



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ Верховному Суду як суду першої інстанції (реєстр. № 5067 від 15 лютого 2021 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 17 лютого 2021 року, від 18 лютого 2021 року, від 19 лютого 2021 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 10 червня 2021 року (протокол № 58) проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ Верховному Суду як суду першої інстанції (реєстр. № 5067 від 15 лютого 2021 року), поданий Президентом України (далі – Законопроект 5067), та альтернативні проекти законів про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ (реєстр. № 5067-1 від 17 лютого 2021 року), поданий народним депутатом України Мамкою Г.М. (далі – Законопроект 5067-1), а також поданий народними депутатами України Ткаченком О.М., Кабаченком В.В. (за реєстр. № 5067-2 від 18 лютого 2021 року) (далі – Законопроект 4360).

Згідно з пояснювальною запискою цілями і завданнями Законопроекту 5067 є запровадження належного високого рівня суддівського розгляду адміністративних справ щодо оскарження актів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку України та інших суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України.

Так, Законопроектом 5067 пропонується визначити, що Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, виключивши відповідні категорії справ з виключної підсудності окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Судом апеляційної інстанції у зазначених вище справах пропонується визначити Велику Палату Верховного Суду.

Розгляд адміністративних справ щодо законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України здійснюється Верховним

Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів. Адміністративні справи щодо законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку України, інших суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України, розглядаються Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з трьох суддів.

Також Законопроектом 5067 уточнюється значення терміну «нормативно-правовий акт» для цілей Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Згідно з пояснювальними записками до Законопроекту 5067-1 та Законопроекту 5067-2 їх основною метою є попередження та уникнення випадків можливих маніпуляцій з рішеннями суб'єктів владних повноважень, які можуть провокуватися через їх оскарження в судовому порядку.

Так, вказаними законопроектами пропонується внести зміни до статей 4, 22, 27, 264, 266 КАСУ, якими закріпити за апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, виключну юрисдикцію щодо перегляду актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, тим самим зменшивши навантаження з Верховного Суду та, водночас, залишивши його у системі роботи механізму судового контролю над дотриманням вимог правомірності прийняття рішень вказаними суб'єктами владних повноважень.

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

Положеннями Конституції України передбачено, що питання судоустрою та 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).

Інститут законодавства Верховної Ради України за результатами опрацювання зазначених законопроектів, в цілому підтримуючи позицію щодо доцільності підвищення рівня забезпечення правопорядку, насамперед в частині оптимізації механізмів посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень, висловив свої зауваження, зокрема щодо необхідності збалансованого підходу до навантаження Верховного Суду новими категоріями справ.

Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), опрацювавши положення вказаних законопроектів, підтримав його прийняття з відповідним доопрацюванням відповідно до висловлених зауваження. Так, щодо Законопроекту 5067 зазначено, що наведені у пояснювальній записці цілі та завдання проекту, а саме: запровадження належного високого рівня суддівського розгляду певних категорій адміністративних справ, корелюють з вимогами Меморандуму про економічну і фінансову політику щодо нової 18-місячної Програми Stand-by для України від 02.06.2020 (далі – Меморандум), пунктом 26

якого окреслено посилення верховенства права шляхом забезпечення незалежності, доброчесності та підзвітності судових органів. Зокрема, підпунктом «с» пункту 26 Меморандуму передбачено внесення змін до процесуальних кодексів стосовно передачі судового перегляду адміністративних справ проти загальнодержавних органів до Верховного Суду як суду першої інстанції. Однак звертається увага, що Законопроект 5067 не визначено критерії справ, які слугуватимуть підставами для передачі таких справ на розгляд Верховного Суду.

Щодо Законопроекту 5067-1 Мін'юст зазначає, що згідно з пунктом 1 частини п'ятої статті 328 КАСУ не підлягають касаційному оскарженню рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом. Отже, запропоновані зміни до статей 264 та 266 КАСУ дублюють положення статті 328 КАСУ. Крім того, згідно з частиною першою статті 35 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» рішення Вищої ради правосуддя може бути оскаржене до Верховного Суду. Водночас внесення відповідних змін до вищезазначеного закону Законопроект 5067-1 не передбачено. Також не передбачено механізм передачі на розгляд апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, справ з окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, та Верховного Суду. При цьому, Мін'юстом звертається увага, що положення Законопроекту 5067-1 не тільки не узгоджуються, а й суперечать нормам підпункту «с» пункту 26 Меморандуму.

Щодо Законопроекту 5067-2 Мін'юст зазначає, що зауваження до нього аналогічні зауваженням до Законопроекту 5067-1, зокрема в частині відсутності механізму передачі справ на розгляд апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, та неузгодження з положеннями Меморандуму.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, розглянувши положення Законопроекту 5067 зазначив, що він не матиме впливу на показники бюджету (реалізацію положень законопроекту належить здійснювати за рахунок та в межах видатків державного бюджету, передбачених на здійснення правосуддя Верховним Судом).

