

Інформаційна довідка
щодо до проекту Закону України «Про внесення змін до
Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо створення та
організації діяльності військових судів»
(реєстр. № 13048-1 від 11.03.2025)*

***Анотація.** В інформаційній довідці аналізується необхідність утворення в системі судоустрою України військових судів на рівні першої і апеляційної інстанцій, а також Військової судової палати у складі Верховного Суду. У контексті проекту закону (реєстр. № 13048-1 від 11.03.2025) (далі – законопроект) вказано на ризики, які можуть перешкоджати належній реалізації мети законопроекту.*

***Ключові слова:** окружний військовий суд, військовий апеляційний суд, Військова судова палата у складі Верховного Суду, спеціалізований суд, спеціалізація судді.*

Вступна частина. Дослідницька служба Верховної Ради України неодноразово висловлювала свою позицію щодо створення і організації діяльності військових судів в Україні, зокрема в Концепції реформування системи судів із метою покращення доступу до правосуддя¹, в інформаційних довідках до законопроектів: реєстр. № 13048 від 27.02.2025, реєстр. № 13009 від 10.02.2025, реєстр. № 10301 від 29.11.2023.

Підтримуючи законодавчу ініціативу в частині необхідності забезпечення ефективного та оперативного судочинства у військовій сфері, утім, вважаємо, що більш перспективним і оптимальним з економічного погляду на сьогоднішній день є розвиток внутрішньої спеціалізації суддів, зокрема військових суддів, особливо на рівні місцевих загальних і апеляційних судів. Проведення подальшої зовнішньої спеціалізації судової системи України за предметним критерієм в умовах воєнного стану, на нашу думку, є нераціональним і економічно невиправданим.

В обґрунтування своєї позиції звертаємо увагу, що впровадження спеціалізації суддів є однією з основоположних засад правового статусу суддів в Україні, закріпленою в Конституції та Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Консультативна рада європейських суддів зазначає, що спеціалізація суддів часто є необхідністю, спричиненою змінами в законодавстві та потребою у високому професіоналізмі суддів². Венеціанська комісія підтверджує, що питання судової спеціалізації є політичним вибором держави, підкреслюючи при цьому, що такий вибір не повинен обмежувати право на доступ до правосуддя.

Венеціанська комісія виокремлює такі потенційні переваги спеціалізації суддів і судів:

- покращення якості судових рішень завдяки спеціальним знанням;
- підвищення авторитету суду за рахунок компетентності суддів;
- сприяння однаковості судових рішень та юридичній однозначності;

¹ Концепція реформування системи судів із метою покращення доступу до правосуддя. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/law_judic_activ/concept_rz-pravsud/73711.html

² 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>

- краще розуміння фактичних обставин справ та ухвалення більш обґрунтованих рішень;
- більш різнобічне здійснення правосуддя суддями, які володіють знаннями в інших сферах;
- підвищення ефективності та оперативності судового розгляду³.

Отже, вважаємо, що впровадження військової спеціалізації суддів у всіх судових інстанціях для розгляду справ про військові кримінальні правопорушення, а не створення окремих військових суддів, видається більш виправданим та економічно доцільним.

Основна частина. Законопроект розроблено з метою забезпечення якісного виконання завдань правосуддя у воєнній сфері стосовно військовослужбовців за вчинені *кримінальні правопорушення* проти встановленого порядку несення військової служби, за військові адміністративні правопорушення, а також забезпечення ефективного судового захисту порушених прав і законних інтересів військовослужбовців, членів їхніх сімей.

Законопроектом передбачено внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, пропонується: встановити, що місцевими військовими судами є окружні військові суди, які утворюються з урахуванням дислокації Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, їх органів управління та військово-адміністративного поділу території України; поширити на місцеві військові суди визначені зазначеним Законом положення щодо складу судів та слідчих суддів.

До повноважень місцевих військових судів законопроектом віднесено розгляд справ стосовно військовослужбовців, резервістів і військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, справ за їх участі як *сторони в адміністративному судочинстві при вирішенні публічно-правових спорів із суб'єктами владних повноважень, що здійснюють публічно-владні управлінські функції у сфері оборони*, а також справ з питань соціального і правового захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей.

Також передбачено утворення Військового апеляційного суду, а у складі Верховного Суду – Військової судової палати.

На думку автора законопроекту, реалізація положень не потребуватиме додаткових витрат, а лише їх перерозподілу, оскільки «запропоновані законодавчі зміни доцільно запровадити за рахунок діючих суддів, працівників апаратів судів та вже існуючої матеріально-технічної бази судової системи».

Перш за все, звертаємо увагу на конституційні положення. Так, відповідно до частин другої, п'ятої і шостої статті 125 Конституції України суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України *Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя*. Із метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

³ 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>

Відповідно до статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом. Проект закону про утворення, реорганізацію чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України *Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.*

Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням *принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності.*

Підставами для утворення, реорганізації чи ліквідації суду є *зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою.*

Утворення суду може відбуватися *шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів.*

Кількість суддів у суді (крім Верховного Суду) визначає *Вища рада правосуддя з урахуванням консультативного висновку Державної судової адміністрації України, судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів.*

Суд є юридичною особою, якщо інше не визначено законом.

