

ВИСНОВОК
Центру політико-правових реформ
на проект Закону України
«Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу
України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу
адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду
судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» (№ 2314)

25 жовтня 2019 року Президент України Володимир Зеленський вніс до Верховної Ради України проект Закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» № [2314](#).

Законопроект вмотивовано таким:

«передбачена процесуальним законом процедура допуску до касаційного оскарження судових рішень не сприяє виконанню Верховним Судом свого основного завдання – забезпечення сталості та єдності судової практики...

...запропонована система допуску до касаційного оскарження судових рішень не тільки забезпечить формування єдиної судової практики, але з часом дозволить значно зменшити кількісне навантаження на цей суд.

Також законопроектом удосконалюється низка норм з метою недопущення зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами та оптимізації процедури розгляду справ».

Для вирішення цих проблем законопроектом запропоновано:

- встановити додаткові «фільтри» для допуску справ до касаційної інстанції;
- встановити обов'язок апеляційної та касаційної інстанцій у разі закриття провадження внаслідок того, що справа має бути розглянута за правилами іншого виду судочинства, передати її для розгляду компетентному суду першої інстанції;
- звузити можливості для застосування судами заходів забезпечення позову;
- уповноважити суд, який розглядає справу, самостійно вирішити заяву про відвід судді, якщо заява надійшла пізніше, ніж за три дні до призначеного засідання;
- внести деякі інші уточнення до певних процесуальних положень.

Резюме висновку

Законопроект загалом містить позитивні новели.

Необхідно підтримати:

- прагнення зменшити навантаження на касаційну інстанцію;
- запровадження обов'язку суду апеляційної чи касаційної інстанції, якщо справа має розглядатися за іншими правилами судочинства, скерувати справу до компетентного суду першої інстанції;
- встановлення правила, що запобігатиме зловживанню правом на відвід судді.

Водночас пропонуємо доопрацювати законопроект у таких напрямках:

- спростити та максимально уніфікувати правила допустимості касаційних скарг у різних видах судочинства (у законопроекті ці правила сформульовані надто заплутано та казуїстично);
- відмовитися від притягнення суддів апеляційного суду до дисциплінарної відповідальності як підстави для касаційного оскарження. Зловживання суддів під час ухвалення рішення доцільно визначити підставою для перегляду рішення за виключними обставинами в разі підтвердження цих зловживань не лише вироком суду, а й рішенням дисциплінарного органу;
- замість звуження можливостей для застосування судами заходів забезпечення позову надати перевагу дисциплінарним і навіть кримінально-правовим заходам боротьби зі зловживаннями з боку суддів;
- у разі конкуренції правил господарського судочинства про виключну підсудність у спорах стосовно нерухомості надати перевагу правилу розгляду справи за місцезнаходженням нерухомості, а не відповідача – спеціального суб'єкта.

Правила законопроекту будуть застосовні лише до нових касаційних скарг, поданих після набрання чинності цим законом. І це правильно – не надавати закону зворотної дії. Проте законопроект не дозволить найближчим часом вирішити проблему перевантаженості Верховного Суду як касаційної інстанції (внаслідок великого залишку справ), а тому не дає можливість обґрунтувати необхідність суттєвого скорочення його складу вже тепер.

Понад те, законопроект посилить цю проблему. Продемонструвати великий залишок можуть такі цифри: *якби Верховний Суд зупинив приймати нові касаційні скарги*, то в нинішньому складі Великій палаті потрібно приблизно два-три місяці, щоб розглянути залишок справ, Касаційному адміністративному суду – дев'ять місяців, Касаційному господарському суду – два місяці, Касаційному кримінальному суду – сім місяців, Касаційному цивільному суду – десять місяців.

Детальний аналіз положень законопроекту наведено нижче.

