



**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА**

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/100-1-15

„24” 09. 2021 р.

**В.о. Голови
Вищої ради правосуддя**

МАЛОВАЦЬКОМУ О.В.

Шановний Олексію Володимировичу!

На Ваш лист від 09 вересня 2021 року № 26080/0/9-21 надсилаємо пропозиції за результатами ознайомлення із Щорічною доповіддю за 2020 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні».

Додаток: на 5 арк.

З повагою

В.о. директора

Д.В. ХРУСТ

ПРОПОЗИЦІЇ

за результатами ознайомлення із Щорічною доповіддю за 2020 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»

Інститут законодавства Верховної Ради України, засвідчуючи свою повагу, повідомляє, що надавав свої пропозиції до Вищої Ради правосуддя у листі від 22.01.2021 р. № 22/10-1-15, більшість із яких ураховані та висвітлені у Щорічній доповіді за 2020 рік.

Додатково повідомляємо наступне.

1. У пунктах 3.5.2, 3.5.3 Щорічної доповіді акцентовано увагу на вирішенні питань належного відправлення правосуддя та організації роботи судів під час блокування їхньої роботи з боку громадськості та активістів, а також врегулювання на законодавчому рівні порядку проведення мирних зібрань біля будівель органів судової влади.

З цієї метою у Щорічній доповіді чітко окреслено, що механізм регулювання порядку проведення мирних зібрань біля будівель органів судової влади має бути закріплений у спеціальному законі, який повинен відповідати основним засадам Конституції України, ЄКПЛ, а також враховувати норми, визначені іншими законодавчими актами; має бути детально передбачений механізм, що регулює проведення мирних зібрань, мітингів, демонстрацій, пікетів, інших подібних акцій біля будівель судів, завчасного повідомлення про проведення таких заходів з обов'язковим визначенням органу, який має бути повідомлений про їх проведення, отримання дозволу на проведення відповідних акцій тощо (с. 178, 179). З огляду на це, варто зазначити наступне.

Законодавче врегулювання порядку реалізації громадянами конституційного права на свободу мирних зібрань має бути визначено на рівні базового закону. Наявність спеціальних норм про особливості реалізації права на свободу мирних зібрань покладає на законодавця обов'язок дотримуватися вимог принципу правової визначеності та належним чином передбачити умови обмеження цього права, якщо мова йде про забезпечення належної організації роботи судових органів під час проведення мирних зборів, пікетів, а також використання інших форм впливу громадськості на судовий процес. Зокрема, такі підстави обмеження свободи мирних зібрань мають відповідати необхідності їх застосування у демократичному суспільстві, мати законну мету та застосовуватися виключно в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб. Тому слід погодитися з позицією Вищої ради правосуддя в частині врахування специфіки розгляду судами окремих судових справ (за предметами розгляду) під час вирішення питання про надання дозволу на проведення мирних зібрань або обмеження відповідного права.

У законодавчих змінах щодо забезпечення належного відправлення органами судової влади правосуддя під час проведення мирних зібрань необхідно чітко визначити орган, який буде уповноважений розглядати заяви на проведення мирних зібрань. Таким органом з огляду на територіальне розміщення суду, на нашу думку, повинен бути орган місцевого самоврядування або його виконавчий комітет, що знаходиться за місцем розміщення будівлі суду. У вирішенні питання про надання дозволу на проведення мирних зібрань біля будівель суду за можливості та за згодою повинен залучатися представник апарату суду, на якого буде покладено обов'язок представляти позицію судового органу.

У Розділі 1В Керівних принципів ЄСПЛ щодо статті 11 ЄКПЛ (оновлено 31.08.2021) зазначено, що дорожнє блокування та інша фізична поведінка, що цілеспрямовано перешкоджає дорожньому руху та звичайному темпу життя, вважаються такими, що підпадають під дію статті 11 ЄКПЛ. Разом з тим у Розділі 1С закріплено, що заборона на мирні зібрання можлива для захисту судового процесу в конкретній справі від зовнішнього впливу, коли місце зібрання знаходиться близько біля будівлі суду. Разом із тим, у справі ЄСПЛ «*Sergey Kuznetsov v. Russia*» (заява № 10877/04) від 23.10.2008 року Суд не вважає, що нібито перегороджений прохід до будівлі суду, особливо з огляду на те, що заявник продемонстрував зговірливість і готовність до співпраці з владою, було істотною і достатньою причиною для втручання. Тому, наразі відсутні чіткі критерії обмеження права на мирні зібрання біля будівель суду і відповідні пропозиції потребують проведення публічних консультацій з громадськістю.

Окремо звертаємо увагу, що у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів» (реєстр. № 3291), яким пропонується заборонити проведення мітингів, демонстрацій, пікетів, акцій протестів, інших подібних чи аналогічних акцій, встановлення та функціонування наметів, сцен, інших подібних споруд, розміщення та демонстрація плакатів, банерів, прапорів, політичних символів, гучномовців, звуковідтворюючої, світлової чи аналогічної, у тому числі, допоміжної апаратури чи приладдя для проведення таких акцій на відстані ближче 50 метрів до приміщень, будівель судів. Зауважимо, що пропозиції Вищої ради правосуддя у Щорічній доповіді мають демократичний характер і не передбачають запровадження повної заборони проведення мирних зібрань біля будівель судів.

