

## Про непроцесуальні аспекти діяльності Верховного Суду України у забезпеченні однотипності судової практики



**Трофімова Л. В.,**  
*кандидат юридичних наук,  
доцент, суддя Черкаського окружного  
адміністративного суду*

---

Надзвичайно відповідально сьогодні брати участь у формуванні державної правової політики шляхом обговорення важливих питань формування єдності судової практики в Україні. Упродовж усього періоду становлення України як незалежної, демократичної, правової держави, у якій права та інтереси людини і громадянина проголошено Конституцією України найвищою соціальною цінністю, що визначає спрямованість розвитку і діяльності держави, одним із найактуальніших питань залишається реформування судової системи. Правова система України розвивається, здебільшого використовуючи запозичення законодавства і судової практики інших країн, без достатнього використання доктрини реального права з оптимальним поєднанням доктрини правового нормативізму у діяльності кожного суду з метою ефективного правового регулювання суспільних процесів з огляду на тлумачення і впровадження у правове життя принципу верховенства права. Розбудові демократичного громадянського суспільства в Україні сприяє діяльність незалежних судів, які при відправленні правосуддя дотримуються принципу верховенства права. Юридичні можливості судді не обмежуються виключно службовими правами й обов'язками. Суддівський розсуд набуває ознак конкретно-правового явища на відміну від інших форм розсуду саме при здійсненні правосуддя як специфічної форми застосування права спеціальним суб'єктом — судом. Суддя як персональний носій судової влади наділений повноваженнями судової влади.

В умовах проведення судової реформи особливої актуальності набувають питання осмислення правового статусу суду, його ролі та значення у системі державної влади, можливості впливу судових інституцій на перебіг соціальних явищ і особливо на повноваження суду щодо судового розсуду при правозастосуванні та тлумаченні правових норм. Відмінність тлумачення від нормотворчості полягає у тому, що суди при відправленні правосуддя не дають оцінок законам з точки зору їх ефективності чи доцільності існування, що

спостерігається у процесі правотворчості, тлумачення здійснюється тільки з метою правильного й однакового застосування законів, а не з метою їх зміни (чи підміни). Суди, здійснюючи тлумачення права, не вправі змінювати задані Конституцією України або законодавцем елементи правового регулювання, зокрема: сферу дії норми щодо території, часу, за суб'єктами, прийомами правового регулювання, об'єктами правовідносин, змістом прав і обов'язків (якщо ці елементи не виражені чітко у нормах права, то вони визначаються шляхом використання певних прийомів тлумачення (буквального, систематичного, логічного, історичного та ін.)), що мають застосовуватися у сукупності.

Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615, визначено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи правової адаптації. На виконання Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 9 лютого 1999 р. № 145 КМУ запроваджено єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю і роботою з адаптації законодавства органів виконавчої влади, затверджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. КМУ щороку розробляє і затверджує план роботи з адаптації законодавства, а також передбачає у проекті державного бюджету на відповідний рік витрати на фінансування заходів для його виконання. Метою Загальнодержавної програми є створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз. Головними завданнями Загальнодержавної програми є: забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом; розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу; створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; забезпечення системності та узгодженості у роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства; вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського Союзу; вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів

права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства.

У зв'язку із зазначеним підтримуємо пропозиції круглого столу «Єдність системи судів загальної юрисдикції: теорія та практика», що відбувся у березні 2012 р. в рамках святкування Дня юридичної практики, у тому, що потребує спрощення процедура участі Верховного Суду України (далі — ВСУ) у законотворчій роботі. Чинним законодавством передбачено можливість надання висновків щодо законопроектів лише Пленумом ВСУ. Зважаючи на стислі строки для надання таких висновків, встановлені Регламентом Верховної Ради України, доцільно внести до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відповідні зміни та повернутися до порядку подання висновків на законопроекти, що існував до набрання чинності цим Законом, а погодження з ВСУ проектів законів не повинно обмежуватися лише питаннями судової системи та діяльності ВСУ, а має стосуватися і законопроектів щодо внесення змін до процесуального законодавства, виконання судових рішень тощо. Проте, зважаючи на важливу роль суду у суспільстві, доцільно, запропонувати Конституційній асамблеї [1] при підготовці системних змін до Конституції України розглянути питання про повернення Верховному Суду України права бути суб'єктом законодавчої ініціативи.

