

## ВИСНОВОК

на проекти законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду» (реєстр. № 9643) та «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду» (реєстр. № 9643-1)

До Верховного Суду надійшли звернення голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Маслова Д. В. (вх. № 3153/0/1 від 29 серпня 2023 року та вх. № 3420/0/1-23 від 20 вересня 2023 року) про висловлення позиції щодо доцільності прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду» (реєстр. № 9643 від 23 серпня 2023 року; далі – законопроект № 9643) та альтернативного до нього проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду» (реєстр. № 9643-1 від 7 вересня 2023 року; далі – законопроект № 9643-1).

Крім того, до Верховного Суду надійшло звернення Вищої ради правосуддя (вх. № 3350/0/1-23 від 14 вересня 2023 року) щодо висловлення пропозицій до вказаних законопроектів.

У зв'язку з тим, що законодавчі ініціативи, які пропонуються законопроектами, стосуються судоустрою, а саме функціонування Верховного Суду, Голова Верховного Суду вніс на розгляд Пленуму Верховного Суду питання надання висновків щодо проектів законодавчих актів.

Метою обох законопроектів, згідно з пояснювальними записками до них, є оптимізація складу Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС), її функціональної спроможності.

Для досягнення зазначеної мети пропонується внести низку змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон), які будуть далі детально проаналізовані. Ці зміни передбачають: скорочення кількісного складу ВП ВС; зміну порядку обрання Секретаря ВП ВС; закріплення можливості дострокового відкликання суддів ВП ВС зборами суддів касаційних судів; зміни підстав передачі справ на розгляд ВП ВС; зміну порядку призначення на посади й звільнення з посад керівника Апарату Верховного Суду та його заступників.

Насамперед зазначимо, що Пленум Верховного Суду загалом поділяє необхідність законодавчого вдосконалення окремих аспектів функціонування ВП ВС та Апарату Верховного Суду, а тому **висловлює підтримку** таким законодавчим ініціативам: по-перше, зменшенню кількісного складу ВП ВС (окремі застереження щодо досягнення такої мети у спосіб, який передбачено законопроектами, буде наведено нижче); по-друге, віднесенню до повноважень Пленуму Верховного Суду обрання

Секретаря ВП ВС; по-третє, наданню зборам суддів касаційних судів повноваження відкликати обраних раніше суддів ВП ВС; по-четверте, зміні порядку призначення на посади й звільнення з посад керівника Апарату Верховного Суду та його заступників.

Щодо окремих законодавчих ініціатив Пленум Верховного Суду вважає за доцільне висловити застереження.

#### 1. Щодо зменшення кількісного складу ВП ВС з 21 до 14 суддів (законопроекти № 9643 і № 9643-1).

Законопроектами № 9643 і № 9643-1 шляхом унесення змін до частини першої статті 45 Закону пропонується встановити, що ВП ВС є постійно діючим колегіальним органом Верховного Суду, до складу якого входить **чотирнадцять суддів** Верховного Суду, з яких дванадцять обираються касаційними судами, Секретар ВП ВС – Пленумом Верховного Суду, а Голова Верховного Суду входить за посадою.

Загалом Пленум Верховного Суду підтримує законодавчу пропозицію щодо зменшення кількісного складу ВП ВС та вважає, що таке зменшення на сьогодні є виправданим. Це підтверджується статистичними показниками функціонування ВП ВС.

Аналітичні дані щодо здійснення правосуддя ВП ВС упродовж останніх п'яти років (2018–2022) свідчать про збереження тенденції до зменшення обсягу надходження на розгляд процесуальних звернень і справ. Так, динаміка їх надходження у 2022 р<sup>1</sup>. зменшилася на **86 %** порівняно з 2018 р. Динаміка надходження з прогнозованим надходженням у 2023 році зменшиться до **79 %**<sup>2</sup> порівняно з 2018 р.