1. Додаткові «фільтри» для допуску справ до касаційної інстанції

Зміни за законопроектом:

- У цивільному, господарському та адміністративному судочинстві запроваджуються додаткові умови для оскарження до Верховного Суду в касаційному порядку рішення першої інстанції після перегляду його апеляційною інстанцією. Наразі підставою для касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.
- Згідно із законопроектом неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права буде підставою для касаційного оскарження:
 - 1) якщо суд апеляційної інстанції в оскарженому судовому рішенні застосував норму права без урахування правової позиції Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такої позиції;
 - 2) якщо скаргник вмотивовано обґрунтує необхідність відступлення від правової позиції Верховного Суду, застосованої судом апеляційної інстанції в оскарженому судовому рішенні;
 - 3) якщо відсутня правова позиція Верховного Суду щодо питання застосування норми права в подібних правовідносинах;
 - 4) якщо судові рішення оскаржується з підстав, які за відповідним кодексом є обов'язковими підставами для скасування судового рішення;
 - 5) у разі ухвалення дисциплінарним органом рішення про застосування дисциплінарного стягнення до суддів, які входили до складу колегії апеляційної інстанції, судові рішення якої оскаржується, за дисциплінарний проступок, вчинений у зв'язку із розглядом такої справи.
- У цивільному і господарському судочинстві, за загальним правилом, не зможуть бути переглянуті Верховним Судом у касаційній інстанції рішення у справах з ціною позову 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (це трохи більше 1 млн грн) і менше.
- У цивільному судочинстві розширюється коло малозначних цивільних справ, рішення у яких, за загальним правилом, не можуть бути переглянуті Верховним Судом у касаційній інстанції. Тепер до малозначних будуть віднесені такі справи:
 - 1) щодо аліментів, якщо вони не пов'язані із встановленням чи оспорюванням батьківства (материнства);
 - 2) про розірвання шлюбу;
 - 3) про захист прав споживачів;
 - 4) про захист честі та гідності фізичної особи, ділової репутації фізичної або юридичної особи, якщо учасник справи не заявив клопотання про розгляд справи за правилами загального позовного провадження.
- В адміністративному судочинстві, за загальним правилом, не зможуть бути переглянуті Верховним Судом у касаційній інстанції рішення у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (тепер у справах незначної складності).
- Проте Верховний Суд навіть за таких обмежень може переглянути оскаржене рішення, якщо справа має фундаментальне значення для формування єдиної практики, або становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для скаргника та в деяких інших випадках.

Довідка про навантаження на суддів Верховного Суду у 2018 році та першому півріччі 2019 року
(дані з сайту Верховного Суду)

		Велика Палата	Касаційний адміністративний суд	Касаційний господарський суд	Касаційний кримінальний суд	Касаційний цивільний суд
Перебувало у провадженні справ / матеріалів	2018	2 692	76 502	15 521	15 720	52 874
	1-ше півріччя 2019	1 853	53 651	7 850	10 932	37 718
Надійшло справ / матеріалів	2018	2 692	71 101	15 521	15 172	51 049
	1-ше півріччя 2019	1 108	18 112	7 050	4 369	12 820
Розглянуто справ / матеріалів	2018	1718	37 449	14 481	9 145	26 254
	1-ше півріччя 2019	1 208	21 474	5 812	4 654	14 064
Залишок нерозглянутих справ / матеріалів на кінець періоду	2018	746	37 124	800	6 563	26 096
	1-ше півріччя 2019	564	31 585	1 947	5 332	23 187

