

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до
Закону України «Про судоустрій і статус суддів»
щодо функціонування військових судів»
*(реєстр. № 13048 від 27.02.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці аналізується необхідність утворення військових судів на рівні першої і апеляційної інстанцій. У контексті проекту закону (реєстр. № 13048 від 27.02.2025) (далі – законопроект) вказано на ризики його положень, які можуть перешкоджати належній реалізації мети законопроекту.*

***Ключові слова:** військовий суд гарнізону, військовий апеляційний суд, палата для розгляду військових справ у складі Верховного Суду, спеціалізований суд, спеціалізація судді*

Вступна частина. У 2012 році в Україні ліквідували інститут військових судів і наразі усі справи щодо військових злочинів розглядаються в судах загальної юрисдикції.

Дискусія про потребу відновлення в Україні інституту військових судів триває з 2014 року. Окупація частини території України, військова агресія з боку Російської Федерації та активна діяльність терористичних організацій поставили на перший план питання реформування сектору безпеки і судової гілки влади. У парламенті було зареєстровано декілька законопроектів щодо цього питання, однак вони не отримали схвалення.

До основних факторів, що зумовлюють необхідність розгляду питання про відновлення військових судів, відносять такі:

- необхідність судового захисту населення тимчасово окупованих територій України та забезпечення правосуддя під час проведення воєнних дій;
- необхідність фахового судового розгляду справ про військові кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями. Справи про військові злочини потребують кваліфікованого судового розгляду, тому судді, які їх вирішують, повинні бути не тільки компетентними юристами, а й мати спеціальні знання у військовій сфері, розуміти її специфіку і орієнтуватися у великому масиві законодавства, яке регламентує порядок та умови проходження військової служби¹;
- надмірне навантаження на загальну судову систему, яка неспроможна своєчасно й якісно здійснювати правосуддя у військовій сфері.

Багато вчених також пропонують відновити суди військової спеціалізації. Так, Подцерковний О. зазначає, що ліквідація органів військової юстиції в 2010 – 2012 роках стала не останньою причиною повного занепаду українського війська, яке доводиться створювати фактично заново².

¹ Лапкін А. В. Відновлення військових судів в Україні: проблеми і перспективи. Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні: матеріали Міжнародної наукової конференції (Чернівці, 26 – 27 жовтня 2017 р.). Чернівці : Технодрук, 2017. С. 28 – 31.

² Подцерковний О. Про суперечність європейським стандартам пропозицій щодо ліквідації господарських судів. *Юридичний вісник*. 2014. № 2015/6. С. 129.

На підтримку цієї позиції Білецька А. М. зазначила, що судова влада в сучасних умовах, особливо з урахуванням ситуації, яка склалася через триваючі бойові дії, не спроможна забезпечити ефективний розгляд зазначених справ. Наголошується 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 сімей³.

Принцип внутрішньої спеціалізації суддів також був об'єктом ґрунтовного і детального вивчення Дослідницькою службою Верховної Ради України в Концепції реформування системи судів із метою покращення доступу до правосуддя, зі змістом якої можна ознайомитися на сайті Дослідницької служби⁴.

Утім, у Концепції наголошується, що в Україні слід розвивати насамперед спеціалізацію суддів, особливо в судах першої інстанції, а не створювати окремі спеціалізовані суди, оскільки цей засіб не потребує значних фінансових і організаційних витрат і довів свою ефективність.

Так, 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 законодавчо*⁵.

Як наголошує Обрізко І. М., спеціалізація судової влади є таким принципом її побудови, організаційно-правовою формою реалізації якого 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 суду⁶.

Ідею запровадження спеціалізації суддів у межах відповідних судів підтримує також низка вчених і практиків-суддів: Костюк В.⁷, Назарова І.⁸,

³ Білецька А. М. Реалізація принципу спеціалізації в організації роботи суду : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2021. С. 27.

⁴ 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

⁵ Нестерчук Л. П. Внутрішня спеціалізація суддів – необхідний елемент поліпшення ефективності правосуддя українськими судами. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 57. С. 17.

⁶ Обрізко І. М. Поняття та зміст спеціалізації судів як принципу організації судової влади. *Соціологія права*. 2011. № 2. С. 5.

⁷ 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.

⁸ Куйбіда Р. О. Спеціалізація, територіальність та інстанційність в організації системи судів України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 9. С. 85.

Вільгушинський М.⁹, Кравчук В.¹⁰, Нестерчук Л.¹¹, Войнолович Ю.¹², Бабкова В.¹³, Сілантьєва Е.¹⁴, Голосніченко І.¹⁵, Гаруст Ю. й Бондаренко О.¹⁶ та інші.

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. Із метою уникнення залежності такого судді від військового командування, пропонується його відсторонення від виконання інших обов'язків військової служби на час перебування на посаді судді¹⁷.

