Проектреєстр. № 3383

від 03.06.2020

(друге читання)

**Зауваження**

**до проекту Закону України**

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України**

**щодо перебігу процесуальних строків під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»**

**(реєстр. № 3383)**

У Головному юридичному управлінні проаналізовано підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики до розгляду у другому читанні проект Закону України«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перебігу процесуальних строків під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)».

За результатами проведеного аналізу вважаємо за необхідне висловити такі зауваження та пропозиції.

1. Насамперед варто нагадати, що 30.03.2020 Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв’язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 540-IX, відповідно до положень якого було внесено зміни до «Прикінцевих положень» процесуальних кодексів (Господарського процесуального кодексу України (надалі - ГПК України), Цивільного процесуального кодексу України (надалі - ЦПК України), Кодексу адміністративного судочинства України (надалі - КАС України), якими передбачено, що строки, визначені окремими статтями кодексів, та інші процесуальні строки «автоматично» продовжуються на строк дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на запобігання поширення коронавірусної хвороби (COVID-19).

До тексту прийнятого Закону відповідно до положень Регламенту Верховної Ради України Головним юридичним управління було підготовлено довідку в якій, зокрема, зверталась увага на те, що положення тимчасового характеру щодо продовження процесуальних строків, передбачених законом або встановлених судом, на строк дії карантину, з огляду на усталені правила законодавчої техніки мали бути предметом регулювання розділу «Перехідні положення» процесуальних кодексів, а не розділу «Прикінцеві положення». До того ж було зазначено, що норми щодо строку, який встановлює

суд у своєму рішенні, не може бути меншим, ніж строк карантину, пов’язаного із запобіганням поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), є юридично некоректним, оскільки не можна зобов’язувати суд встановлювати у своєму рішенні строк, тривалість якого має дорівнювати або бути більшою, ніж строк карантину, оскільки суд не може завчасно знати, коли закінчиться карантин, а також зазначено про необхідність на час дії карантину зупинити перебіг процесуальних строків та продовжити їх вже після припинення такого карантину тощо.

Натомість, підготовлений Комітетом з питань правової політики до другого читання законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перебігу процесуальних строків під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», так само не враховує правил законодавчої техніки. Відповідно до його тексту пункт 4 розділу Х «Прикінцеві положення» ГПК України, пункт 3 розділу ХІІ «Прикінцеві положення» ЦПК України, пункт 3 розділу VI «Прикінцеві положення» викладаються у нових редакціях, якими відповідно передбачено, що під час дії карантину поновлення та продовження процесуальних строків здійснюється судом за заявою учасників справи та осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, інтереси та (або) обов’язки (у разі наявності у них права на вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених цим Кодексом), якщо суд визнає причини їх пропуску поважними і такими, що зумовлені обмеженнями, впровадженими з зв’язку з карантином. При цьому суд може поновити відповідний строк як до, так і після його закінчення.

Запропонований проектом спосіб нормативного врегулювання питань щодо продовження та поновлення процесуальних строків судом у період дії загальнонаціонального карантину, на нашу думку, є хибним та не має раціональної основи з точки зору забезпечення захисту прав громадян, дотримання принципу розподілу влади, передбаченого статтею 6 Конституції України. Вважаємо, що законодавець мав би відійти від ситуативного врегулювання проблем, що склалися у процесі здійснення правосуддя через продовження процесуальних строків на час дії карантину, та перейти до іншого концептуального підходу, запропонувавши зміни до загальних положень процесуальних кодексів з урахуванням особливостей, зумовлених у зв’язку з карантином. Адже як відомо, закон має регулювати найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил. Закони повинні регулювати приватну і публічну сфери суспільних відносин: найбільш важливі питання суспільного устрою, права і свободи громадян, структуру і організацію державної влади, закріплюють правове становище фізичних і юридичних осіб, відносини між ними (стаття 92 Конституції України), а не вирішувати ситуативні проблеми в конкретних ситуаціях.

**Вважаємо, що запропоновані проектом зміни до «Прикінцевих положень» процесуальних кодексів мають бути виключені, а зміни мають бути внесені до статей 127 ЦПК України, 121 КАС України, 119 ГПК України з метою врегулювання у проекті таких питань, як право осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, інтереси та (або) обов’язки (у разі наявності у них права на вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених цим Кодексом) звертатися із заявою про поновлення та продовження процесуальних строків; віднесення карантину та зумовлених ним обмежувальних заходів до поважних причин.**

У разі залишення обраного способу законодавчого врегулювання порушених питань, прийнятий Закон, з нашої точки зору, не сприятиме ефективному захисту прав громадян та може призвести до втручання законодавчої гілки влади у сферу виключного правового регулювання діяльності судів, що заборонено як нормами Основного Закону України (статті 6, 19, 92, 124), так і міжнародними стандартами судочинства, та виконавчої гілки влади, до повноважень якої належить вирішення питань карантину та запровадження обмежувальних заходів у зв’язку з ним.

