



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку
(реєстр. № 2314 від 25 жовтня 2019 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 28 жовтня 2019 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 13 листопада 2019 року (протокол № 13) проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку (реєстр. № 2314 від 25 жовтня 2019 року), поданий Президентом України як невідкладний (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою основною метою Законопроекту є комплексне врегулювання питань організації діяльності Верховного Суду задля виконання останнім основного свого завдання – забезпечення єдності та сталості судової практики.

Крім того, Законопроект має на меті збалансування навантаження справами між різними юрисдикціями та сприятиме швидкому розгляду справ.

Для досягнення мети суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується визначити чіткі підстави для касаційного оскарження рішення суду першої інстанції та постанови суду апеляційної інстанції, а також передбачити норми, якими нівелюється можливість зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами, зокрема, спростити порядок розгляду відводів судді у разі подання такого відводу напередодні або в день засідання; вилучити деякі види забезпечення позову, натомість, заборонити вживати заходів забезпечення позову, які мають своїм наслідком припинення, відкладення чи зупинення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних процедур, які проводяться від імені держави (державного органу),

територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну процедуру; визначити, що у разі оскарження ухвал суду про відмову у прийнятті або повернення зустрічного позову, про відмову у прийнятті або повернення позову третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, ухвал про зупинення провадження у справі, які подані з пропуском строку на їх оскарження, до апеляційної та касаційної інстанцій направляються матеріали оскарження (що значно зменшить строк розгляду таких справ по суті заявлених вимог).

Крім того, з метою недопущення можливості зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами суб'єкт права законодавчої ініціативи вважає за доцільне передбачити спрощений розгляд заяви про відвід судді, яка подана напередодні судового засідання, – тим же суддею, що здійснює розгляд справи (без зупинення провадження у справі і без передачі справи іншому складу суду для розгляду відповідної заяви). Правомірність відхилення такого відводу може бути переглянуто судом апеляційної та/або касаційної інстанції.

Для захисту права на правову визначеність у Законопроекті пропонується запровадити правило, що у випадку закриття провадження судом апеляційної чи касаційної інстанції у зв'язку із непідсудністю спору, такий суд направляє справу до суду першої інстанції належної юрисдикції. Вказане нівелюватиме можливість пропуску особою строку позовної давності через помилкове визначення судом юрисдикції такого спору чи через зміну судової практики щодо юрисдикції розгляду справ.

Також положеннями Законопроекту усувається конкуренція норм у частині визначення виключної територіальної підсудності справи, настання наслідків подання заяви про видачу судового наказу з порушенням територіальної підсудності, а також усуваються прогалини в процесуальному законі щодо права на оскарження ухвали про відмову в перегляді судового рішення за нововиявленими обставинами, хоча на практиці такі ухвали оскаржуються в апеляційному та касаційному порядку; запроваджується обов'язковість долучення до заяви, скарги та клопотання, що подаються на стадії виконання судового рішення, доказів їх надіслання (надання) іншим учасникам справи.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

Положеннями Основного Закону України передбачено, що питання судочинства визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92).

Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Статтею 124 Конституції України визначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення.

Право на перегляд справи та оскарження судового рішення забезпечується положеннями пункту 8 частини другої статті 129 Основного Закону України та статтею 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Варто зазначити, що передбачені Законом проектом зміни до процесуального законодавства України мають на меті комплексно підійти до вирішення питання організації діяльності Верховного Суду, основним завданням якого є забезпечення єдності та сталості судової практики. Запропоновані суб'єктом права законодавчої ініціативи норми, які запровадять систему фільтрів для касаційного оскарження судових рішень, а також норми, спрямовані на оптимізацію процедури розгляду справ та недопущення зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами, безумовно є позитивними.

Разом з тим, керуючись положеннями частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, Комітет вважає за доцільне зазначити про необхідність врахування ряду зауважень і пропозицій задля усунення помилок та суперечностей у тексті законопроекту, зокрема шляхом доповнення його тексту положеннями, які необхідні для збереження цілісності та узгодженості норм кодифікованих актів, однак не були предметом розгляду в першому читанні.

З огляду на зазначене, Комітет вважає за необхідне висловити такі зауваження.

