



УКРАЇНА
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70; тел. (057) 704-19-01, факс (057) 704-19-10
E-mail: aprnu@ukr.net

Вих. лист від „13” 05 2019 р. № 443

*Виконавчому директору
Адвокатського об'єднання
«С. Т. Партнерс»
Тюріну С. Г.*

На Ваш запит № 1039_19-о від 06.05.2019 року щодо надання науково-правового висновку з означених в листі питань Національна академія правових наук України направляє вказаний висновок.

Додаток: науково-правовий висновок НАПрН України на 9 арк.

З повагою,

**Перший віце-президент
НАПрН України**

М. П. Кучерявенко

Науково-правовий висновок
на запит виконавчого директора адвокатського об'єднання
«С. Т. Партнерс»

I. Зміст запиту.

До Національної академії правових наук України надійшов запит від виконавчого директора Адвокатського об'єднання «С. Т. Партнерс» Тюріна С. Г. про надання науково-правового висновку відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу».

Замовник просить надати науково-правовий висновок з таких питань:

1. Чи має місце колізія норм між підпунктами 1 та 5 п. 5 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. та п. 26 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р.? Якщо так, то яким чином можливо розв'язати таку колізію?

2. Яким є законодавчо визначений строк повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, обраних (призначених) на посади до набрання чинності Законами України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. та «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р.?

3. Чи поширюється дія п. 26 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. на строк повноважень членів Комісії, обраних (призначених) до 28.03.2015 р.?

Ураховуючи, що всі три питання поставлені замовником змістовно є нерозривно пов'язаними, відповідь на них буде надано узагальнену.

II. Юридичні підстави проведення дослідження.

Лист від виконавчого директора Адвокатського об'єднання «С.Т. Партнерс» Тюріна С. Г. (від 06.05.2019 р. за №1039_19-о);

– Статут Національної академії правових наук України;

– Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 р. (з наступними змінами і доповненнями);

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватись бюджетними науковими установами» від 28.07.2003 р., № 1180 (з наступними змінами і доповненнями);

III. Джерела, що використовувалися під час дослідження.

1. Конституція України;
2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р., № 2453-VI;
3. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р., № 192-VIII;
4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., № 1402-VIII;
5. Рішенням окружного адміністративного суду міста Києва від 25.03.2019 р., №640/2620/19;
6. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.04.2019 р., №9901/66/19.

IV. Зміст дослідження.

1) Аналіз законодавства. Відповідно до чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України.

До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обираються (призначаються) шістнадцять членів, з яких:

- 1) з'їздом суддів України – вісім членів Комісії з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці;
- 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – два члени Комісії;
- 3) з'їздом адвокатів України – два члени Комісії;

4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями;

5) Головою Державної судової адміністрації України – два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями.

Станом на 06.05.2019 р. до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входили члени Комісії, обрані (призначені) в період з 2014 до 2018 років.

За цей час неодноразово змінювалося законодавство, що регулює статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та її членів, зокрема й строк їх повноважень.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. (у редакції до 28.03.2015 р.) закріплював, що строк повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України становить **шість років з дня набуття повноважень.**

28.03.2015 р. набув чинності Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд», частиною якого стала нова редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Стаття 102 нової редакції Закону закріпила, що строк повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України становить **чотири роки з дня обрання (призначення).**

Водночас розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону встановив правила обчислення строку для членів комісії, яких було обрано до набуття чинності цим Законом (тобто, спеціальною нормою Закон урегулював триваючі правовідносини, що виникли за одного правового регулювання, а закінчуються за іншого). Так, пп. 1 п. 5 встановив, що члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, призначені з'їздом суддів України до набрання чинності цим Законом, здійснюють свої повноваження **протягом чотирьох років з дня набрання чинності цим Законом.** Підпункт 5 п. 5 встановив, що члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, призначені Міністром юстиції України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Головою Державної судової адміністрації

України до набрання чинності цим Законом, здійснюють свої повноваження **протягом чотирьох років з дня їх призначення.**

Проте до закінчення повноважень членів Комісії Верховна Рада України 02.06.2016 р. приймає новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набув чинності 30.09.2016 р. Стаття 94 закріпила, що строк повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України становить **чотири роки з дня обрання (призначення).** Ця стаття фактично дублює правило викладе у попередньому Законі.

