та здійснення цією Комісією контролю за

прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зі статтею 131 Конституції України?

слід відповісти таким чином:

Закон № 193 передбачає передачу повноважень Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя до Комісії з питань доброчесності та етики, це та здійснення цією Комісією контролю за прозорістю діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не узгоджується 131 Конституції України.

Науково-правовий висновок підготовлений к.ю.н., професором Полянським Ю.Є., к.ю.н., доцентом О.Г.Свидою, к.ю.н., доцентом А.В.Кубаєнко, старшим викладачем О.В.Курганським, обговорений та одностайно схвалений на засіданні кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол № 6 від 20 грудня 2019 року).

Головуючий на засіданні кафедри організації
судових, правоохоронних органів
та адвокатури
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
професор

Полянський Ю.Є.

НАУКОВО-ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК

До Національного університету «Одеська юридична академія» надійшов запит від 05.12.2019 № 362-16/5237 від судді Конституційного Суду України П.Т. Філюка, який є суддею-доповідачем у справі конституційної юрисдикції за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 №1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 №1402-VIII» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 №193-IX (надалі за текстом – Закон №193), «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII.

У запиті судді Конституційного Суду України П.Т. Філюка порушено питання про надання науково-правового висновку, зокрема, щодо такого питання, порушеного у конституційному поданні Верховного Суду:

- чи узгоджується зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судді Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду, проведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів з частинами другою, третьою статті 125, частинами першою, другою, п'ятою, шостою статті 126, частинами першою, другою статті 128 Конституції України?

**юридичні підстави для надання
науково-правового висновку**

- запит від 05.12.2019 № 362-16/5237 від судді Конституційного Суду України П.Т. Філюка;
- Статут Національного університету «Одеська юридична академія» (в частині повноважень на підготовку науково-правового висновку);
- Закон України «Про наукову та науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР;

- 21
- Наказ Міністерства освіти і науки України від 12.01.2004 № 12 «Про проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26.01.2004 за № 110/8709.

**використанні при наданні
науково-правового висновку джерела**

- Конституція України зі змінами станом на 23.12.2019;
- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 №1402-VIII;
- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 №1402-VIII» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 №193-IX;
- юридичні позиції Конституційного Суду України, релевантні предмету науково-правового висновку;
- міжнародно-правові акти, що стосуються предмета науково-правового висновку;
- наукові джерела, що стосуються предмета науково-правового висновку.

опис проведеного дослідження

Відповідно до статті 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Це означає, що згідно з принципом поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, здійснення їх органами своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України) приймати закони в Україні повноважна тільки Верховна Рада України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) *(абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про*

бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік від 2 червня 1998 року № 7-рп/1998)

Внутрішня організація і порядок діяльності судових органів, повноваження та кількість судових інстанцій, склад суду при відправленні правосуддя тощо на основі конституційних засад судоустрою і судочинства визначаються виключно законом згідно з пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України *(речення третє абзацу четвертого підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про Касаційний суд України від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003)*

Надавши Верховній Раді України такі повноваження, Основний Закон України зобов'язує її діяти не лише в їх межах, а й у передбаченій Конституцією України спосіб, тобто визначати судоустрій, судочинство, статус суддів виключно шляхом прийняття законів *(абзац п'ятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України „Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад“ від 25 березня 2010 року № 9-рп/2010).*

Приймаючи Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» №193-ІХ від 16 жовтня 2019 року (далі – Закон №193), Верховна Рада України реалізовувала своє виключне конституційне повноваження, передбачене пунктом 3 частини першої статті 85, пунктом 14 частини першої статті 92 Конституції України, щодо законодавчого регулювання судоустрою, судочинства та статусу суддів, зокрема, в частині визначення граничного чисельного складу Верховного Суду (частина перша статті 37 Закону №193); проведення відбору суддів касаційних судів у складі Верховного Суду (пункт 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193) та переведення суддів Верховного Суду, які не пройшли

процедуру відбору до відповідних апеляційних судів (пункт 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193).