Водночас звертаємо увагу, що запровадження *принципу спеціалізації саме суддів* є не лише результатом наукових досліджень, а й одним з основоположних принципів правового статусу суддів в Україні, який опосередковано задекларований у частині 1 статті 125 Конституції України та безпосередньо закріплений у статті 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У своєму висновку № 15 від 5–6 листопада 2012 року щодо спеціалізації суддів Консультативна рада європейських 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*»¹⁸. Венеціанська комісія разом із Директоратом з прав людини у своєму спільному Висновку № 801 CDL-AD(2015)007 щодо Закону України «Про судоустрій і 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

⁹ Вільгушинський М. Й. До питання реалізації принципу спеціалізації в системі судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2012. № 6. С. 11.

¹⁰ Кравчук В. М. Теоретичні основи конституційно-правового статусу суддів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Ужгород, 2020. С. 247.

¹¹ Нестерчук Л. П. Внутрішня спеціалізація суддів – необхідний елемент поліпшення ефективності правосуддя українськими судами. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 57. С. 18.

¹² Войнолович С. Ю. Вплив спеціалізації суддів під час адміністративного судочинства. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 1. С. 90.

¹³ Бабкова В. С. Проблеми поглиблення спеціалізації місцевих загальних судів. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 196.

¹⁴ Сілантьєва Е. Є. Вказана праця.

¹⁵ Голосніченко І. П. Необхідність альтернатив профкомпетентності для вивчення і оцінки правовідносин адміністративними суддями. *Вісник НТУУ «КПІ»*. 2016. Вип. 3/4 (31-32). С. 175.

¹⁶ 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.

¹⁷ Білецька А. М. Вказана праця.

¹⁸ 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>

підходить до обставин держави, і наголошує тільки на тому, що цей вибір спеціалізації не повинен обмежувати права людини в доступі до правосуддя¹⁹.

Венеціанська комісія виділяє такі потенційні позитивні наслідки запровадження спеціалізації суддів і судів:

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 з 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;

6) 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 справ²⁰.

Отже, запровадження військової спеціалізації суддів у судах всіх інстанцій щодо розгляду військових кримінальних правопорушень є необхідною і економічно обґрунтованою.

Основна частина. Законопроект розроблено з метою забезпечення ефективного та оперативного судочинства у військовій сфері, захисту прав військовослужбовців шляхом відновлення функціонування військових судів, а саме, віднесення до місцевих загальних судів також військових судів гарнізонів та врегулювання, що апеляційними судами, що здійснюють перегляд судових рішень, ухвалених військовими судами гарнізонів, є військові апеляційні суди, які утворюються в апеляційних округах.

Пропонується «для ефективного функціонування судової системи в умовах воєнного стану передбачити *швидке формування військових судів через особливий порядок проведення конкурсу*, який забезпечить їх кваліфікованими кадрами без втрати якості правосуддя».

Також законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими, зокрема, військові суди гарнізонів віднести до системи місцевих загальних судів; а в апеляційних округах утворити

¹⁹ 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.

²⁰ 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>

військові апеляційні суди, що здійснюватимуть перегляд судових рішень, ухвалених військовими судами гарнізонів. Крім того, у Касаційному кримінальному суді Верховного Суду передбачається утворення окремої палати для розгляду військових справ.

Перш за все, звертаємо увагу на Конституцію України. 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*.

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

Згідно з даними картки законопроекту вбачається, що ініціатором цього законопроекту є народний депутат України, а не Президент України, як це прямо вимагається Конституцією України і судоустрійним законодавством. Крім того, у супровідних документах не міститься підтвердження інформації про проведення консультацій із Вищою радою правосуддя.

Також законопроект потребує доопрацювання в частині надання пропозицій щодо покриття витрат (відповідно до частини 3 статті 91 Регламенту Верховної Ради України). Законопроектом пропонується утворити військові суди гарнізонів і 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 фінансово-економічні розрахунки будуть долучені в майбутньому до проектів законів про утворення військових судів гарнізонів та військових апеляційних судів, на нашу думку, є неприйнятним.

Таким, що не відповідає меті та змісту законопроекту, видається запропонований ним пункт 7 частини четвертої статті 87 «Громадська рада доброчесності» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачається заборонити особам, що є іноземцями або особами без громадянства, бути членами Громадської ради доброчесності. Вважаємо, що це положення потребує додаткового обґрунтування.

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. Підтримуємо законодавчу ініціативу в частині необхідності забезпечення ефективного та оперативного судочинства у військовій сфері. Утім, вважаємо, що більш перспективним і економним 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, на нашу думку, є нерациональним і економічно невиправданим.

Разом із цим, законопроект, що аналізується, не відповідає положенням Конституції України і Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині дискреції суб'єкта законодавчої ініціативи (народного депутата Верховної Ради України) на внесення цього проекту закону до парламенту. Згідно із законодавством виключне право на внесення законопроектів про утворення судів має Президент України.

Також порушено процедуру узгодження законопроектів, якими передбачається утворення нових судів. Зокрема, проект закону, що розглядається, не був узгоджений із Вищою радою правосуддя і не отримав відповідного висновку.

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.*