

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»
щодо запровадження спеціалізації суддів з розгляду військових
кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень проти миру,
безпеки людства та міжнародного правопорядку»
(реєстр. № 10301 від 29.11.2023)*

Законопроект розроблено з метою підвищення ефективності здійснення правосуддя щодо військових кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку *шляхом запровадження відповідної спеціалізації суддів.*

Перш за все, звертаємо увагу, що принцип внутрішньої спеціалізації суддів був об'єктом ґрунтовного і детального вивчення Дослідницькою службою Верховної Ради України (далі – ДС ВРУ) у Концепції реформування системи судів із метою покращення доступу до правосуддя, зі змістом якої можна ознайомитися на сайті ДС ВРУ за посиланням: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/consept_rz-pravsud/73711.html

Стаття 55 Конституції України гарантує кожному захист його прав і свобод судом. Справедливий і компетентний захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб можливий лише в разі здійснення судом якісного правосуддя, складовими якого є багато обставин: відповідна підготовка й підбір кваліфікованих і високоморальних кадрів; належне фінансове та матеріально-технічне забезпечення судової діяльності та ін. При цьому *судову спеціалізацію слід визнати одним із ключових факторів, що впливають на компетентність суду і якість прийнятих ним рішень*¹.

У науковій юридичній літературі не заперечується той факт, що раціональна спеціалізація суддів із *введенням у дію відповідної процесуальної форми* дозволяє вирішити завдання спеціалізації в судовій системі досить ефективно². Стверджується, що тенденція спеціалізації, що панує у світі, повною мірою відображає розмаїття діяльності людини в тій чи іншій сфері. *Судова спеціалізація надає додаткові гарантії справедливого правосуддя*³. Відмічається, що у країнах Європи широко застосовується *принцип внутрішньої спеціалізації суддів* шляхом закріплення на законодавчому рівні положення про обов'язкове створення у структурі суду відділень (палат) із розгляду тих чи інших категорій справ, зокрема щодо іпотеки, сімейних чи комерційних справ або щодо можливості запровадження такої спеціалізації.

У дільничних судах Німеччини діють відділення з питань виконання судових рішень, із питань заборгованості, із майнових справ, із сімейних справ.

¹ Городовенко В. Окремі питання організації системи судів України за принципами територіальності та спеціалізації в контексті сучасної конституційної реформи в Україні. Право України. 2016. № 7. С. 38.

² Городовенко В. Вказана праця. С. 40.

³ Нестерчук Л. П. Внутрішня спеціалізація суддів – необхідний елемент поліпшення ефективності правосуддя українськими судами. Актуальні проблеми політики. 2016. Вип. 57. С. 18.

У Литві створюється та функціонує іпотечний відділ у дільничних судах. Районний суд у Польщі поділяється на цивільний, кримінальний, сімейний і трудовий відділи; може утворюватися господарський відділ; цивільний, кримінальний, пенітенціарний, трудовий і господарські відділи створюються в окружних судах⁴.

У Франції у трибуналах малої інстанції створюються трибунал малого (спрощеного) цивільного процесу, суд у справах опіки та поліцейський трибунал для розгляду кримінальних правопорушень; у трибуналах великої інстанції – палати в цивільних справах, виправні трибунали для розгляду кримінальних справ, слідчі судді, суд у справах неповнолітніх; може запроваджуватися спеціалізація в сімейних справах, у справах термінового реагування, у патентних справах. У Болгарії на законодавчому рівні передбачено можливість створення у дільничних судах відділень із розгляду окремих категорій спорів⁵.

Перед країнами, які нещодавно приєдналися чи мають намір увійти до Ради Європи або Європейського Союзу, постає актуальне завдання *реалізації принципу спеціалізації в побудові судової системи у відповідності до міжнародних стандартів*. У літературі з цього питання зазначається, що конкретні форми реалізації принципу спеціалізації є індивідуальними для кожної держави, оскільки зумовлені історичним розвитком, сформованими традиціями, рівнем правової системи й соціально-економічним станом суспільства⁶.

Дослідниками наголошується, що в Україні слід розвивати, насамперед, спеціалізацію суддів, особливо в судах першої інстанції. Цей засіб не потребує значних фінансових і організаційних витрат, однак довів свою ефективність⁷.

Нестерчук Л. П. стверджує, що на сучасному етапі розвитку судово-правової реформи немає об'єктивної необхідності у проведенні подальшої зовнішньої спеціалізації судової системи України за предметним критерієм. *Більш перспективним і економічним є розвиток внутрішньої спеціалізації суддів, особливо на рівні місцевих загальних судів*. Це повинно бути повністю урегульовано законодавчо⁸.

