

ВИСНОВОК

щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей визначення складу суду для розгляду справ Великою Палатою Верховного Суду в порядку апеляційного провадження» (реєстр. № 13397 від 24 червня 2025 року)

До Верховного Суду надійшов лист голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Д. Маслова (вх. № 2635/0/1-25 від 29 липня 2025 року) про висловлення позиції щодо доцільності прийняття та надання можливих пропозицій до проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей визначення складу суду для розгляду справ Великою Палатою Верховного Суду в порядку апеляційного провадження» (реєстр. № 13397 від 24 червня 2025 року; далі – законопроєкт).

Крім того, до Верховного Суду надійшов лист Голови Вищої ради правосуддя Г. Усика (вх. № 2842/0/1-25 від 20 серпня 2025 року) щодо надання пропозицій до законопроєкту.

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Пленум Верховного Суду надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою України.

У зв'язку з тим, що законодавча ініціатива, яка запропонована в законопроєкті, стосується судочинства, а саме визначення складу суду для розгляду адміністративних справ Великою Палатою Верховного Суду (далі – ВП ВС) як судом апеляційної інстанції, Голова Верховного Суду вніс на розгляд Пленуму Верховного Суду питання про надання висновку щодо проєкту законодавчого акта.

Метою законопроєкту згідно з пояснювальною запискою до нього є вдосконалення правового регулювання порядку визначення складу суду, зокрема судді-доповідача, для розгляду адміністративних справ ВП ВС як судом апеляційної інстанції, що, на думку автора законопроєкту, сприятиме забезпеченню реалізації принципів процесуальної рівності суддів, неупередженості, автоматизованого визначення складу суду, а також – рівномірного навантаження, що є обов'язковим у діяльності судів.

Задля реалізації вказаної мети запропоновано частину шосту статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити абзацом другим, передбачивши, що в разі якщо справа у Верховному Суді має розглядатися в апеляційному порядку колегіально у складі ВП ВС, то головуєчим на засіданнях Великої Палати є суддя-

доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-комунікаційною системою при первісному розподілі справи без урахування спеціалізації судді (юрисдикції касаційного суду, зборами суддів якого суддю обрано до Великої Палати Верховного Суду).

Здійснивши аналіз законопроекту, Пленум Верховного Суду зазначає, що питання щодо розподілу справ, у яких ВП ВС є судом апеляційної інстанції, на всіх суддів цієї палати без урахування спеціалізації суддів та судової юрисдикції **вже було предметом розгляду Пленуму Верховного Суду** під час опрацювання проектів законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та інших законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду» (реєстр. № 9643 від 23 серпня 2023 року) та «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо удосконалення діяльності Великої Палати Верховного Суду» (реєстр. № 9643-1 від 07 вересня 2023 року). За результатами розгляду цих законопроектів Пленум Верховного Суду затвердив висновок (постанова Пленуму Верховного Суду від 06 жовтня 2023 року № 24), про що Верховний Суд поінформував, зокрема, голову Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Д. Маслова (лист від 16 жовтня 2023 року № 4599/0/2-23) та Голову Вищої ради правосуддя Г. Усика (лист від 16 жовтня 2023 року № 4598/0/2-23).

Концептуально положення законопроекту в частині положення щодо розподілу адміністративних справ, які розглядаються ВП ВС в апеляційному порядку, на всіх суддів цієї Палати подібні до окремих положень законопроектів за реєстр. № 9643 і № 9643-1.

Тому Пленум Верховного Суду висловлює позицію щодо законопроекту з урахуванням свого попереднього висновку.

Як зазначалося в згаданому висновку, наявність запропонованої законодавчої ініціативи, вочевидь, покликана збалансувати навантаження між судьями ВП ВС – представниками різних судових юрисдикцій.

І така проблема дійсно існує, оскільки ВП ВС є судом апеляційної інстанції у справах, які розглядаються лише в порядку адміністративного судочинства, а отже, лише на суддів, обраних до ВП ВС зборами суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, розподіляються справи, які розглядаються в апеляційному порядку.

Однак сам лише фактор навантаження не може бути ключовим мотивом змін процесуального законодавства, якщо такі зміни можуть призвести до негативних наслідків та негативно вплинути на строки розгляду справ, про що йтиметься нижче.

За даними статистики Верховного Суду, адміністративних справ на розгляд Великої Палати надходить найбільше. Утім, таке навантаження залишається неспівмірним із навантаженням на суддів Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді. За перше півріччя 2025 року навантаження судді адміністративної юрисдикції Великої Палати становило 51 справу, а на суддю Верховного Суду в Касаційному адміністративному суді – 712 справ.