Водночас розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону окремо встановив правила обчислення строку для членів комісії, яких було обрано до набуття чинності цим Законом (тобто, знову спеціальною нормою закон урегулював триваючі правовідносини, що виникли за одного правового регулювання, а закінчуються за іншого). Відповідно до п. 26 члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, обрані (призначені) на посади до набрання чинності цим Законом, продовжують виконувати свої повноваження **до закінчення строку, на який їх обрано (призначено).**

2) Аналіз судової практики. Питання обчислення строку повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядалося під час здійснення правосуддя судами України.

2.1. Рішенням окружного адміністративного суду міста Києва від 25.03.2019 р., №640/2620/19 відмовлено у задоволенні адміністративного позову до Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Козьякова Сергія Юрійовича та члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Щотки Станіслава Олексійовича. Позивач просив суд визнати протиправними дії відповідачів, зокрема визнати відсутність повноважень члена Комісії Щотки Станіслава Олексійовича з 05.12.2018 р.

Мотивуючи позовні вимоги представник позивача стверджував, що повноваження члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Щотки Станіслава Олексійовича слід вважати припиненими, оскільки строк його повноважень, який був визначений Законом України «Про судоустрій і

статус суддів» від 07.07.2010 р. за № 2453-VI з урахуванням чинного і на даний час Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р., № 192-VIII. На переконання позивача, дії Щотки Станіслава Олексійовича, який обіймає в протизаконний спосіб посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є свавільними та такими, що не базуються на положеннях Законів, що ставить під сумнів і легітимне прийняття рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, за незаконної участі члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, повноваження якого припинилися.

Суд не погодився з доводами позивача стосовно того, що зміст пп. 5 п. 5 розд. II «Прикінцевих та перехідних положень» Закону № 192-VIII та п. 26 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII не суперечать один одному, оскільки вказані норми чинного законодавства врегульовують питання продовження виконання повноважень членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, призначеного, зокрема, Державною судовою адміністрацією України (тобто, є однопредметними), однак визначають різний термін, протягом якого такі повноваження обраний до набрання чинності вказаними Законами, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України продовжує виконувати.

Суд дійшов висновку, що за наявної колізії 2-х або більше спеціальних норм між собою, перш за все, потрібно брати до уваги наступне:

- особливості, властиві нормам права залежно від їх галузевої приналежності;
- при колізії спеціальних норм, прийнятих у різний час, застосуванню підлягає норма, прийнята хронологічно пізніше, за винятком норми зворотної дії, яка пом'якшує або скасовує відповідальність особи;
- застосуванню підлягає та спеціальна норма, яка більш повно й точно врегульовує конкретні правовідносини.

Вирішуючи цю колізію, суд дійшов висновку, що до спірних правовідносин підлягають застосуванню норми п. 26 розд. XII «Прикінцеві та

перехідні положення» Закону № 1402-VIII, як такі, що хронологічно прийняті пізніше та більш повно і точно врегульовують конкретні правовідносини та не призводять до звуження обсягу і змісту конституційних прав і свобод.

2.2. Рішенням Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25.04.2019 р., №9901/66/19 відмовлено у задоволенні адміністративного позову до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Позивач просив визнати протиправним та скасувати рішення за результатами спеціального спільного засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Громадської ради міжнародних експертів від 18.01.2019 р. Однією із підстав обґрунтування позову було твердження позивача, що члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України С. Ю. Козьяков, С. О. Щотка і Т. Ф. Весельська не мали повноважень приймати оскаржуване рішення у зв'язку із закінченням строку повноважень, на який їх було обрано.

Суд зазначив, що всі троє членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, щодо повноважень яких у позивача виникли сумніви, були призначені у період дії Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р, № 2453-VI зі змінами, внесеними Законом №4094-VI від 09.12.2011 р., відповідно до приписів ч. 2 ст. 92 якого строк повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України складає шість років з дня набуття таких повноважень.

Пізніше, Законом №192-VIII (пп. 5 п. 5 Прикінцевих та перехідних положень) відбулося скорочення строку повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до 4-х років, і такому законодавчому положенню надано ретроспективної дії, – що суперечило закріпленому ст. 58 Конституції України принципу.