Як наголошує Обрізко І. М., спеціалізація судової влади є таким принципом її побудови, організаційно-правовою формою реалізації якої виступає створення, з одного боку, спеціалізованих судів, а з іншого, спеціалізованих колегій (палат тощо) усередині самих судів. У такому контексті спеціалізація судів (судової системи) не обов'язково повинна передбачати утворення саме спеціалізованого суду⁹.

⁴ Калашник О. А. Правовий статус місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. С. 88.

⁵ Руденко О. А., Дубінін Ю. С. Особливості реалізації принципів побудови судоустрою в організації діяльності місцевих загальних судів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3/2020. С. 504.

⁶ Малетов Д. В. Спеціалізація суду: тенденція сучасного суспільства. *Правові горизонти / Legalhorizons*. 2018. № 9 (22). С. 76.

⁷ Городовенко В. Вказана праця. С. 41.

⁸ Нестерчук Л. П. Внутрішня спеціалізація суддів – необхідний елемент поліпшення ефективності правосуддя українськими судами. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 57. С. 17.

⁹ Обрізко І. М. Поняття та зміст спеціалізації судів як принципу організації судової влади. *Соціологія права*. 2011. № 2. С. 5.

Ідею запровадження спеціалізації суддів в межах відповідних судів підтримує ряд вчених і практиків-суддів: Костюк В.,¹⁰ Назарова І.,¹¹ Вільгушинський М.,¹² Кравчук В.,¹³ Нестерчук Л.,¹⁴ Войнолович Ю.,¹⁵ Бабкова В.,¹⁶ Сілантьєва Е.,¹⁷ Голосніченко І.,¹⁸ Гаруст Ю. та Бондаренко О.¹⁹ та ін.

Окремі вчені, зокрема Подцерковний О., зазначають, що ліквідація органів військової юстиції в 2010–2012 роках стала не останньою причиною повного занепаду українського війська, яке тепер доводиться створювати фактично заново²⁰.

На підтримку цієї позиції Білецька А. М. зазначає, що судова влада в сучасних умовах, особливо з урахуванням ситуації, яка склалася через триваючі бойові дії, не спроможна забезпечити ефективний розгляд зазначених справ. Учена наголошує на необхідності удосконалення цієї системи з метою забезпечення національної безпеки України й обороноздатності Збройних Сил України, конституційних засад військового судочинства, захисту прав громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей²¹.

Разом із цим, на думку експертів, судді, які підлягають призначенню на посади, повинні володіти відповідними знаннями й навичками, що має підтверджуватися наявністю спеціальної військово-юридичної освіти, достатнім стажем роботи у військових формуваннях, а також військовим званням офіцерського складу. З метою уникнення залежності такого судді від військового командування вчена пропонує його відсторонення від виконання інших обов'язків військової служби на час перебування на посаді судді²².

Водночас, звертаємо увагу, що запровадження **принципу спеціалізації саме суддів** є не стільки результатом наукових досліджень, а й одним із основоположних принципів правового статусу суддів в Україні, який опосередковано задекларований у частині 1 статті 125 Конституції України та

¹⁰ Костюк В. І. Конституційно-правовий та інформаційний аспект утворення Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ. *Правова інформатика*. 2011. № 3-4(31). С. 102.

¹¹ Куйбіда Р. О. Спеціалізація, територіальність та інстанційність в організації системи судів України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 9. С. 85.

¹² Вільгушинський М. Й. До питання реалізації принципу спеціалізації в системі судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2012. № 6. С. 11.

¹³ Кравчук В. М. Теоретичні основи конституційно-правового статусу суддів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Ужгород, 2020. С. 247.

¹⁴ Нестерчук Л. П. Внутрішня спеціалізація суддів – необхідний елемент поліпшення ефективності правосуддя українськими судами. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 57. С. 18.

¹⁵ Войнолович С. Ю. Вплив спеціалізації суддів під час адміністративного судочинства. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1. С. 90.

¹⁶ Бабкова В. С. Проблеми поглиблення спеціалізації місцевих загальних судів. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 196.

¹⁷ Сілантьєва Е. Є. Вказана праця.

¹⁸ Голосніченко І. П. Необхідність альтернатив профкомпетентності для вивчення і оцінки правовідносин адміністративними суддями. *Вісник НТУУ «КПІ»*. 2016. Вип. 3/4 (31-32). С. 175.