Оцінка ЦППР

<p style="text-align: center;">Плюси</p> <ul style="list-style-type: none">• Верховний Суд матиме більше можливостей для відмови у відкритті касаційного провадження, що дозволить дещо зменшити навантаження на нього.	<p style="text-align: center;">Мінуси</p> <ul style="list-style-type: none">• Закон мало вплине на кількість касаційних скарг, долю яких потрібно буде вирішити. Адже у Верховного Суду залишаються дискреційні повноваження вирішувати питання допустимості скарг у будь-яких справах, на що будуть розраховувати скаржники.• Прив'язка підстав для касаційного оскарження до наявності / відсутності правової позиції (висновку) Верховного Суду не несе доданої вартості, оскільки в більшості випадків у касаційній скарзі достатньо буде послатися на відсутність відповідної правової позиції.• Нові процесуальні фільтри мало вплинуть на навантаження Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, який сьогодні є перевантаженим найбільше (у 2018 році на його розгляді перебувало 76 502 справи та матеріали, з них розглянуто половину – 37 449).
<p style="text-align: center;">Ризики</p> <ul style="list-style-type: none">• Загалом закон не сильно вплине на зменшення поточного навантаження на Верховний Суд, оскільки він застосовуватиметься лише до нових касаційних скарг, які подані після набрання чинності цим Законом, тоді як ще великим є залишок справ від ліквідованих вищих судів і попереднього Верховного Суду.• Запровадження нової підстави для касаційного оскарження (притягнення суддів апеляційного суду до дисциплінарної відповідальності) може призвести до необґрунтованого збільшення дисциплінарних скарг з метою добитися перегляду судового рішення.	
<p style="text-align: center;">Пропозиції ЦППР</p> <ul style="list-style-type: none">• Запропоновані підходи до зменшення навантаження доцільно підтримати з подальшим доопрацюванням з метою спростити та максимально уніфікувати правила допустимості касаційних скарг. У законопроекті ці правила сформульовані надто заплутано та казуїстично.• Слід відмовитися від притягнення суддів апеляційного суду до дисциплінарної відповідальності як підстави для касаційного оскарження. Зловживання суддів під час ухвалення рішення доцільно визначити підставою для перегляду рішення за виключними обставинами в разі підтвердження цих зловживань не лише вироком суду, а й рішенням дисциплінарного органу.	

2. **Обов'язок вищої інстанції у разі закриття провадження внаслідок того, що справа має бути розглянута за правилами іншого виду судочинства, передати її для розгляду компетентному суду першої інстанції**

Зміни за законопроектом:

- У цивільному, господарському та адміністративному судочинстві суд апеляційної чи касаційної інстанції, якщо встановить, що справа має розглядатися за іншими правилами судочинства, не лише закритиме провадження, а й скеруватиме справу до компетентного суду першої інстанції.
- Компетентний суд першої інстанції перевірить заяву за правилами відповідного виду судочинства, що діяли на момент її подання, і зможе запропонувати усунути недоліки.

Оцінка ЦППР

Плюси	Мінуси
<ul style="list-style-type: none">• Помилкове визначення виду судочинства стороною і судом у разі подальшого закриття справи судом вищої інстанції не призведе до пропуску строків звернення, адже особі не доведеться знову звертатися до суду.	Не виявлено.
Ризики	
<ul style="list-style-type: none">• Не виявлено.	
Пропозиції ЦППР	
<ul style="list-style-type: none">• Доцільно підтримати запровадження обов'язку суду апеляційної чи касаційної інстанції, якщо справа має розглядатися за іншими правилами судочинства, скерувати справу до компетентного суду першої інстанції.	

3. Звуження можливостей для застосування судами заходів забезпечення позову

Зміни за законопроектом:

- У цивільному, господарському та адміністративному судочинстві суди втратять можливість забезпечувати позов встановленням обов'язку вчинити певні дії.
- У цивільному та господарському судочинстві суди втратять можливість забезпечувати позов також передачею речі, що є предметом спору, на зберігання іншій особі, яка не має інтересу в результаті вирішення спору, або іншим адекватним способом, навіть якщо він не визначений законом.
- В адміністративному судочинстві не допускатиметься забезпечення позову шляхом зупинення актів не лише Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, як сьогодні, а й Кабінету Міністрів України та кадрових комісій органів прокуратури.
- У цивільному, господарському та адміністративному судочинстві не допускатиметься вжиття заходів забезпечення позову, які мають своїм наслідком припинення, відкладення чи зупинення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних процедур, які проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну процедуру.