Нерівномірність судового навантаження є характерною рисою не лише для ВП ВС, а й для Верховного Суду загалом. Адже середнє навантаження на суддю в різних касаційних судах є різним. Попри це, відмова від спеціалізації не може вважатися адекватним засобом реагування на факт нерівномірного судового навантаження.

Саме тому статистичний фактор не може бути ключовим в аналізі ініціативи, втілення якої пропонується закопроектном. Тим більше, як свідчить досвід діяльності Верховного Суду, статистичні тенденції можуть бути різними й сьогоднішні закономірності можуть змінитись.

Поза кількісний фактор насамперед необхідно враховувати фактор спеціалізації, адже відповідні справи мають істотні особливості. Більш обґрунтованим є підхід, коли ці справи розподіляються на суддів – представників відповідної судової юрисдикції.

Саме таким чином вибудовано систему судових юрисдикцій, які спеціалізуються на розгляді конкретних категорій судових справ. У Верховному Суді вона забезпечується за рахунок створення касаційних судів, які розглядають справи відповідної судової юрисдикції – адміністративної, господарської, кримінальної, цивільної. І навіть у межах цих судів створюються спеціалізовані судові палати, які розглядають справи відповідних категорій.

Досвід діяльності Верховного Суду засвідчив обґрунтованість такого підходу як передумову підвищення ефективності розгляду відповідних судових справ, полегшення забезпечення єдності судової практики, оперативності розгляду судових справ.

У межах функціонування ВП ВС така спеціалізація забезпечується за рахунок визначення судді-доповідача, делегованого від касаційного суду відповідної судової юрисдикції, завдяки чому й досягаються визначені вище цілі.

Натомість відмова від такого підходу в спосіб, який пропонується законопроектом, матиме прямо протилежний ефект, адже судді, який не є представником адміністративної юрисдикції у Великій Палаті й спеціалізується на розгляді господарських, кримінальних або цивільних справ, доведеться витратити значно більше часу для підготовки справи до розгляду.

Це, без сумніву, вплине на збільшення строків розгляду таких справ. Тому законопроект у разі його прийняття призведе до прямо протилежного ефекту від того, який прагнеться досягти.

Розгляд судових справ ВП ВС має свою специфіку: усі справи розглядаються всіма суддями, без винятку. Досвід функціонування ВП ВС засвідчив правильність підходу щодо створення такої інституції в межах Верховного Суду, особливо при розгляді справ, у яких мають вирішуватися міжгалузеві правові проблеми.

Різна експертиза суддів – представників різних судових юрисдикцій – дає змогу збільшити кількість спектрів, через які розглядається відповідна судова справа, тим самим забезпечуючи більш ретельний та виважений розгляд. Такий позитивний ефект забезпечується участю в розгляді судової справи суддями – представниками інших судових юрисдикцій, ніж та, у межах якої розглядається судова справа.

Саме тому, попри різний обсяг **надходження** справ суддям-доповідачам – представникам різних юрисдикцій, не можна стверджувати про різницю в **навантаженні** суддів із наведених вище міркувань про те, що всі справи розглядаються повним складом ВП ВС.

Тому Пленум Верховного Суду не підтримує втілену в законопроекті ідею щодо розподілу адміністративних справ на всіх суддів ВП ВС.

У згаданому висновку Пленуму на законопроекти № 9643 і № 9643-1 як справи, які наразі розподіляються лише на представників адміністративної юрисдикції, однак могли б розподілятися на всіх суддів ВП ВС, наведено дисциплінарні справи, які розглядаються ВП ВС за скаргами на рішення Вищої ради правосуддя. Особливість цих справ полягає в тому, що вони значною мірою відрізняються від інших адміністративних справ і не розглядаються Касаційним адміністративним судом як судом першої інстанції, а скарга на рішення Вищої ради правосуддя одразу подається до ВП ВС.

Для розгляду таких справ ключовими актами для застосування є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та Закон України «Про Вищу раду правосуддя», які у своїй сукупності визначають підстави та порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Власне, кожен суддя Верховного Суду має компетентність щодо застосування відповідного законодавства, адже ці акти використовуються та застосовуються в щоденній діяльності.

Крім того, досить часто в межах зазначених дисциплінарних проваджень постає питання правильності застосування суддею, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності, норм матеріального чи процесуального законодавства в межах будь-якої судової юрисдикції.

Отже, саме ці категорії справ мають значний ступінь універсальності, позбавлені істотних особливостей, якими характеризуються інші адміністративні справи, а тому доцільно передбачити можливість розподілу саме цих справ (визначення судді-доповідача) на всіх суддів ВП ВС.

З огляду на викладене Пленум Верховного Суду пропонує доопрацювати законопроект з урахуванням висловлених пропозицій.