¹⁹ Гаруст Ю. В., Бондаренко О. С. Судова реформа як головний чинник відновлення довіри українського суспільства до влади. *Право та інновації*. 2016. № 2 (14). С. 45.

²⁰ Подцерковний О. Про суперечність європейським стандартам пропозицій щодо ліквідації господарських судів. *Юридичний вісник*. 2014. № 2015/6. С. 129.

²¹ Білецька А. М. Реалізація принципу спеціалізації в організації роботи суду: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2021. С. 27.

²² Білецька А. М. Там само.

безпосередньо закріплений у статті 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У своєму висновку № 15 Консультативна рада європейських суддів від 5–6 листопада 2012 року щодо спеціалізації суддів зазначила, що «спеціалізація зазвичай виникає внаслідок потреби пристосуватися до змін законодавства і навряд чи є результатом розважливого вибору. Постійне прийняття нового законодавства, міжнародного, європейського чи національного, а також зміна судової практики та правової доктрини розширюють і ускладнюють юриспруденцію. Проте суддям складно охопити всі сфери права, тоді як суспільство та учасники судового процесу вимагають усе більш високого професіоналізму суддів і ефективності судів. Спеціалізація суддів може стати запорукою необхідного рівня їхніх знань та досвіду в певній галузі юриспруденції»²³.

Венеціанська комісія разом із Директоратом з прав людини у своєму спільному Висновку № 801 CDL-AD(2015)007 щодо Закону України «Про судоустрій та статус суддів» підтверджує описані вище твердження і зазначає, що повторює позицію, згідно з якою питання судової спеціалізації – це питання політичного вибору органів влади, яким видніше, яка система найкраще підходить до обставин держави, і наголошує тільки на тому, що цей вибір спеціалізації не повинен обмежувати права людини в доступі до правосуддя²⁴.

Венеціанська комісія виділяє такі потенційні позитивні наслідки запровадження спеціалізації суддів:

1) спеціальні знання в конкретній правовій сфері поліпшують якість рішень, які приймаються суддею;

2) спеціалізований суддя автоматично стає більш компетентним у конкретних сферах діяльності, що безперечно посилює авторитет суду;

3) зосередження справ окремої тематики в певному спеціалізованому суді повинно сприяти єдності в судових рішеннях і, як наслідок, може запровадити юридичну однозначність;

4) спеціалізація може допомогти суддям шляхом неодноразового розгляду схожих справ підійти до кращого розуміння реалій, що пов'язані із виникненням справ, на технічному, соціальному або економічному рівнях і, як результат, визначити найбільш сприятливе рішення, що підходить саме до цих реалій;

5) спеціалізований суддя, який володіє професійними знаннями в іншій сфері суспільної діяльності, буде здійснювати правосуддя більш різнобічно;

б) спеціалізація за рахунок збільшення компетентності в означеній сфері права може сприяти покращенню ефективності та оперативності судового розгляду, що є важливим, зважаючи на постійно зростаючу кількість судових справ²⁵.

²³ Висновок № 15 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про спеціалізацію суддів, 2012. URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-15-2012-on-the-specialisation-of-judges-/16806a1fc2>

²⁴ Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Спільний висновок Венеціанської комісії і Директорату з прав людини (ДПЛ), Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи (ГДП) щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону «Про вищу раду юстиції» України. CDL-AD (2015)007. Висновок № 801 / 2015. м. Страсбург, 23 березня 2015 року.

²⁵ ВИСНОВОК № 15 (2012) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про спеціалізацію суддів. URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-15-2012-on-the-specialisation-of-judges-/16806a1fc2>

Отже, вбачаємо за доцільне підтримати поданий законопроект у частині запровадження спеціалізації суддів у справах щодо військових кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Водночас, звертаємо увагу, що судова практика та розслідування воєнних злочинів в Україні виявили низку законодавчих прогалин у кримінальному законодавстві. Основними проблемами є велика кількість злочинів із одночасною відсутністю ефективного механізму розслідування та необхідних ресурсів, недосконалою координацією між різними органами, що перешкоджає ефективності кримінального переслідування, а також відсутністю особливостей судового розгляду таких категорій справ.

В Україні порушення міжнародного гуманітарного права розслідуються за статтею 438 Кримінального кодексу. Це «бланкетна стаття», тобто вона визначає склад злочину, але для визначення його ознак відсилає до норм іншої галузі права, нормативно-правових актів та інструкцій.

У зв'язку з цим, зазначена стаття потребує законодавчих змін, оскільки в ній немає належної конкретизації форм об'єктивної сторони воєнних злочинів, що ускладнює правильну кваліфікацію злочинних діянь винних осіб.

