**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **9 липня 2020 року** | **Київ** | **№ 2075/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку до законопроєкту № 3730** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення рівномірного навантаження на суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду», реєстраційний номер № 3730 від 24 червня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Кальченком С.В., Новіковим М.М., Галайчуком В.С., Ватрасом В.А., Торохтієм Б.Г., Бабієм Р.В., Фрісом І.П.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

За результатами розгляду вказаного законопроєкту, керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення рівномірного навантаження на суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду», реєстраційний номер № 3730 від 24 червня 2020 року, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Кальченком С.В., Новіковим М.М., Галайчуком В.С., Ватрасом В.А., Торохтієм Б.Г., Бабієм Р.В., Фрісом І.П.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Заступник Голови Вищої ради правосуддя О.В. Маловацький**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**«9» липня 2020 року № 2075/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3730

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення рівномірного навантаження на суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду», реєстраційний номер № 3730 від 24 червня 2020 року (далі – законопроєкт № 3730), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Кальченком С.В., Новіковим М.М., Галайчуком В.С., Ватрасом В.А., Торохтієм Б.Г., Бабієм Р.В., Фрісом І.П.

Як вбачається з пояснювальної записки до законопроєкту № 3730, його метою є вирівнювання навантаження між суддями Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду.

На думку суб’єктів законодавчої ініціативи, виходом із цієї ситуації є врегулювання навантаження суддів різних судових палат шляхом здійснення рівномірного розподілу усіх справ незалежно від їхньої категорії поміж усіма суддями Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду та надання можливості вирішувати питання створення спеціалізованих палат зборам суддів відповідно до норми частини четвертої статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Такий підхід забезпечить ефективне та своєчасне здійснення судочинства судом касаційної інстанції.

Можливим вважається залишити у складі Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду спеціалізовану палату з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, оскільки кількісні показники таких справ не є суттєвими серед загальної кількості адміністративних справ. При цьому виборчі спори мають місце лише в період чергових або позачергових відповідних виборів, тобто не є перманентно існуючими.

Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проєкти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше будь-які законопроєкти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації[[1]](#footnote-1).

Розглянувши законопроєкт № 3730 Вища рада правосуддя зазначає таке.

2. Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є правовою державою. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Основного Закону України).

Статтею 8 Конституції України встановлено, що 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.

Основний Закон України визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Статтею 125 Конституції України передбачено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди.

З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Судова система України сформована і діє на принципі спеціалізації судів. У Висновку № 15 (2012) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо спеціалізації суддів зазначається, що спеціалізація може набувати багатьох різновидів, включаючи заснування спеціалізованих палат у вже існуючих судах або створення окремих спеціалізованих судів.

Статтею 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено склад та структуру Верховного Суду.

Так, відповідно до частини другої вказаної норми у складі Верховного Суду діють:

1) Велика Палата Верховного Суду;

2) Касаційний адміністративний суд;

3) Касаційний господарський суд;

4) Касаційний кримінальний суд;

5) Касаційний цивільний суд.

При цьому слід констатувати, що адміністративне судочинство є єдиним видом судочинства України, мета якого закріплена безпосередньо в Конституції України. Зокрема, частиною п’ятою статті 125 Основного Закону визначено, що адміністративні суди діють саме з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічного права.

За приписами Конституції України судоустрій та судочинство (а отже, юрисдикція судів щодо розгляду відповідних категорій справ) визначається виключно законами України.

Частинами третьою, четвертою статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що до складу кожного касаційного суду входять судді відповідної спеціалізації.

У кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів.

Кількість та спеціалізація судових палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням вимог частин п’ятої та шостої цієї статті та судового навантаження.

Зазначеним нормам кореспондує чинна частина п’ята статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою передбачено, що в Касаційному адміністративному суді обов’язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

1) податків, зборів та інших обов’язкових платежів;

2) захисту соціальних прав;

3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Отже, чинною редакцією частини п’ятої статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено обов’язкову спеціалізацію окремих судових палат для розгляду категорії справ, віднесених до юрисдикції адміністративного суду з урахуванням їх специфіки та складності.

Вочевидь, мета законодавця спрямована на реалізацію закріплених у Конституції України завдань адміністративного суду щодо захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. А коли мова йде про спеціалізацію суддів з розгляду окремих категорій адміністративних справ у Верховному Суді – найвищому суді у системі судоустрою України – така мета спрямована на виконання основної функції Верховного Суду – забезпечення сталості та єдності судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (стаття 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

3. Співвідношення принципу спеціалізації з принципом єдності судової практики системи судоустрою є однією з основних гарантій якісного, професійного вирішення судових справ.

Отже, передбачене частинами четвертою та п’ятою статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» утворення судових палат з розгляду окремих категорій справ із урахуванням чітко визначеної спеціалізації суддів Верховного Суду покликане забезпечувати виконання повноважень найвищого суду у системі судоустрою України.

Слід зазначити, що наскільки б чітко законодавцем не було визначено систему судів та їх юрисдикцію, практика застосування відповідних норм неодмінно потребує чітких правил, визначених законодавством.

Одним із пріоритетних завдань судів, крім «ставлення крапки» в конкретному спорі, є створення за рахунок мотивів та обґрунтувань, викладених у рішеннях, певної правової визначеності в наслідках, які можуть настати, якщо спірне питання в подібній ситуації потрапить до суду. Тому в пункті 4 частини четвертої статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено принцип єдності судової практики – як один із тих, що має забезпечувати єдність системи судоустрою.