1. У Законопроекті пропонується розширити перелік справ, що відносяться до категорії малозначних (зміни до частини шостої статті 19 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК). Так, до категорії малозначних справ запропоновано віднести справи про стягнення аліментів, збільшення їх розміру, оплату додаткових витрат на дитину, стягнення неустойки (пені) за прострочення сплати аліментів, індексацію аліментів, зміну способу їх стягнення, якщо такі вимоги не пов'язані зі встановленням чи оспоруванням батьківства (материнства); справи про розірвання шлюбу; справи про захист прав споживачів; справи про захист честі та гідності фізичної особи, ділової репутації фізичної або юридичної особи, якщо учасник справи не заявив клопотання про розгляд справи за правилами загального позовного провадження. Згідно з приписами пункту 1 частини першої статті 274 ЦПК та пункту 2 частини третьої статті 389 ЦПК малозначні справи розглядаються у порядку спрощеного провадження, а судові рішення у таких справах не підлягають касаційному оскарженню. Тобто малозначні справи розглядаються за скороченими строками, не мають підготовчого засідання та судових дебатів, допускається розгляд справи без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами тощо. З огляду на зазначене, доцільно більш детально вивчити питання щодо можливості розгляду таких категорій справ як справи про розірвання шлюбу, про захист

прав споживачів та про захист честі та гідності фізичної особи, ділової репутації фізичної або юридичної особи за скороченою процедурою з огляду на положення статті 3 Конституції України, якими визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Також, варто звернути увагу на питання узгодженості запропонованих змін щодо справ про розірвання шлюбу з положеннями пункту 1 частини четвертої статті 274 ЦПК, відповідно до яких спори, що виникають з сімейних відносин, крім спорів про стягнення аліментів та поділ майна подружжя, не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного провадження, а також з нормами статті 111 Сімейного кодексу України та частини сьомої статті 240 ЦПК щодо вжиття заходів щодо примирення подружжя та можливості призначення судом строку для примирення.

Крім того, видаються дискусійними запропоновані зміни до пункту 2 частини третьої статті 389 ЦПК, згідно з якими не підлягають касаційному оскарженню судові рішення у малозначних справах (до яких, зокрема, відносяться справи з ціною позову, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб) та у справах з ціною позову, що не перевищує п'ятиста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. На думку членів Комітету, такі положення Законопроекту необхідно ретельно опрацювати з огляду на те, що справи з ціною позову, що не перевищує п'ятиста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розглядатимуться за загальною процедурою, однак не підлягатимуть касаційному оскарженню, що в свою чергу може поставити таких позивачів в нерівне становище з позивачами, які звертаються з позовами у малозначних справах.

2. Пропонується уточнити запропоновані у Законопроекті редакції частини третьої статті 39 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК), частини третьої статті 40 ЦПК, частини третьої статті 40 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) щодо строку подачі заяви про відвід судді, а саме замінити словосполучення «за три дні» на «за три робочих дні», з метою уникнення випадків зловживань учасниками справи.

3. Щодо змін до частини першої статті 137 ГПК, частини першої статті 150 ЦПК, частини першої статті 151 КАС вважаємо за необхідне звернути увагу, що виключення таких видів заходів забезпечення позову як встановлення обов'язку вчинити певні дії та передача речі, яка є предметом спору, на зберігання іншим особам, які не мають інтересу в результаті вирішення спору, може вплинути на права позивачів, оскільки фактично унеможливить вжиття заходів щодо охорони матеріально-правових інтересів позивача від недобросовісних дій з боку відповідача.

Також, запропоновані у Законопроекті зміни щодо виключення пункту 10 частини першої статті 137 ГПК, пункту 10 частини першої статті 150 ЦПК потребують додаткового обговорення з огляду на те, що процесуальним

законодавством неможливо передбачити всі можливі види спорів, вимоги та способи захисту прав, які можуть бути заявлені у позовних вимогах. Відтак, наявність у суду певних дискреційних повноважень щодо вжиття заходів забезпечення позову, які прямо не визначені в законі, але зможуть бути необхідними для забезпечення ефективного судового захисту, є необхідною умовою дотримання вимог статей 6, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо ефективного засобу юридичного захисту та справедливого правосуддя.

Аналогічні зауваження стосуються і частини дванадцятої статті 137 ГПК, частини одинадцятої статті 150 ЦПК та частини шостої статті 151 КАС, адже запровадження таких норм може призвести до неможливості подальшого ефективного захисту прав особи, зокрема шляхом витребування майна у добросовісного набувача, суттєвих грошових втрат як з боку учасника справи так і держави, яка в подальшому може бути зобов'язана відшкодувати шкоду за завдані збитки учаснику справи.

4. Зміни до положень частини першої статті 152 ГПК, які передбачають виключення з вказаної норми пункту 9, порушують питання узгодженості з приписами статті 149 ГПК та потребують додаткового обговорення, оскільки можуть призвести до порушення прав боржника, зловживань щодо звернення із заявою про видачу судового наказу без дотримання правил підсудності. Видається за доцільне в такому випадку передбачити можливість надсилання судом таких заяв за підсудністю. Крім того, аналогічні зміни необхідно внести і до частини першої статті 165 ЦПК.