Оцінка ЦППР

Плюси	Мінуси
<ul style="list-style-type: none">• Зменшаться можливості для зловживань з боку суддів, які справді мають місце на практиці.	<ul style="list-style-type: none">• Збільшаться можливості для зловживань з боку адміністративних органів влади.• Зміни не запобіжать зловживанням суддів, подібним до тих, що виявлені останнім часом (забезпечення позову шляхом зупинення дії ліцензії авіакомпанії за сфабрикованим позовом споживача, заборони членам державних органів здійснювати їх повноваження у справах про захист честі).• Поняття «інша публічна процедура» є не визначеним і залишає великий простір для різного застосування.
Ризики	
<ul style="list-style-type: none">• Особа отримує менше можливостей для своєчасного захисту своїх прав.• Зменшення зловживань з боку суддів може мати ціною збільшення зловживань з боку адміністративних органів.	
Пропозиції ЦППР	
<ul style="list-style-type: none">• Доцільно надати перевагу дисциплінарним і навіть кримінально-правовим заходам боротьби зі зловживаннями з боку суддів, а не через звуження можливостей застосувати забезпечення позову.	

4. Запобігання зловживанню правом на відвід

Зміни за законопроектом:

- У цивільному, господарському та адміністративному судочинстві, якщо заява про відвід судді надійде пізніше, ніж за три дні до призначеного судового засідання, то її розгляне суд, який розглядає справу, а не інший суддя цього суду, як це є тепер.

Оцінка ЦППР

Плюси	Мінуси
<ul style="list-style-type: none">Зменшаться можливості для затягування справи через заявлення відводу невдовзі до засідання або в самому засіданні.	<ul style="list-style-type: none">Заяву про відвід вирішуватиме суддя, якому його заявлено, що суперечить принципу «ніхто не може бути суддею у своїй справі».
Ризики	
<ul style="list-style-type: none">Значних ризиків не виявлено. Наслідки можливої упередженості судді можуть бути виправлені судом вищої інстанції.	
Пропозиції ЦППР	
<ul style="list-style-type: none">Доцільно підтримати цю пропозицію, зважаючи на те, що вигоди від неї переважають ризики.	

5. Інші зміни

Зміни за законопроектом:

- У цивільному, господарському та адміністративному судочинстві до заяви, скарги та клопотання, що подаються на стадії виконання судового рішення, потрібно буде обов'язково долучити докази їх надіслання (надання) іншим учасникам справи.
- Ухвали про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами зможуть стати предметом апеляційного чи касаційного оскарження.
- За подання заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з виключними обставинами не потрібно буде платити судовий збір (сьогодні цей збір не сплачують лише якщо підставою для перегляду є рішення Європейського суду з прав людини).
- У господарському судочинстві спори, де відповідачем є Кабінет Міністрів України, інші центральні органи, обласні, Київська та Севастопольська міські ради або обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, а також справи, матеріали яких містять державну таємницю, розглядатимуться Господарським судом м. Києва, незалежно від наявності інших правил виключної підсудності.

Оцінка ЦППР

Плюси	Мінуси
<ul style="list-style-type: none">Питання, пов'язані з виконанням судових рішень, суд вирішуватиме своєчасно (у законах це здебільшого десятиденний строк) і забезпеченням змагальності.Буде виправлено помилку, пов'язану з неможливістю оскаржити ухвалу суду про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.Перегляд у зв'язку з виключними обставинами (наявність рішення Конституційного Суду, вироку суду щодо зловживань суддів) стане більш доступним, оскільки за подання відповідної заяви не потрібно буде сплачувати судовий збір.	<ul style="list-style-type: none">Буде створено додаткові можливості для зловживань в господарському судочинстві – якщо особа захоче, щоб її спір (наприклад, щодо нерухомості) опинився на розгляді Господарського суду м. Києва, достатньо буде вказати одним із відповідачів Кабінет Міністрів України чи інший центральний орган або раду чи держадміністрацію обласного рівня.

Ризики

- У господарському судочинстві буде більше можливостей для маніпуляцій підсудністю.

Пропозиції ЦППР

- Підтримати зазначені пропозиції.
- Щодо підсудності в господарському судочинстві, то в разі конкуренції правил виключної підсудності у спорах стосовно нерухомості слід надати перевагу правилу розгляду справи за місцезнаходженням нерухомості, а не відповідача – спеціального суб'єкта.