При цьому, крім забезпечення «єдності», у зазначеній нормі законодавець також передбачив забезпечення «сталості» судової практики, що, вочевидь, мало би сприяти її прогнозованості, втіленню принципу правової визначеності (res judicata) та реалізації доктрини сталості правосуддя (jurisprudence constante).

Верховний Суд має у передбачений процесуальним законом спосіб (шляхом розгляду конкретного спору та перевірки окремого процесуального судового рішення) витлумачити, як правильно застосовувати норму матеріального права, що була неоднаково застосована судами з тією метою, щоб надалі спрямувати судову практику в єдино правильне русло.

Слід зазначити, що Венеційська комісія й Дирекція з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи у спільному висновку № 588/2010 висловилася про те, що в основі ідеї створення Верховного Суду лежить саме надання ним як найвищим судовим органом загального тлумачення законодавства і в такий спосіб – забезпечення однакового застосування закону всіма судами на території держави. Саме таким шляхом ідуть європейські країни.

Забезпечення єдності практики є реалізацією принципу правової визначеності, що є одним із фундаментальних аспектів верховенства права та гарантує розумну передбачуваність судового рішення. Крім того, саме така діяльність Суду забезпечує дотримання принципу рівності всіх осіб перед законом, який втілюється шляхом однакового застосування тієї самої норми закону в однакових справах щодо різних осіб.

Забезпечення послідовного й єдиного застосування законів, а також заохочення розвитку права через судову практику є, у першу чергу, повноваженням верховного суду[[2]](#footnote-2).

Ключовим елементом принципу правової визначеності є однозначність і передбачуваність правозастосування, а отже, системність і послідовність у діяльності відповідних органів, насамперед судів. Учасники спору завжди повинні мати змогу орієнтувати свою поведінку таким чином, щоб вона відповідала вимогам норми на момент учинення дії.

Отже, одним із завдань Верховного Суду є тлумачення закону як спосіб забезпечення однакового застосування закону всіма судами на території держави. Таке завдання досягається принципом спеціалізації суддів касаційного суду у складі Верховного Суду.

У рішенні у справі «Тудор проти Румунії» Європейський суд з прав людини вказав, що роль найвищої судової інстанції кожної держави полягає в тому, щоб вирішувати суперечності у судовій практиці. Європейський суд з прав людини дає чітку відповідь: забезпечення єдності судової практики –завдання найвищої судової установи кожної держави.

Як зазначає Європейський суд, якщо конфліктна практика розвивається в межах одного з найвищих судових органів країни, цей суд сам стає джерелом правової невизначеності, тим самим підриває принцип правової визначеності та послаблює довіру громадськості до судової системи (рішення у справі «Парафія греко-католицької церкви у м. Люпені проти Румунії»).

Судова система України протягом останніх років була об’єктом численних реформ, про що свідчать багато висновків Венеційської комісії та доповіді, підготовлені Радою Європи. Принцип стабільності та послідовності законів як основний елемент верховенства права вимагає стабільності в судовій системі. У своїй останній позиції щодо Румунії Венеційська комісія заявила що: «Венеційська комісія нагадує, що згідно з Контрольним Списком Верховенства Права чіткість, передбачуваність, послідовність та узгодженість законодавчої бази, а також стабільність законодавства є надзвичайно важливими для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенство права. Існує чіткий зв’язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до судової влади може зростати лише в рамках стабільної системи. Хоча судові реформи в Україні вважаються необхідними для підвищення довіри громадськості до органів судової системи, стійка інституційна нестабільність, коли реформи слідують за змінами політичної влади, також може бути шкідливою для довіри суспільства до судової влади як незалежної та неупередженої інституції[[3]](#footnote-3).

Як зазначено у пункті 44 доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською комісією «За демократію через право» на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов’язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків; він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку; парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів.

З огляду на викладене, на думку Вищої ради правосуддя, на законодавчому рівні мають значення чинні норми, які регулюють структуру Верховного Суду, зокрема в питанні організації касаційних судів, утворення у кожному з них окремих судових палат для розгляду справ з визначенням обов’язкової спеціалізації найбільш специфічних та складних справ, які віднесені до компетенції, зокрема, адміністративного суду.

Отже, видається недоцільним змінювати частину п’яту статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», оскільки застосування на практиці норми, запропонованої законопроєктом № 3730, не призведе до досягнення мети цього законопроєкту – вирівнювання навантаження між суддями Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду, у той же час не сприятиме виконанню повноважень найвищого суду у системі судоустрою України – забезпеченню сталості та єдності судової практики у порядку та спосіб, що визначені процесуальним законом.

При цьому слід зазначити, що питання вирівнювання навантаження між суддями Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду не потребує законодавчого врегулювання, оскільки вирішується рішенням зборів суддів касаційного суду, як це передбачено абзацом другим частини четвертої статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Відповідно до загальних вимог нормотворчої техніки проєкти законів та нормативно-правових актів мають раціонально, адекватно врегульовувати суспільні відносини; правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними та узгоджуватися із принципами і нормами Конституції України, а також у цілому відповідати вимогам нормотворчої техніки.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя у межах компетенції вважає прийняття законопроєкту № 3730 недоцільним.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Висновок Консультативної ради європейських суддів № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону. [↑](#footnote-ref-2)
3. Висновок щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування (затверджений Венеційською комісією на 121-шій пленарній сесії 6–7 грудня 2019 року). [↑](#footnote-ref-3)