Ключовим питанням досудового розслідування є *визначення відповідальності за кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку*, яка встановлюється виключно Службою безпеки України (СБУ). Однак, на практиці воєнні злочини розслідуються також Національною поліцією (НПУ) та Державним бюро розслідувань (ДБР). Як наслідок, *суди можуть визнати докази недопустимими, оскільки вони були зібрані «з порушенням правил підслідності».*

Що стосується свідків та потерпілих, то деякі з них виїхали за кордон, інші перебувають на тимчасово окупованих територіях або часто змінюють місце проживання в межах України. *Кримінально-процесуальний кодекс України не дозволяє проводити будь-які слідчі дії з людиною дистанційно, наприклад, допит або впізнання.*

Щодо особливостей *належного повідомлення обвинувачених*, то проблеми пов'язані з тим, що більшість справ розглядаються за процедурою заочного провадження (in absentia) і повідомити обвинувачених фізично неможливо. Разом з тим, стороні обвинувачення потрібно шукати шляхи для того, щоб поінформувати обвинувачених про здійснення кримінальних проваджень щодо них. Зокрема направлення повідомлення на адресу електронної пошти та/або за допомогою месенджера, та/або через соціальну мережу, та/або по телефону.

У діючому кримінальному законодавстві *практично не приділяється уваги безпеці адвокатів*, які беруться захищати людей, звинувачених у воєнних злочинах або пов'язаних з ними питаннях, таких як колабораціонізм або державна зрада. Нерідкі повідомлення про пошкодження майна або погрози їхньому життю. Окрім фізичної загрози, існує психологічний тиск і шкода репутації, оскільки люди ототожнюють їх з їхніми клієнтами. Вони повинні отримувати гарантії безпеки, психологічну підтримку, гідну винагороду; необхідна також більша поінформованість суспільства. У заочних справах відсутність захисника або формальна участь несе значні ризики недотримання

державою гарантій справедливого судового розгляду та невизнання наших судових рішень міжнародним співтовариством²⁶.

Окрему увагу звертаємо, що кримінальне законодавство України не відповідає положенням міжнародного кримінального права, закріпленим у Римському статуті, яким засновано Міжнародний кримінальний суд і який Україна не ратифікувала, внаслідок чого застосування процедури співпраці з Міжнародним кримінальним судом має певні обмеження.

У провадженнях щодо воєнних злочинів українські судді враховують досвід інших держав. Однак, багато справ є унікальними, з елементами, притаманними саме цій війні. Цей судовий процес створює прецеденти та нову українську судову практику щодо розгляду міжнародних злочинів.

Наразі національна система прокуратури працює з усіма видами злочинів, відомими міжнародному кримінальному праву, а саме: порушення законів та звичаїв війни, тобто воєнними злочинами, злочином агресії, злочинами проти людяності та злочином геноциду.

Однак, українське кримінальне законодавство не містить поняття «злочини проти людяності». Також не передбачена відповідальність командирів та інших начальників за міжнародні злочини, скоєні силами, що перебувають під їх ефективним командуванням і контролем.

Притягнення до відповідальності військового та політичного керівництва Росії – це справа Міжнародного кримінального суду та майбутнього Спеціального трибуналу щодо злочину агресії. Що стосується притягнення до відповідальності рядових військовослужбовців та військового керівництва за злочини на території України, то тут розширюється сфера співпраці з іншими державами в межах універсальної юрисдикції.

Враховуючи викладене, запропоноване законопроектом внесення змін лише до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і в статтю 31 Кримінального процесуального кодексу України, є недостатнім для підвищення ефективності здійснення правосуддя щодо військових кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Законопроект потребує доопрацювання, зокрема в частині визначення особливостей розгляду зазначених категорій справ, критеріїв розмежування розгляду справ про порушення міжнародного правопорядку між національними та міжнародними судами, конкретизації форм об'єктивної сторони воєнних злочинів, розширення складу основних міжнародних злочинів тощо.

Пункт 2 законопроекту *потребує конкретизації* у частині визначення строку набрання законом чинності шляхом встановлення відповідного проміжку часу між оприлюдненням закону та набранням ним чинності.

У Доповіді Венеціанської комісії № 512/2009 «Про верховенство права» (the Rule of Law) та Дослідженні Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) під назвою «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist») складовими вимоги «передбачуваності» закону є проголошення закону ще до його імплементації.

²⁶ Там само.

Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 відзначив, що у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*