Конституційне визначення статусу ВСУ означає, що його роль у судовій системі має бути фундаментальною, а рішення та правові позиції — визначальними для розвитку судочинства в країні. Однак потрібно констатувати, що із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суттєво обмежено повноваження ВСУ, а деякі норми Закону не повною мірою відповідають європейським стандартам у сфері здійснення правосуддя, про що, зокрема, йдеться у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1755 (2010) від 5 жовтня 2010 р. «Функціонування демократичних інститутів в Україні». З метою врахування висновків Венеціанської комісії до Закону, схваленому на її засіданні 15–16 жовтня 2010 р., згідно з Планом заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затверджених Указом Президента України від 12 січня 2011 р. № 24, Міністерству юстиції доручено розробити та подати в установленому порядку для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Несумісними з конституційним визначенням ВСУ як найвищого судового органу є положення Закону, якими суттєво звужуються повноваження Пленуму ВСУ. Так, Пленум ВСУ позбавлено права надавати судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики; у разі необхідності визнавати нечинними роз'яснення Пленуму Вищого спеціалізованого суду (Закон України «Про судоустрій України» передбачав такі права в п. 2 ч. 2 ст. 47),

проте це питання є досить дискусійним. На практиці це ускладнить однакове застосування Закону усіма судами загальної юрисдикції, спричинить конфлікти між судами різних спеціалізацій щодо компетенції та у підсумку негативно позначиться на якості правосуддя, ефективності судового захисту прав та свобод громадян і може призвести до істотного збільшення кількості звернень громадян України до Європейського суду з прав людини. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України» від 20 жовтня 2011 р. не відобразив необхідних, комплексних змін до законодавства України у частині підвищення статусу та відновлення функцій ВСУ.

Наразі, власне, як серед громадян, суддів, так і у суспільстві в цілому, міжнародному середовищі триває дискусія щодо справедливого правосуддя і судової реформи в Україні [2; 3; 4]. 13 березня 2012 р. у ВСУ на засіданні круглого столу «Єдність системи судів загальної юрисдикції: теорія та практика» розглядалося питання про роль і місце цієї надзвичайно важливої судової інституції у системі судів загальної юрисдикції. Наукова спільнота, зокрема відомий вчений, член-кореспондент НАПрН України, суддя Конституційного Суду України у відставці М. І. Козюбра вважає, що з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус судів» Верховний Суд втратив не тільки статус вищого органу у системі судів загальної юрисдикції, але і статус повноцінного органу правосуддя. Як зазначив Голова ВСУ П. П. Пилипчук, практика застосування Закону України «Про судоустрій і статус суддів» засвідчила, що зміст багатьох норм складно однозначно тлумачити і правильно застосовувати. Необхідно враховувати, що з усієї кількості судових рішень, ухвалених судами першої інстанції, на сьогодні лише 0,01 % оскаржувалось до ВСУ. І, відповідно, ВСУ шляхом формування правових позицій у своїх судових рішеннях за наявних реалій може забезпечити однакове застосування законодавства щодо незначної кількості категорій справ.