Однак, 30 вересня 2016 р., тобто до спливу строку повноважень означених позивачем членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, був прийнятий Закон №1402-VIII (набрав чинності 30.09.2016 р.), п. 26 Прикінцевих та перехідних положень якого передбачено, що обрані/призначені до набрання чинності цим Законом члени Вищої

кваліфікаційної комісії суддів України продовжують здійснювати свої повноваження до закінчення терміну, на який їх було обрано (призначено), тим самим було скасовано обмеження, запроваджені п. 5 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №192-VIII.

Цей теоретико-правовий принцип застосування в часі нормативно-правових актів однакової сили, які регулюють конкретну сферу суспільних відносин, але за змістом суперечать один одному, було неодноразово розтлумачено й Міністерством юстиції України, й Конституційним Судом України, зокрема, у Рішенні від 03.10.1997 р., №4-зп. Так, абз. 5 п. 3 мотивувальної частини вказаного Рішення визначено, що з прийняттям нового акта, якщо інше не встановлено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше.

З огляду на наведене, доводи позивача щодо відсутності в окремих членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України повноважень на час прийняття оскаржуваного рішення колегія суддів відхилила як необґрунтовані.

3) Науково-правові висновки. Важливим питанням є тлумачення п. 26 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. (набув чинності 30.09.2016 р.), яким передбачено, що члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, обрані (призначені) на посади до набрання чинності цим Законом, продовжують виконувати свої повноваження до закінчення строку, на який їх обрано (призначено).

Верховна Рада України виходячи з принципу правової передбачуваності та правової визначеності мала б чітко встановити строк повноважень зазначених членів Комісії. Проте цього зроблено не було, а було застосовано зазначене формулювання, що може тлумачитися по-різному. Водночас, застосування системного, логічного й телеологічного тлумачення дозволяє розглядати п. 26, як спеціальну норму або виключення з загального правила, що встановлено ст. 94 Закону. Так, якщо ст. 94

встановлює строк повноважень у чотири роки, то виключення має встановлювати інший строк. Єдиним варіантом, крім строку в чотири роки, є строк у шість, який було передбачено Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. (у редакції до 28.03.2015 р.). Частину членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України було обрано (призначено) саме за часу дії цього Закону.

Таким чином, якщо тлумачити п. 26 як такий, що передбачає 6-річний термін повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, то має місце юридична колізія, а саме колізія у законодавстві.

Як відомо, колізія в законодавстві – це різновид юридичних колізій, що виникає за наявності розбіжності (зокрема, суперечності) між нормами права, які закріплені в законодавстві та регулюють одні фактичні відносини. Темпоральна (часова) колізія – це колізія, що виникає внаслідок видання в різний час з того самого питання декількох норм права, закріплених у нормативно-правових актах. Ієрархічна колізія – це колізія, що виникає внаслідок регулювання одних фактичних відносин нормами, які закріплені в актах, що мають різну юридичну силу. Змістовна колізія – це колізія, що виникає внаслідок часткового збігу обсягів регулювання декількох норм права. Специфіка подібних колізій пов'язана з поділом норм права на загальні й спеціальні. Загальні норми права, як відомо, поширюються на рід відносин у цілому; спеціальні діють тільки в межах певного виду відносин цього роду й встановлюють для нього певні особливості порівняно із загальним правилом.

Таким чином, між підпунктами 1 та 5 п. 5 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. та п. 26 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. має місце темпоральна (часова) колізія норм.

Загальним доктринальним положенням, що використовується для подолання таких колізій, є правило, згідно з яким наступний Закон з того

самого питання фактично скасовує дію попередніх. Тому в разі подібної неузгодженості застосуванню підлягає норма права, яка є більш пізньою.

Отже, у даному випадку застосуванню підлягає п. 26 розд. XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., що знаходиться у системному зв'язку зі ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. (у редакції до 28.03.2015 р.), якої передбачено, що строк повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України становить шість років з дня набуття повноважень.

За дорученням робочої групи:

**Головний науковий співробітник
Національної академії правових
наук України,
доктор юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України**



Д. В. Лук'янов



Підпис Лук'янова Д. В. засвідчую:

прізвище

Начальник ВК Заморозець Н. В.