

ВИСНОВОК

щодо проектів законів про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування спеціалізованого адміністративного суду (реєстр. № 12368 від 30 грудня 2024 року)
та про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо утворення та функціонування Київського міського окружного адміністративного суду та Київського міського апеляційного адміністративного суду (реєстр. № 12368-1 від 07 січня 2025 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2024 року та від 07 січня 2025 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 08 січня 2025 року (протокол № 178) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування спеціалізованого адміністративного суду (реєстр. № 12368 від 30 грудня 2024 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект № 12368), а також альтернативний до нього проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо утворення та функціонування Київського міського окружного адміністративного суду та Київського міського апеляційного адміністративного суду (реєстр. № 12368-1 від 07 січня 2025 року), поданий народним депутатом України Власенком С.В. (далі – Законопроект № 12368-1).

Так, згідно з пояснювальною запискою Законопроект № 12368 розроблений з метою встановлення засад організації та діяльності Вищого адміністративного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду задля ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, учасниками яких є центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, повноваження яких поширюються на всю територію України, а також у інших адміністративних справах, віднесених до його юрисдикції процесуальним законом.

Для досягнення поставленої мети Законопроект № 12368 запропоновано внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон), якими доповнити перелік вищих спеціалізованих судів Вищим адміністративним судом, визначити порядок формування його складу та встановити вимоги до судді цього суду. Також Законопроект передбачається утворення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України Експертної ради як допоміжного

органу з метою сприяння їй у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидата на посаду судді Вищого адміністративного суду критеріям доброчесності та професійної компетентності.

З метою визначення предметної юрисдикції Вищим адміністративним судом Законопроектом № 12368 пропонується внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), включивши до неї:

справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності 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, за винятком справ, віднесених до підсудності Верховного Суду як суду першої інстанції;

справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання;

справи щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа;

справи щодо скасування реєстрації політичної партії;

справи щодо оскарження рішень: Конкурсної комісії з організації та проведення конкурсу на посаду заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України; Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України; Конкурсної комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства з питань запобігання корупції; конкурсної комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Бюро економічної безпеки України; Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів.

Крім того, пропонується передбачити, що апеляційний перегляд судових рішень Вищого адміністративного суду буде здійснювати апеляційна палата цього суду як суд апеляційної інстанції.

На думку суб'єкта законодавчої ініціативи, прийняття Законопроекту № 12368 забезпечить правову основу для створення та діяльності Вищого адміністративного суду.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ) за результатами аналізу положень Законопроекту № 12368 висловило свої зауваження та пропозиції до нього. Зокрема ГНЕУ звертає увагу

на положення щодо подання Президентом України законопроекту про утворення Вищого адміністративного суду (пункт 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту № 12368), а також щодо тимчасової діяльності Експертної ради (підпункт 2 пункту 64 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону в редакції Законопроекту № 12368).

Крім зазначеного, ГНЕУ застерігає щодо приписів запропонованого у Законопроекті № 12368 нового пункту 77 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, а також абзацу 9 пункту 75 вказаного розділу, якими членам Експертної ради надається залучати помічників, перекладачів, право безоплатного та повного доступу до відкритих державних реєстрів, досьє кандидатів на посаду судді ВАС, а також суддівського досьє суддів, які беруть участь у відповідному конкурсі. На переконання ГНЕУ існують ризики невиправданого поширення інформації з обмеженим доступом. Насамперед можливість ознайомлення із державною таємницею та зі службовою інформацією членів Експертної ради та їх помічників нестиме загрозу національній безпеці України. ГНЕУ вважає, що в умовах дії воєнного стану в Україні надання навіть мінімальної можливості іноземцям чи особам, що не є посадовими особами державних органів і не несуть визначену законом відповідальність, знайомитися з інформацією з обмеженим доступом, є надто ризикованим.

Згідно інформації, наданої Офісом підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу, за метою Законопроект № 12368 охоплюється Звітом ЄК щодо прогресу України в межах Пакету розширення 2024 року та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. Крім того, на переконання Офісу підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу, створення нового суду для розгляду адміністративних справ є індикатором виконання Плану України з реалізації ініціативи Європейського Союзу Ukraine Facility та вимогам МВФ в рамках п'ятого перегляду програми розширеного фінансування (EFF) для України.

Згідно з пояснювальною запискою Законопроект № 12368-1 розроблений з метою реформування системи адміністративного судочинства, удосконалення процесуальних норм та забезпечення належного розподілу адміністративних справ між судами відповідно до предметної юрисдикції та функціональних обов'язків.