Якщо у 2018 р. кількість процесуальних звернень і справ, які надійшли на розгляд до ВП ВС становила **2 692**, то у 2019 р. – 2 383 (–11 % порівняно з попереднім роком), у 2020 р. – 907 (–62 % порівняно з 2019 р.), у 2021 р. – 1 112 (+23 % порівняно з 2020 р.), у 2022 р. – **391** (–65 % порівняно з 2021 р.).

---

<sup>1</sup> Варто зауважити, що 2022 рік унаслідок повномасштабного вторгнення характеризується істотним падінням показника надходження справ до судів (на 40 %), натомість у 2023 році очікується більша кількість справ, ніж та, яка надійшла на розгляд у 2022 році.

<sup>2</sup> Прогнозований показник надходження у 2023 році – 568 справ.

	Надходження процесуальних звернень і справ на розгляд до Великої Палати Верховного Суду						
	2018	2019	2020	2021	2022	I півріччя 2023	динаміка % (2022 до 2018)
<b>ВП ВС (усього), із них:</b>	<b>2 692</b>	<b>2 383</b>	<b>907</b>	<b>1 112</b>	<b>391</b>	<b>284</b>	<b>-85,5</b>
адміністративне судочинство	1 641	1 322	524	553	162	105	-93,6
господарське судочинство	309	214	94	84	44	34	-89,0
кримінальне судочинство	67	106	98	245	69	53	-20,9
цивільне судочинство	675	741	191	229	115	92	-86,4

Водночас висловлюємо критичні міркування стосовно того, щоб законодавство визначало парну кількість суддів ВП ВС. Звертаємо увагу, що усталеним є підхід, згідно з яким до складу будь-якої судової колегії має входити непарна кількість суддів. Це унеможлиблює випадки, коли те чи те рішення не може бути ухвалене через неможливість визначення більшості голосів суддів, які входять до складу колегії.

Тому вважаємо, що Закон має визначати непарну кількість суддів, які входять до складу ВП ВС, а саме 13 суддів.

Для збереження ключових положень законопроектів (Голова Верховного Суду входить до ВП ВС за посадою, а Секретаря ВП ВС обирає Пленум Верховного Суду) пропонуємо парламенту розглянути такий варіант: касаційні суди обирають по три судді до ВП ВС, а Секретар ВП ВС обирається Пленумом Верховного Суду із числа суддів ВП ВС.

Реалізація такого підходу дасть можливість зберегти ідею обрання Секретаря ВП ВС Пленумом Верховного Суду, забезпечити непарну кількість суддів у складі ВП ВС (13), а також усунути проблему юрисдикційного дисбалансу, яка може виникнути в разі запровадження підходу, який пропонується законопроектами.

Однак, на думку Пленуму, Голова Верховного Суду не повинен входити до складу ВП ВС за посадою. За таких умов у законопроекті доцільно передбачити, що касаційні суди обирають по три судді до ВП ВС, а Секретаря ВП ВС обирає Пленум Верховного Суду.

## 2. Стосовно Секретаря ВП ВС (законопроекти № 9643 і № 9643-1).

Як було зазначено, ідея щодо делегування повноважень обрання Секретаря ВП ВС Пленумом Верховного Суду загалом підтримується.

Водночас зміна підходу щодо обрання, на наш погляд, має супроводжуватися додатковою законодавчою регламентацією питання про те, хто здійснює повноваження Секретаря ВП ВС у разі його відсутності. Вважаємо, що необхідно

доповнити статтю 45 Закону положенням про те, що в разі відсутності Секретаря ВП ВС його повноваження здійснює суддя ВП ВС, який має більший стаж роботи на посаді судді. Цю пропозицію зумовлено тим, що на практиці можуть виникати питання щодо виконання повноважень Секретаря ВП ВС у разі його тимчасової відсутності.

Крім того, з метою сприяння у правовій визначеності в питаннях повноважень Секретаря ВП ВС щодо ролі головуєчого на засіданнях ВП ВС, у пункті 1 частини десятої статті 45 Закону слово «пленарних» доцільно вилучити.