5. Запропонована редакція пункту 5 частини другої статті 287 ГПК, пункту 5 частини другої статті 389 ЦПК та пункту 5 частини четвертої статті 328 КАС також може викликати питання узгодженості з гарантіями незалежності суддів, передбаченими статтею 126 Конституції України, міжнародними стандартами незалежності судової влади та суддів, адже у Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік), Основних принципах незалежності судових органів (схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року), Рекомендаціях щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (прийнятих резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року), Європейському статуті судді (ухваленому Європейською Асоціацією Суддів у 1993 році), Європейській хартії щодо статусу суддів (10 липня 1998 року), Всесвітній (Універсальній) хартії судді (схваленій Міжнародною Асоціацією Суддів 17 листопада 1999 року, Тайбей (Тайвань), звернуто увагу на необхідність усіма можливими національними та міжнародними органами гарантувати незалежність суддів, про що також зазначав і Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018 (справа № 1-7/2018(4062/15)).

З огляду на зазначене, питання доцільності виключення запропонованих у Законопроекті змін до частини 4 статті 288 ГПК, частини четвертої статті 390 ЦПК, частини четвертої статті 329 КАС, а також до пункту 1 частини третьої статті 310 ГПК, пункту 1 частини третьої статті 411 ЦПК, пункту 1 частини другої статті 353 КАС потребує додаткового обговорення. Також, з урахуванням зазначеного, варто розглянути пропозиції ГНЕУ щодо виключення пункту «д», яким доповнюються частина третя статті 287 ГПК, частина третя статті 289 ЦПК та частина п'ята статті 328 КАС.

6. Щодо змін до пункту 1 частини першої статті 267 ГПК, пункту 1 частини першої статті 365 ЦПК та пункту 1 частини першої статті 306 КАС видається дещо дискусійним та потребуватиме включення аналогічних положень і до статті 262 ГПК, статті 359 ЦПК, статті 300 КАС, про що також зазначено і у висновку ГНЕУ.

7. Щодо внесення змін до положень статті 254 ГПК, 352 ЦПК, 293 КАС, якими запропоновано слова «рішення суду» замінити на слова «судове рішення», варто зазначити, що поняття «судове рішення» на відміну від «рішення суду» безумовно є більш широким та за своїм змістом охоплює всі види рішень, визначені статтями 232 ГПК, 258 ЦПК, 241 КАС (тобто рішення, ухвали, постанови, судові накази). Однак, варто розглянути питання щодо доцільності внесення таких змін з огляду на те, що положеннями частин першої та другої статей 254 ГПК, 352 ЦПК, 293 КАС розмежовується право апеляційного оскарження рішень та ухвал судів першої інстанції, а також передбачена можливість оскарження в апеляційному порядку ухвал суду першої інстанції окремо від рішення суду.

8. Дискусійними видаються зміни до статті 293 ГПК, статті 394 ЦПК, статті 333 КАС щодо надання можливості Верховному Суду відступати від своїх висновків при вирішенні питання щодо застосування норми права у подібних правовідносинах при поданні касаційної скарги без визначення чітких критеріїв, за яких такі відступлення допустимі. Постає питання щодо того, чи виконуватиме в результаті Верховний Суд одне з своїх основних завдань, визначених статтею 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а саме забезпечення сталості та єдності судової практики.

9. Варто зауважити, що зміни до статті 313 ГПК, статті 377 ЦПК, статті 354 КАС, якими пропонується направляти справу на розгляд до суду першої інстанції, до юрисдикції якого віднесено її розгляд, у разі закриття провадження у справі на підставі того, що вона не підлягає розгляду в порядку відповідного судочинства, можуть викликати питання узгодженості з положеннями статті 231 ГПК, статті 186 ЦПК та статті 170 КАС, згідно з якими, якщо спір не підлягає вирішенню в порядку певного судочинства, суд роз'яснює позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд справи та закриває провадження у справі.

10. Законопроектом пропонується внести зміни до положень частини третьої статті 322 ГПК, частини третьої статті 426 ЦПК та частини четвертої статті 364 КАС, якими передбачити, що судовий збір не сплачується за

подання і розгляд заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами. Зазначені зміни є позитивними та такими, що дозволять зменшити фінансове навантаження для громадян України, однак варто більше детально вивчити питання щодо доцільності внесення відповідних змін до Закону України «Про судовий збір», в якому визначаються платники цього збору, його об'єкти та розміри ставок, випадки звільнення від сплати судового збору тощо.

У своєму висновку до Законопроекту ГНЕУ висловлює ряд застережень та зазначає, що Законопроект може бути прийнятий у першому читанні з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

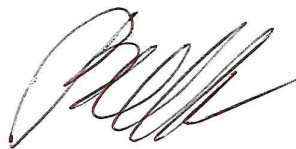
На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку (реєстр. № 2314 від 25 жовтня 2019 року), поданий Президентом України як невідкладний, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

2. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити на пленарному засіданні під час розгляду даного Законопроекту, відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті Законопроекту, інших структурних частин Законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання Законопроекту.

3. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань правосуддя Новікова М.М.

Голова Комітету



І.В. ВЕНЕДІКТОВА