Порядок здійснення відповідних заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією суду, визначається законом про утворення, реорганізацію чи ліквідацію такого суду.

Виходячи зі змісту пояснювальної записки і порівняльної таблиці до законопроекту, що розглядається, пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та *«утворити у системі судоустрою України військові суди як суди першої, апеляційної інстанцій і передбачити у складі Верховного Суду Військову судову палату».*

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів верховенства права, що включають принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя.

Суб'єктом правотворчої ініціативи є орган державної влади, інший державний орган, його посадова особа, інший уповноважений суб'єкт, який відповідно до Конституції України та (або) закону чи прийнятого відповідно до них іншого нормативно-правового акта має право вносити на розгляд суб'єкта правотворчої діяльності проект нормативно-правового акта для його прийняття (видання) в порядку, встановленому законом (частина третя статті 3 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що **внесенню змін до судоустрійного, процесуального та іншого законодавства, пов'язаного з утворенням у системі судоустрою військових судів, обов'язково має передувати**

ініціатива Президента України щодо внесення відповідного проекту закону про утворення таких судів, в якому має бути визначений *порядок здійснення відповідних заходів, пов'язаних з утворенням такого суду* (частина дев'ята статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Також перед тим, як вносити зміни до чинного законодавства, передбачається проведення **консультацій з Вищою радою правосуддя** як колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування (частина перша статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Тобто, при внесенні змін до судоустрійного законодавства без дотримання процедури, яка передбачена для законопроектів щодо утворення, реорганізації або ліквідації судів, є ризик порушення частини другої статті 19 Конституції України, а саме вихід за межі повноважень, установлених статтею 85 Конституції України.

Також законопроектом пропонуються зміни до частини другої статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і надання Військовій судовій палаті статусу, тотожного касаційним судам, що входять до складу Верховного Суду. Однак, такі зміни не узгоджуються з положеннями частини четвертої статті 37 цього Закону, згідно з якими в кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів. *Кількість та спеціалізація судових палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням вимог частин п'ятої та шостої цієї статті та судового навантаження.*

Крім того, законопроектом до повноважень місцевих військових судів віднесено розгляд справ стосовно військовослужбовців, резервістів і військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, справ за їх участі **як сторони в адміністративному судочинстві при вирішенні публічно-правових спорів з суб'єктами владних повноважень, що здійснюють публічно-владні управлінські функції у сфері оборони**, а також справ з питань соціального і правового захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей.

Якщо пропонується віднести до компетенції військових судів справи, в яких військовозобов'язані братимуть участь виключно як *сторона адміністративного судочинства*, то звертаємо увагу, що в Україні вже створені і функціонують адміністративні суди як суди першої, апеляційної і касаційної інстанцій. Утворення нових військових судів із тотожною предметною юрисдикцією дублюватиме повноваження адміністративних судів, що створюватиме правову невизначеність і суперечитиме статті 125 Конституції України, а також частині 4 статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо необхідності забезпечення доступності правосуддя і оптимізації видатків державного бюджету.

Також законопроект потребує доопрацювання в частині надання пропозицій щодо покриття витрат (відповідно до частини 3 статті 91 Регламенту Верховної Ради України). Законопроектом пропонується утворити окружні військові суди, військові апеляційні суди. Із системного аналізу статті 130 Конституції України та статей 17, 19 та 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є очевидним, що зазначені суди утворюватимуться за рахунок видатків з Державного бюджету

України. Відповідно, законопроект має містити фінансово-економічне обґрунтування видатків із Державного бюджету України, за рахунок яких будуть утворені зазначені військові суди.

Твердження про те, що реалізація положень цього законопроекту не потребуватиме додаткових витрат, а лише їх перерозподілу, оскільки запропоновані законодавчі зміни будуть запроваджені за рахунок діючих суддів і працівників апаратів судів, не відповідає дійсності, оскільки утворення нових юридичних осіб неможливе без додаткових грошових витрат.

Конкретизації потребує пункт 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту (згідно з яким «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування») 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» (Венеціанська Комісія) під назвою «Мірило правовладдя» («Rule of law checklist») складовими вимоги «передбачуваності» закону визначено проголошення закону ще до його імплементації. Конституційний Суд України в Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 відзначив, що в контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

Висновки. При внесенні змін до судоустрійного законодавства без дотримання процедури, передбаченої для законопроектів щодо утворення, реорганізації або ліквідації судів, можливе порушення Верховною Радою України частини другої статті 19 Конституції України, а саме вихід за межі своїх повноважень, установлених статтею 85 Конституції України.

Законопроектом передбачено утворення нових судів, утім, не додано відповідних розрахунків. Відповідно до вимог статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту має бути додане відповідне фінансово-економічне обґрунтування. Якщо зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту мають бути подані пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

*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.*