Аналізуючи норми чинного законодавства, зокрема Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI, можна дійти висновку, що значно звужено повноваження ВСУ (ст. 38) як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції у формуванні єдності судової практики: має офіційний друкований орган і при ВСУ утворюється науково-консультативна рада, проте залишаються без визначеного механізму реалізації для формування єдності судової практики повноваження суддів ВСУ щодо аналізу судової практики (ст. 40), судової палати щодо аналізу судової статистики та вивчення судової практики (ст. 44-1), секретаря судової палати щодо вивчення і узагальнення судової практики у справах, розглянутих судовою палатою (ст. 44-1), хоча на Пленум Вищого спеціалізованого суду покладено вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики (ст. 36), оскільки Вищий спеціалізо-

ваний суд також аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику (ст. 32), а за результатами узагальнення судової практики дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції. Вказані положення створюють умови, що дозволяють формувати декілька відокремлених і замкнених на відповідні вищі спеціалізовані суди різновиди судової практики, у кожній з яких по-різному інтерпретуються і застосовуються одні й ті самі положення законів (земельні правовідносини, припинення особи, недійсні угоди), що може у кінцевому результаті призвести до порушення принципу рівності всіх перед законом і судом.

Разом із тим, за статтями 111-28, 244-2, 360-7 наведеного вище Закону рішення ВСУ, прийняте за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковими для усіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму, та для усіх судів України.

Актуальність напряму формування однотипності судової практики ВСУ (процесуальні повноваження і непроцесуальні аспекти діяльності) і його болючість у суспільстві пояснюється також і увагою суб'єктів законодавчої ініціативи щодо статусу і функцій ВСУ, а саме: 22 лютого 2012 р. Комітет Верховної Ради України з питань правосуддя рекомендував до прийняття у першому читанні законопроект народних депутатів С. В. Ківалова і Д. М. Притики (р. № 10076) «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус судів»» стосовно удосконалення окремих положень діяльності ВСУ з правом надавати судам рекомендаційні роз'яснення на основі узагальнення судової практики і аналізу судової статистики, а також визнавати недійсними (повністю або частково) та такими, що суперечать чинному законодавству, роз'яснення пленумів вищих спеціалізованих судів; ініціатива підготовки народним депутатом І. Г. Бережною (р. № 10340) проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо повноважень Верховного Суду України)» зумовлена необхідністю створення законодавчих умов для покращення стану організації і здійснення судочинства ВСУ, а також для подолання окремих практичних проблем, які виникають у діяльності судів України (зокрема, у пояснювальній записці вказано, що з метою забезпечення однакового застосування судами України норм Конституції та законів України надзвичайно важливо надати ВСУ повноваження, реалізація яких сприятиме подоланню труднощів у розумінні та застосуванні положень нормативно-правових актів України, а також дозволить судам формувати єдину і узгоджену практику правозастосування). Водночас слід нагадати, що у РФ з 14 березня 2011 р. набрав чинності

Закон РФ «Про суди загальної юрисдикції в Російській Федерації», що не містить вказівок на обов'язковість роз'яснень Пленуму Верховного Суду РФ (п. 4 ст. 14 у порівнянні з пп. 1 ст. 58 і абз. 3 ст. 56 раніше чинного Закону РРФСР «Про судоустрій УРСР»).

У своєму висновку, ухваленому 15–16 жовтня 2010 р., Венеціанська комісія зазначила, що, хоча багато положень закону вдосконалено порівняно з попереднім законопроектом, основні критичні зауваження, викладені у попередньому висновку, залишаються актуальними (пункти 8, 124 висновку). При цьому ці зауваження стосуються не тільки тих положень закону, котрі потребують внесення змін до Конституції України. Зокрема, не було враховано зауваження Венеціанської комісії, які стосувалися необхідності вилучення положень, що можуть бути розцінені як посягання на незалежність суддів шляхом позапроцесуального впливу на розгляд ними конкретних справ (пункти 12, 37, 129.6, 129.10 висновку) [3].

Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів (див. справу «Брумареску проти Румунії», № 28342/95, п. 61, ECHR 1999-VII). Європейський суд з прав людини наголошує на необхідності підтримання «справедливої рівноваги» між загальним інтересом суспільства та захистом основних прав конкретної особи. Необхідну рівновагу не буде забезпечено, якщо відповідна особа несе «особистий і надмірний тягар» (див. згадане вище рішення у справі Брумареску, п. 78). Однакове застосування законів є базовим принципом діяльності судової системи, що нерозривно пов'язаний із принципом правової визначеності та є одним із основоположних елементів верховенства права. Для прикладу наразі цікавим є досвід розгляду так званих «типових» принципів справ у Німеччині, коли справа скеровується одразу до Федерального Верховного Суду з метою отримання правової позиції («керівного рішення»), аби уникнути значної кількості справ і заповнити прогалини законодавства, що запобігає різному тлумаченню правової норми і правовим помилкам та забезпечує уніфікацію правосуддя і правопорядок у державі.

Проте, крім процесуальних повноважень ВСУ (наприклад, забезпечення процесуального права безпосереднього звернення із заявою про перегляд судових рішень до ВСУ), на нашу думку, слід особливо зупинитись на позапроцесуальних аспектах діяльності ВСУ як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції з огляду на очікування у суспільстві справедливого правосуддя і однакових підходів у формуванні судової практики, оскільки методична допомога та рекомендаційні роз'яснення судам першої інстанції надзвичайно необхідні саме тоді, коли суд вирішує резонансно-складну справу по суті, коли законодавство має прогалини чи колізії, коли

питання активно обговорюється правниками на різних Інтернет-форумах, а не тільки тоді, коли суддя фактично один раз на декілька років має можливість в установленому порядку бути слухачем курсів підвищення кваліфікації у Школі суддів та з'ясовувати проблемні питання, коли з одних і тих самих норм матеріального права є різні правові позиції ВСУ без мотивації їх зміни. На моє глибоке переконання і досвід попередньої роботи, для якості судових рішень потрібно поєднати професійний рівень, постійну і системну самоосвіту, регулярне обговорення у колі колег результатів розгляду справ за наслідком апеляційного, касаційного оскарження, вивчення матеріалів, що містяться на офіційних сайтах різних судових інстанцій, ВРЮ, ВККС, різних правових електронних виданнях. З метою забезпечення однотипності судової практики нагальною потребою є удосконалення повноважень ВСУ та Пленуму ВСУ поряд із удосконаленням комплексу інших комунікативних заходів.

Важливим у цьому контексті є закріплення за ВСУ повноважень із надання судам рекомендаційних роз'яснень, права ревізувати роз'яснення пленумів вищих спеціалізованих судів з різною інтерпретацією норм, а в окремих, чітко визначених законом випадках — надавати роз'яснення з питань застосування законодавства, що будуть обов'язковими для судів загальної юрисдикції та усіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності відповідні норми законодавства, зокрема у так званих «типових схемних» справах. Наприклад, правове регулювання різними актами сплати при відчуженні (придбанні) автомобіля, різні підходи до визначення поняття «виручка» для суб'єктів спрощеної системи оподаткування, сплата єдиного внеску на загальнообов'язкове пенсійне страхування пільговиками до досягнення пенсійного віку. Будь-яке втручання органу влади у захищене право (у право на мирне володіння майном) не суперечитиме загальній нормі, викладеній у першому реченні ч. 1 ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, підписаної в Римі 4 листопада 1950 р., коли воно законне і не свавільне (рішення у справі «Ятрідіс проти Греції», № 31107/96, п. 58, ECHR 1999-II), лише якщо забезпечено «справедливий баланс» між загальним інтересом суспільства та вимогами захисту основоположних прав конкретної особи. Питання стосовно того, чи було забезпечено такий справедливий баланс, стає актуальним лише після того, як встановлено, що відповідне втручання задовольнило вимогу законності і не було свавільним (рішення у справі «Беелер проти Італії», № 33202/96, п. 107, ECHR 2000-I).

Суд у справі «Проніна проти України» від 18 липня 2006 р. зазначив, що «у правовій системі України, де фізична особа не має права індивідуального звернення до Конституційного Суду України, національні суди мають досліджувати питання відповідності нормативних актів Конституції і, якщо існує

сумнів, звертатися з клопотанням про відкриття конституційного провадження». У чинному Законі України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI такий обов'язок покладено на пленуми вищих спеціалізованих судів (ст. 36), які повинні ініціювати звернення про відкриття конституційного провадження до ВСУ «у разі невизначеності в питанні про те, чи відповідає Конституції застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі».