2. У висновках до Щорічної доповіді висловлена пропозиція про наділення правом законодавчої ініціативи Вищу раду правосуддя з метою збалансування повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влади (с. 203). У цьому контексті варто відзначити, що у практиці українського парламентаризму до сих пір тривають дискусії з приводу кола суб'єктів законодавчої ініціативи. З огляду на повноваження органів судової влади у суспільстві, що мають завданням демократичну спрямованість

забезпечення прав і свобод людини і громадянина, до кола суб'єктів законодавчої ініціативи національні експерти та фахівці пропонували включити Верховний Суд. Однак варто зауважити, що наразі відбувається упровадження у правозастосовну практику правових висновків Верховного Суду, що дозволяє стверджувати про закріплену у процесуальному законодавстві роль Верховного Суду як тлумача законів, що впливає на «продовження» ідей законодавця у практичній правовій площині.

Щодо наділення Вищої ради правосуддя правом законодавчої ініціативи, можуть виникнути ризики конституційно-правового регулювання законодавчого процесу. Це слід пов'язувати із тим, що процес прийняття законів за своєю природою є політичним і діяльність Верховної Ради України є політико-правовою, а тому закріплення права законодавчої ініціативи за органами судової влади може створити умови для політизації їх діяльності та виникнення політичного впливу на їх діяльність з боку політичних партій, народних депутатів, депутатських фракцій (груп), інших учасників політичного процесу. Для прикладу можна навести історико-правовий факт, що у Конституції УРСР 1978 року містилося положення, в якому закріплювалося право законодавчої ініціативи за Верховним Судом УРСР. Окрім цього, у випадку наділення Вищої ради правосуддя правом законодавчої ініціативи, це автоматично призведе до її включення у загальний політичний процес країни.

3. У пункті 6 висновків Щорічної доповіді запропоновано передбачити у Регламенті Верховної Ради України обов'язковість врахування позицій, висловлених у консультативних висновках Вищої ради правосуддя. З огляду на це необхідно підкреслити, що в умовах праводержавності та розподілу влад, обов'язкове врахування Верховною Радою України консультативних висновків Вищої ради правосуддя може бути розцінено як неконституційний вплив на діяльність законодавчого органу влади.

4. У пункті 30 Щорічної доповіді Вища рада правосуддя звертає увагу на неприпустимість публічної критики судових рішень та суддів (с. 209). ЄСПЛ неодноразово наголошував на необхідності пошуку балансу між оцінкою судових рішень та недопущенням образ на адресу суду чи суддів. У справі «Багіров проти Азербайджану» (заяви № 81024/12 і 28198/15) Суд зазначив, що сторони, безумовно, мають право коментувати здійснення правосуддя з метою захисту своїх прав, проте їх критика не повинна перевищувати певних меж: слід чітко розрізняти критику та образу. У справі «*Saday v. Turkey*» (№ 32458/96, 30.03.2006 р.) ЄСПЛ наголосив, що сторони мають право коментувати здійснення правосуддя з метою захисту своїх прав, однак їх критика не повинна перевищувати певних меж. Тому цілком логічним є упровадження висновків ЄСПЛ у вітчизняну правову практику щодо забезпечення балансу між критикою судових рішень, забезпеченням авторитетності органів судової влади та дотриманням права особи на свободу вираження поглядів.

5. Варто зупинитися на законопроектній діяльності парламенту, спрямованій на реформування ВККС і оптимізацію здійснення правосуддя. Зокрема, це проекти:

№ 5067 «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ Верховному Суду як суду першої інстанції» – передбачає передачу оскарження актів уряду, міністерств, Національного банку України та ін. з-під юрисдикції Окружного адміністративного суду Києва до Верховного Суду;

№ 5068 «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» – пропонується внести зміни до законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про Вищу раду правосуддя» (прийнято як закон № 1635-IX від 14.07.2021);

№ 5069 «Про внесення змін до статті 188-32 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за невиконання законних вимог дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя» – встановлюється адміністративна відповідальність за невиконання вимог дисциплінарного інспектора (прийнято як закон № 1636-IX від 14.07.2021).

Слід відмітити, що Венеціанська комісія і Директорат вітають обґрунтування законопроекту № 5068 (терміновий висновок на законопроект, 06.05.2021), оскільки він має намір реалізувати одну із ключових рекомендацій: вирішити питання доброчесності та етики ВРП, зокрема, що стосується участі міжнародних експертів при формуванні складу Етичної ради.

Окрім того, доцільно звернути увагу на проекти № 4229 (прийнятий у першому читанні), № 4505, якими передбачається часткове вирішення питання щодо кадрового дефіциту суддів в окремих судах шляхом надання права Вищій раді правосуддя деяких повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

З цього приводу Інститут законодавства пропонує застосовувати основний елемент принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України, а саме: правову визначеність, відповідно до якої 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 і 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).

Неурегульованість окремих питань, про які йдеться у цих законопроектах, свідчить про відсутність системного унормування, про неповноту правового регулювання суспільних відносин у сфері судоустрою та судочинства, що не відповідає визначенню України як правової держави, на чому також неодноразово наголошував Конституційний Суд України (рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010).

Отже, запропоноване законопроектами вирішення ситуації (часткова передача функцій ВККС Вищій раді правосуддя), на нашу думку, не створює системного унормування, і не заповнює правові прогалини у регулюванні суспільних відносин у сфері судоустрою та судочинства.

З метою додержання гарантій незалежності суддів, визначених Конституцією України, вважаємо найбільше послідовним і правильним виходом із ситуації, що склалася, розробка та прийняття законодавства, яким була би відновлена робота Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Вважаємо, оперативне створення нової Вищої кваліфікаційної комісії стало би тим законним інструментом, за допомогою якого можуть бути вирішені проблеми щодо кадрового дефіциту суддів та стабілізації здійснення судочинства.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

Вик: Белова О.І., Муза О.В., Барабаш Т.М.
тел. 2359601