**3. Стосовно положення, згідно з яким справи, у яких ВП ВС є судом апеляційної інстанції, розподіляються на всіх суддів цієї палати незалежно від спеціалізації суддів та судової юрисдикції (законопроекти № 9643 і № 9643-1).**

Наявність такої законодавчої ініціативи, вочевидь, покликана збалансувати навантаження між суддями ВП ВС – представниками різних судових юрисдикцій. І така проблема дійсно існує, оскільки ВП ВС є судом апеляційної інстанції у справах, які розглядаються лише в порядку адміністративного судочинства, а отже, лише на суддів, обраних до ВП ВС зборами суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду розподіляються справи, які розглядаються в апеляційному порядку.

Утім, поряд із кількісним фактором необхідно враховувати і фактор спеціалізації, адже відповідні справи мають істотні особливості, і більш обґрунтованим є підхід, коли ці справи розподіляються на суддів – представників відповідної судової юрисдикції.

Наприклад, такими є зразкові справи. У цих справах зазвичай порушується складне питання правозастосування в адміністративному судочинстві, вирішення якого вимагає відповідного досвіду і фаху судді-доповідача в цій юрисдикції. Це значною мірою сприятиме оперативності розгляду цих справ, складання судового рішення тощо.

Водночас для розв'язання проблеми дисбалансу навантаження пропонуємо розглянути питання про **делегування Пленуму Верховного Суду** повноважень щодо визначення тих категорій справ, які розподіляються на всіх суддів ВП ВС, без урахування спеціалізації.

Наприклад, це могли б бути справи щодо оскарження рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати.

Ураховуючи відновлення дисциплінарної функції Вищої ради правосуддя, а також значну кількість накопичених дисциплінарних скарг, саме ця категорія може зумовлювати дисбаланс у навантаженні на суддів ВП ВС.

Отже, вирішення відповідних питань доцільно делегувати Пленуму Верховного Суду, а не передбачати в законі.

#### 4. Щодо зміни підстав передачі на розгляд судових справ ВП ВС (законопроект № 9643).

Законопроектом № 9643 передбачається внесення змін до частини другої статті 45 Закону, згідно з якими Велика Палата Верховного Суду: 1) здійснює розгляд справ, якщо наявні різні правові позиції касаційних судів, викладені в їхніх постановках, щодо застосування закону з одних і тих самих правовідносин, з метою формування єдиної правозастосовної практики; 2) вирішує питання юрисдикційності спорів (розглядає справи щодо оскарження судового рішення з підстав порушення правил предметної чи суб'єктної юрисдикції). Стосовно цих змін звертаємо увагу на нижченаведене.

Вочевидь, ця законодавча ініціатива передбачає зміну підстав, з яких судову справу може бути передано на розгляд ВП ВС. Таких підстав пропонується визначити **дві**: наявність неоднакової практики касаційних судів, а також потреба вирішення питання юрисдикційності спору. Щодо цієї ініціативи висловлюємо два застереження.

По-перше, техніко-юридичне, адже законопроект не передбачає внесення змін до процесуальних кодексів, які є необхідними для імплементації такого підходу, що призведе до виникнення колізії між Законом та процесуальними кодексами.

По-друге, наявність більш широкого переліку підстав передачі справ на розгляд ВП ВС на сьогодні зумовлене проблемами судової практики. Наприклад, розгляд справ з підстав необхідності відступу від висновків Верховного Суду України може зумовлюватись як розвитком суспільних відносин, так і невідповідністю таких висновків практиці Європейського суду з прав людини.

Розгляд справ через існування виключної правової проблеми є затребуваною підставою їх передачі до ВП ВС, адже, наприклад, за останні три роки саме із цієї підстави ВП ВС розглянула 98 справ. Перегляд судових рішень у справах, що містять виключну правову проблему між'юрисдикційним складом забезпечує врахування особливостей кожної із судових юрисдикцій, а тому більш комплексний та досконалий погляд на вирішення правової проблеми. Це своєю чергою сприяє більшій обґрунтованості судових рішень та тим самим посилює авторитет судової влади.