Головне науково-експерте управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ) у своєму висновку до Законопроекту 5067 висловило ряд зауважень, зокрема щодо уточнення терміну «нормативно-правовий акт». На переконання ГНЕУ, надмірна деталізація вже визначеного в КАСУ терміну «нормативно-правовий акт» обтяжує кодекс, ускладнює сприйняття відповідної норми. Крім того, звертається увага на врегулювання у Законопроекті 5067 питання щодо оскарження актів Кабінету Міністрів України. Згідно з частиною першою статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного

характеру видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень. Тобто, у разі внесення запропонованих проектом змін справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України будуть віднесені до підсудності Верховного Суду, водночас питання підсудності справ щодо оскарження розпоряджень Кабінету Міністрів України буде неврегульованим. Аналогічне зауваження стосується також порядку оскарження актів Національного банку України.

Водночас ГНЕУ звертає увагу, що віднесення до підсудності Верховного Суду як суду першої інстанції додаткових категорій спорів створює небезпеку надмірного навантаження, що може негативно позначитися на якості виконання інших законодавчо визначених повноважень. На переконання ГНЕУ, з метою забезпечення однакового підходу до визначення підсудності судів кожної з судових ланок доцільно розглянути можливість зменшення навантаження на найвищий суд в системі судоустрою України за рахунок віднесення справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, а також актів КМУ, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, НБУ чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, до підсудності апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ.

Щодо Законопроекту 5067-1 ГНЕУ у своєму висновку також висловило ряд зауважень щодо надмірної деталізації вже визначеного в КАСУ терміну «нормативно-правовий акт», навантаження на Верховний Суд, а також запропонованого у законопроекті вирішення питання оскарження актів Кабінету Міністрів України, оскільки у разі внесення запропонованих проектом змін справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України будуть віднесені одночасно до підсудності як суду першої, так і суду апеляційної інстанцій.

Крім того, ГНЕУ зазначається, що запропоновані у проекті зміни до абзацу другого частини четвертої статті 22, частини першої статті 27 КАСУ не узгоджуються із приписами частини першої статті 33 КАСУ, відповідно до якої адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), розглядаються і вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів. Також Законопроектом 5067-1 в частині другій статті 266 КАСУ пропонується визначити, що адміністративні справи, зазначені у пунктах 1 - 3 частини першої цієї статті, розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, у складі колегії не менше ніж з трьох суддів. При цьому, частину сьому статті 266 КАСУ пропонується виключити. Відтак, залишається неврегульованим порядок розгляду адміністративних справ, визначених в пункті 4 частини першої статті 266 КАСУ (щодо законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат).

Щодо Законопроекту 5067-2 ГНЕУ у своєму висновку до висловило ряд зауважень аналогічних зауваженням до Законопроектів 5067, 5067-1 щодо терміну «нормативно-правовий акт», щодо питань оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які будуть віднесені одночасно до підсудності як суду першої, так і суду апеляційної інстанцій, а також необхідності уникнення надмірного навантаження на Верховний Суд.

Обговоривши положення законопроектів з урахуванням висловлених до них зауважень і пропозицій, Комітет дійшов висновку про необхідність певного доопрацювання законодавчого регулювання порушеного у законопроектах питання, зокрема уточнення категорій справ, які мають розглядатись Верховним Судом як судом першої інстанції (щодо Кабінету Міністрів України), а які мають бути віднесені до підсудності апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ (щодо інших центральних органів виконавчої влади). Вирішуючи питання підсудності, варто враховувати визначені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» повноваження Верховного Суду та рівень навантаження, пов'язаний з реалізацією таких повноважень.

На підставі викладеного, враховуючи приписи статей 111, 116 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ Верховному Суду як суду першої інстанції (реєстр. № 5067 від 15 лютого 2021 року), поданий Президентом України, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу, у зв'язку з чим проекти законів про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ (реєстр. № 5067-1 від 17 лютого 2021 року), поданий народним депутатом України Мамкою Г.М., та поданий народними депутатами України Ткаченком О.М., Кабаченком В.В. (за реєстр. № 5067-2 від 18 лютого 2021 року) відхилити.

2. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити на пленарному засіданні під час розгляду Законопроекту за реєстр. № 5067, 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 співголову підкомітету з питань правосуддя Павліша П.В.

Голова Комітету

А.Є. КОСТІН



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Костін Андрій Євгенович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000053E22E0027179400
Дійсний до: 28.04.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-26/03-2021/193538 від 14.06.2021



540662