Для досягнення поставленої мети Законопроектом № 12368-1 пропонується:

- визначити Київський міський окружний адміністративний суд як окремий місцевий адміністративний суд, що розглядатиме адміністративні справи у першій інстанції;
- утворити Київський міський апеляційний адміністративний суд як суд апеляційної інстанції для перегляду рішень Київського міського окружного адміністративного суду.

Так, Київський міський окружний адміністративний суд, зокрема, розглядатиме: справи з оскарження актів, дій чи бездіяльності центральних органів влади, зокрема Кабінету Міністрів України, міністерств, Національного банку, справи щодо державного регулювання у сфері медіа, реєстрації політичних партій, діяльності антикорупційних органів тощо, адміністративні справи, пов'язані з рішеннями Антимонопольного комітету України, державного фінансування політичних партій, інші справи з місцем знаходження сторін у межах міста Києва.

Конкурси на посади суддів зазначених судів пропонується проводити за правилами, встановленими Законом. Відповідні зміни пропонується внести до КАС України щодо підсудності новоутворених судів, їхніх повноважень та порядку оскарження рішень.

На переконання суб'єкта права законодавчої ініціативи, Законопроект № 12368-1 може забезпечити ефективність і прозорість роботи адміністративних судів у столиці шляхом чіткого розмежування юрисдикції між судами першої та апеляційної інстанцій, зменшення корупційних ризиків через дотримання принципу незалежності суддів, приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів.

На відміну від основного законопроекту, який передбачає створення Вищого адміністративного суду, Законопроект № 12368-1 передбачає функціонування саме двох окремих судів - Київського міського окружного адміністративного суду (перша інстанція) та Київського міського апеляційного адміністративного суду (апеляційна інстанція) - замість єдиного суду, який поєднує функції обох інстанцій.

ГНЕУ за результатами опрацювання Законопроекту № 12368-1 висловило ряд зауважень та пропозицій до нього. Зокрема висловлюються зауваження щодо створення Київського міського апеляційного адміністративного суду як суду апеляційної інстанції для перегляду рішень Київського міського окружного адміністративного суду, підсудності справ зазначеним у Законопроекті № 12368-1 судам, а також щодо конкурсних процедур на посади суддів до вказаних судів. Водночас ГНЕУ звертає увагу на окремі техніко-юридичні недоліки Законопроекту № 12368-1.

Відповідно до статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Положеннями Конституції України передбачено, що судоустрій, судочинство 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 125 Конституції України визначено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Згідно зі статтею 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ.

Зараз вищими спеціалізованими судами в Україні є Вищий суд з питань інтелектуальної власності (утворений указом Президента України) та Вищий антикорупційний суд (утворений законом).

Необхідність опрацювання питання створення вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ, учасниками яких є центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, а також інших вищих спеціалізованих судів, визначена у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Також створення нового суду для розгляду адміністративних справ за участю державних органів визначено одним з індикаторів виконання Плану України з реалізації ініціативи Європейського Союзу Ukraine Facility у межах реформи системи судоустрою України щодо посилення підзвітності, доброчесності та професіоналізму судової влади. Крім того, створення Вищого адміністративного суду відповідає умовам до п'ятого перегляду Міжнародним валютним фондом програми в межах Механізму розширеного фінансування для України.

Так, обговоривши положення законопроектів з урахуванням висловлених до них зауважень і пропозицій, члени Комітету зазначили про необхідність застосування до Законопроекту № 12368 під час його доопрацювання положень статті 116 Регламенту Верховної Ради України в частині внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у його тексті, інших структурних частин та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання цього та альтернативного законопроектів.

З огляду на зазначене, враховуючи приписи статей 93, 101, 111, 114, 116 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України:

включити до порядку денного дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування спеціалізованого адміністративного суду (реєстр. № 12368 від 30 грудня 2024 року), поданий Кабінетом Міністрів України, та альтернативний проект Закону про внесення змін до Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо утворення та функціонування Київського міського окружного адміністративного суду та Київського міського апеляційного адміністративного суду (реєстр. № 12368-1 від 07 січня 2025 року), поданий народним депутатом України Власенком С.В., визначити їх як невідкладні та скоротити строки внесення альтернативних законопроектів до початку розгляду;

за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу Законопроект за реєстр. № 12368 та скоротити наполовину строки внесення до нього поправок і пропозиції, у зв'язку з чим Законопроект за реєстр. № 12368-1 відхилити.

2. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити відповідно до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України на пленарному засіданні під час розгляду Законопроекту № 12368 про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у його тексті, інших структурних частин та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання цього та альтернативного законопроектів.

3. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити Голову Комітету Маслова Д.В.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