Водночас за 5 років функціонування Верховного Суду проявився недолік законодавчого регулювання в цьому контексті, а саме – відсутність законодавчого визначення терміна «виключна правова проблема». Це інколи призводить до різної інтерпретації цього терміна касаційними судами, які передають справу на розгляд ВП ВС та самої ВП ВС, яка в непоодиноких випадках не вбачала існування виключної правової проблеми в тій чи тій справі.

Отже, у частині підстав передачі справ на розгляд ВП ВС, на думку Пленуму Верховного Суду, законодавство потребує запровадження дефініції терміна «виключна правова проблема».

Беручи до уваги наведене, пропонуємо парламенту розглянути питання щодо доповнення частини п'ятої статті 403 Цивільного процесуального кодексу України, частини п'ятої статті 302 Господарського процесуального кодексу України, частини п'ятої статті 346 Кодексу адміністративного судочинства України, а також частини п'ятої статті 434-1 Кримінального процесуального кодексу України абзацами такого змісту:

«Виключна правова проблема – це складне теоретичне або практичне питання, зумовлене недоліками правового регулювання, колізіями або прогалинами законодавства, неоднаковим застосуванням або незастосуванням судами відповідних норм права, вирішення якої необхідне для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики. Така проблема може бути наявна як в одній конкретній справі, так і у невизначеній кількості справ, у спорах які існують або можуть виникнути в майбутньому.

Виключна правова проблема характеризується такими ознаками:

- наявність колізій або прогалин у нормах матеріального та/або процесуального права, у тому числі необхідність застосування аналогії закону чи аналогії права;
- відсутність усталеної судової практики в застосуванні одних і тих самих норм права, наявність суттєвих, тривалих розбіжностей у судовій практиці в спорах у подібних правовідносинах, у тому числі в судовій практиці судів різних юрисдикцій».

#### **5. Щодо продовження здійснення суддями ВП ВС правосуддя у відповідному касаційному суді (законопроект № 9643).**

Частиною шостою статті 45 Закону у редакції законопроекту № 9643 передбачено, що суддя Верховного Суду, обраний до ВП ВС, а також Секретар ВП ВС **продовжують здійснювати правосуддя у відповідному касаційному суді** з урахуванням та дотриманням нормативів навантаження на суддю, враховуючи що він здійснює правосуддя і як суддя ВП ВС.

Щодо цієї ініціативи в Пленумі Верховного Суду є два застереження.

По-перше, техніко-юридичне, оскільки через внесення таких змін ВП ВС де-факто перетвориться в ad hoc орган, а де-юре – залишиться постійно діючим, оскільки законопроект не передбачає внесення відповідних змін до статті 45 Закону.

По-друге, реалізація такого підходу унеможливить належне здійснення правосуддя суддями ВП ВС, як у складі ВП ВС, так і у складі касаційних судів. Насамперед необхідно зважати, що у Верховному Суді розгляд судових справ здійснюється колегіально. Тому це вимагає узгодження графіків розгляду судових справ усіма суддями, які входять до складу колегії. За умови імплементації підходу, який передбачається законопроектом, відповідні графіки необхідно буде узгоджувати не лише суддям, які входять до колегій касаційного суду, а й із суддями з інших касаційних судів. Це неминуче призведе до суттєвої дестабілізації в розгляді судових справ, зі збільшенням строку такого розгляду.

Об'єктивними факторами, які унеможливають нормальне функціонування Верховного Суду, за умови запровадження такого підходу, є навантаження в касаційних судах, яке збільшується у зв'язку з виходом суддів у відставку, а також є визначені законодавством строки вчинення тих чи тих процесуальних дій. Наприклад, процесуальними кодексами встановлено, що ухвалу про відкриття провадження у справі суд касаційної інстанції постановляє не пізніше ніж через двадцять днів із дня надходження касаційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків (частина дев'ята статті 394 ЦПК України, частина друга статті 334 КАС України, частина третя статті 294 ГПК України). Водночас у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності ВП ВС розглядає справу в десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження (стаття 285 КАС України).