2. Варто нагадати, що принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України) вимагає дотримання вимог «якості» закону. Європейський Суд в своїй судовій практиці характеризує якість закону таким чином: правове положення може витримати перевірку його на якість, якщо це положення є достатньо чітким у переважній більшості справ, що їх розглядали національні органи; чинні положення національного законодавства потрібно формулювати так, щоб вони були достатньо доступними, чіткими і передбачуваними у практичному застосуванні; якість закону вимагає, щоб він був доступний для даної особи і вона також могла передбачити наслідки його застосування до неї та щоб закон не суперечив принципові верховенства права. Закон має містити досить зрозумілі й чіткі формулювання, які давали б громадянам належне уявлення стосовно обставин та умов, за якими державні органи уповноважені вдаватися до втручання в право, тощо.

З огляду на зазначений принцип вважаємо за необхідне висловити до тексту законопроекту ще й такі зауваження і пропозиції.

1) З огляду на правила законодавчої техніки та зміст законопроекту, пропонуємо його назву викласти у такій редакції: “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення норм Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України з питань перебігу процесуальних строків під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», при цьому виключивши преамбулу.

2) Як вбачається із пояснювальної записки, законопроект направлений на удосконалення норм ГПК України, ЦПК України, КАС України в частині перебігу процесуальних строків під час дії карантину, у зв’язку з чим викладаються у новій редакції відповідні пункти «Прикінцевих положень» цих кодексів.

Однак, на нашу думку, враховуючи зміст запропонованих проектом положень, суттєвого удосконалення норм процесуальних кодексів не відбудеться, навпаки, оскільки такі положення відрізняються від чинних загальних положень щодо продовження та поновлення процесуальних строків та не узгоджуються з ними, оскільки передбачено 20-денний строк для звернення до суду з цих питань, хоча карантин й досі не скасований і обмежувальні заходи діють, це може призвести до порушення прав громадян на справедливий суд та формування різної судової практики.

Крім того, чинними статями 127 ЦПК України, 121 КАС України, 119 ГПК України передбачено, що суд поновлює пропущений процесуальний строк, встановлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли цим Кодексом встановлено неможливість такого поновлення, за заявою учасника справи. При цьому встановлений судом процесуальний строк може бути продовжений як за заявою учасника справи, поданою до закінчення цього строку, так і з ініціативи суду.

Змінами ж до пункту 4 розділу X «Прикінцеві положення» ГПК України, пункту 3 розділу ХІІ «Прикінцеві положення» ЦПК України та пункту 3 розділу VI «Прикінцеві положення» КАС України (в редакції проекту) передбачено, що під час дії карантину поновлення та продовження процесуальних строків здійснюється судом не лише за заявою учасників справи, а й осіб, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, інтереси та (або) обов'язки (у разі наявності у них права на вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених цим Кодексом), якщо суд визнає причини їх пропуску поважними і такими, що зумовлені обмеженнями, впровадженими з зв’язку з карантином. При цьому суд може поновити відповідний строк як до, так і після його закінчення. Водночас змінами не передбачено ініціативи суду для вирішення цих питань.

Запропоновані положення не узгоджуються і з вимогами частини першої статей 127 ЦПК України, 121 КАС України, 119 ГПК України, відповідно до яких поновленню підлягає лише строк, який був пропущений, тобто який сплинув.

3) Проект містить розділ ІІ «Прикінцеві та перехідні положення», що складається з двох пунктів, відповідно до яких «Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування» (пункт 1), а також, що «Процесуальні строки, які були продовжені відповідно до пункту 4 Розділу Х «Прикінцеві положення» Господарського процесуального кодексу України, пункту 3 Розділу ХІІ «Прикінцеві положення» Цивільного процесуального кодексу України, пункту 3 Розділу VI «Прикінцеві положення» Кодексу адміністративного судочинства України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв’язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 540-IX від 30 березня 2020 року, закінчуються через 20 днів після набрання чинності цим Законом. Протягом цього 20-денного строку учасники справи та особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, інтереси та (або) обов’язки (у разі наявності у них права на вчинення відповідних процесуальних дій, передбачених цими кодексами), мають право на продовження процесуальних строків з підстав, встановлених цим Законом» (пункт 2).

Однак варто зауважити, що пункт 2 цього розділу ІІ проекту викладено юридично некоректно та без врахування правил законодавчої техніки.

Зокрема, відповідно до правил законодавчої техніки після внесення змін, прийнятих певним законом до відповідного кодексу, подальші зміни мають вноситися лише до такого кодексу, а сам закон про внесення змін втрачає свою актуальність. У зв’язку з цим у тексті проекту недоцільно робити посилання на Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв’язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 540-IX від 30 березня 2020 року.

**Законопроект потребує техніко-юридичного доопрацювання.**

**Перший заступник**

**керівника Головного управління А. НИЖНИК**