Конституція України визначає засадничі підходи до забезпечення незалежності і недоторканності суддів, а отже, ставить їх на найвищий щабель захисту – конституційний рівень. Законами України може бути розширений обсяг гарантій незалежності і недоторканності суддів, який має бути достатнім для здійснення ними своєї діяльності неупереджено, об'єктивно, безсторонньо та незалежно *(абзаци третій підпункту 3.1, абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018)*

Зміст конституційної гарантії незалежності суддів конкретизовано у Закону України «Про судоустрій та статус суддів», відповідно до положень якого незалежність судді забезпечується, зокрема, його незмінюваністю – перебуванням на посаді судді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, крім випадків звільнення судді з посади або припинення його повноважень відповідно до Конституції України та цього Закону (пункт 3 частини п'ятої статті 48, частина перша статті 52 Закону).

У зв'язку із визначенням чисельного складу Верховного Суду у кількості не більше ста суддів та проведенням відбору суддів касаційних судів у складі Верховного Суду Закон №193 прямо не передбачає ані звільнення суддів з посади, ані припинення їх повноважень. Так, згідно з пунктом 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193 судді Верховного Суду, які не пройшли процедуру відбору, можуть бути переведені до відповідних апеляційних судів з урахуванням рейтингу, сформованого за результатами відбору.

Переведення судді до іншого суду прямо згадується у пункті 5 частини шостої статті 126 Конституції України та змістовно розкривається у положеннях частини другої статті 53 та статті 82 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», як таке, що не суперечить конституційній гарантії незалежності та принципу незмінюваності судді.

Зазначене також кореспондується з положеннями Рекомендації СМ/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державами-членами щодо суддів: суддя не може мати нового призначення або бути переведеним на іншу суддівську посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього вживаються дисциплінарні стягнення або здійснюється реформування в організації судової системи».

Водночас відповідно до частини другої статті 53 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» за загальним правилом суддю не може бути переведено до іншого суду без його згоди. Єдиними виключеннями із наведеного правила є переведення судді до іншого суду: 1) у разі реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду; 2) в порядку дисциплінарного стягнення.

Так само, у порушеному аспекті важливими є положення статті 82 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», за якими переведення судді на посаду судді до іншого суду того самого або нижчого рівня може здійснюватися без конкурсу тільки у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому такий суддя обіймає посаду судді. При цьому переведення судді до іншого суду в порядку дисциплінарної відповідальності здійснюється на підставі подання органу, який ухвалив рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Наведені положення статей 53 та 82 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» Закону України «Про судоустрій та статус суддів» повною мірою узгоджуються із положеннями частини шостої статті 126 Конституції України, за якими підставами для звільнення судді можуть бути вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді (пункт 3); незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду (пункт 5).

І формально, і змістовно Закон №193 жодним чином не спрямований і не передбачає ані реорганізації, ані ліквідації Верховного Суду. Передбачений пунктом 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №193 відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду із числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності так само жодним чином не пов'язаний із реорганізацією, ліквідацією Верховного Суду.

Аналіз положень Закону №193, Пояснювальної записки до нього так само засвідчує відсутність будь-якого зв'язку між вказаним відбором суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду та притягненням їх до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду із числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності передбачає ймовірність, до відповідних апеляційних судів без їхньої згоди.

Конституція України закріплює однаковий юридичний статус суддів через систему гарантій забезпечення їх незалежності, яка є невід'ємною складовою їхнього статусу (*абзаци третій підпункту 3.1, абзац шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018*). Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді (частина друга статті 52 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»), тому переведення суддів Верховного Суду, які не пройшли процедуру відбору до відповідних апеляційних судів не змінює їхнього юридичного статусу, у тому числі, щодо гарантій забезпечення їх незалежності.

Також слід наголосити, що 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).

Висновки проведеного дослідження

Щодо порушеного у конституційному поданні Верховного Суду питання:

- чи узгоджується зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судді Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду, проведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів з частинами другою, третьою статті 125, частинами першою, другою, п'ятою, шостою статті 126, частинами першою, другою статті 128 Конституції України?

вважаємо можливим відповісти таким чином:

відповідні положення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» №193-ІХ від 16 жовтня 2019 року щодо зменшення складу Верховного Суду, втрата статусу судді Верховного Суду, проведення відбору суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду,

проведення суддів Верховного Суду до відповідних апеляційних судів не відповідають положенням частини першої, другої, п'ятої, шостої статті 126, частин першої, другої статті 128 Конституції України.

Д.С. Терлецький,
завідувач кафедри конституційного права,
кандидат юридичних наук, доцент