Вирішення зазначених процесуальних питань у встановлені строки суддями, які одночасно задіяні в здійсненні правосуддя у касаційному судді та ВП ВС, є вкрай проблематичним.

Ця проблема не розв'язується врахуванням нормативів навантаження на суддю.

Отже, законопроект у цій частині не матиме жодного позитивного впливу на функціонування ВП ВС, натомість матиме гарантований негативний ефект.

## **6. Щодо повноважень зборів суддів касаційних судів відкликати суддів ВП ВС.**

Як зазначалось вище, Пленум Верховного Суду підтримує відповідну ініціативу. Водночас вважаємо, що для такого відкликання необхідно передбачити додаткові гарантії для суддів ВП ВС та встановити, що таке відкликання здійснюється в разі, якщо за нього проголосувало 2/3 від загальної кількості суддів відповідного касаційного суду.

## **7. Окремі техніко-юридичні застереження.**

7.1. Текст законопроекту № 9643 та порівняльна таблиця до нього містять розбіжності щодо внесення змін до статті 45 Закону. Так, у тексті законопроекту № 9643 частина перша статті 45 Закону викладається двічі в редакціях з різним змістом. Натомість у порівняльній таблиці ці зміни зазначено в різних частинах статті 45 Закону.

7.2. У пункті 3 розділу 2 «Прикінцеві і перехідні положення» законопроектів № 9643 і № 9643-1 слово «установити» не узгоджується зі словосполученням «провести збори суддів».

7.3. Законопроектом № 9643 пропонується в частині першій статті 45 Закону передбачити, що Секретаря ВП ВС обирає Пленум Верховного Суду, однак відповідні зміни не внесено до частини восьмої статті 45 Закону, яка передбачає, що Секретаря ВП ВС обирає ВП ВС.

Поряд з аналізом тих положень, які передбачено законопроектами, Пленум Верховного Суду вважає за доцільне звернути увагу парламенту й на інші аспекти,

**які доцільно додатково врегулювати** для покращення функціонування ВП ВС, адже саме це є метою законопроектів.

### **1. Регламент ВП ВС.**

Період функціонування ВП ВС засвідчив, що цей постійно діючий орган у складі Верховного Суду має свої істотні особливості, які вимагають самостійного регулювання. Вони стосуються внутрішніх аспектів функціонування ВП ВС. Це сприятиме покращенню діяльності та підвищенню ефективності роботи ВП ВС.

З-поміж іншого необхідність цього зумовлюється тим, що склад суддів ВП ВС з об'єктивних причин постійно змінюється, однак засади її функціонування мають залишатись незмінними.

Вирішення відповідного питання вбачаємо в необхідності ухвалення Регламенту ВП ВС. Для реалізації цієї мети доцільно доповнити статтю 45 Закону нормою про те, що «розгляд справ Великою Палатою Верховного Суду здійснюється відповідно до процесуального законодавства, з урахуванням особливостей, визначених Регламентом Великої Палати Верховного Суду. Цей Регламент затверджується Пленумом Верховного Суду за поданням Великої Палати Верховного Суду».

### **2. Правомочність засідань ВП ВС.**

Частиною одинадцятою статті 45 Закону передбачено, що засідання ВП ВС вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше ніж дві третини її складу. Однак Закон не уточнює, чи має бути сформований повний склад ВП ВС для того, щоб засідання вважалось правомочним. Це викликає різні інтерпретації відповідного законодавчого положення на практиці.

Тому, з метою усунення різних інтерпретацій, цю норму необхідно доповнити таким положенням: «необрання касаційним судом судді до складу ВП ВС не перешкоджає розгляду справ ВП ВС, за умови обрання до складу ВП ВС не менше ніж двох третин від її складу та принаймні одного судді від кожного касаційного суду».

Ураховуючи наведене, Пленум Верховного Суду пропонує законопроект № 9643 відхилити.

Натомість законопроект № 9643-1 заслуговує на підтримку, однак потребує доопрацювання з урахуванням висловлених вище міркувань.