На європейському континенті спостерігається взаємопроникнення англо-саксонської і романо-германської правових сімей щодо судового прецеденту.

Вчені, зокрема С. Шевчук, до результатів судової правотворчості включають судову практику, судовий прецедент, правові позиції, правоположення, роз'яснення вищих судів [5]; Б. Малишев актами судової правотворчості називає судові прецеденти, квазіпрецеденти та нормативно-правові акти [6, с. 30]; О. Верещагін формами судової правотворчості визнає судові прецеденти, правила судів, роз'яснення вищих судів, судові звичаї [7, с. 137–182]; С. Чередніченко до результатів судової правотворчості відносить судові прецеденти, акти роз'яснення судової практики, правоприпиняючі акти [8, с. 19].

За наявності недоліків та прогалин в українському законодавстві від рішень і позапроцесуальної діяльності ВСУ суспільство очікує насамперед низки заходів для формування єдиної судової практики, зрозумілих підходів до трактування норми права й використання у судовій практиці рішень Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини, а саме: надання технічної можливості суддям обговорювати проблемні питання в режимі он-лайн на форумах з колегами різних інстанцій; дистанційне підвищення кваліфікації з огляду на розвиток інформаційного середовища; оперативні рекомендаційні роз'яснення щодо вразливих питань у суспільстві; оновлення підходів до роботи науково-методичних рад і проведення заходів із можливістю надання матеріалів судами для обговорення і зворотного реагування на проблемні питання; підвищення якості роботи Школи суддів; активна співпраця з Центром суддівських студій та інститутами суддівського самоврядування (формальні і неформальні шляхи); надання практичної допомоги і проведення аналізу узагальнень практики розгляду справ судами різних інстанцій, утворення бібліотечних фондів (зокрема електронних), забезпечення довідниками і посібниками та ін.

Незалежність судових органів не перешкоджає суду знаходити порушення гарантованих Конвенцією прав та інших зобов'язань держави за Конвенцією. Щодо останнього положення, йдеться, зокрема, про обов'язок держави не перешкоджати заявникові в ефективному здійсненні його права на звернення до суду (ст. 34 Конвенції), а також про її обов'язок створити всі необхідні умови для ефективного здійснення судом розслідування по справі, коли постає



така необхідність (ст. 38 Конвенції). Саме суди та прирівняні до них інституції вважаються, як правило, тими ефективними засобами захисту на національному рівні, до яких за Конвенцією потрібно звертатися за захистом своїх прав, перш ніж шукати підтримку в Європейському суді з прав людини (див. рішення щодо прийнятності від 17 грудня 2002 р. у справі «Воробйова проти України», заява № 27517/02; рішення щодо прийнятності від 18 травня 2004 р. у справі «Архипов проти України», заява № 25660/02) [9].

Судді з різним досвідом, різними поглядами на життя в одній і тій самій судовій колізії можуть приймати рішення з різною мотивацією, інколи навіть прямо протилежні. Правосуддя — це вид державної діяльності, де немає місця власним особистим емоціям, сваволі і примхам, адже абстрактна правова позиція, що відхиляється від сформованої практики нормотворця або суду відповідного рівня, помилки у застосуванні права, повторні помилки суддів, неясність і нечіткість мотивації судових рішень, непередбачуваність судової практики не сприяють справедливому судочинству.

Правова цінність актів Конституційного Суду України, на переконання судді В. Кампа (і ми поділяємо цю позицію), у тому, що вони «містять правові позиції, тобто обов'язкові для всіх суб'єктів права положення його актів (мотивувальної і резолютивної частини), що базуються на інтерпретації приписів Конституції і законів України та застосуванні норм і принципів Основного Закону держави до оспорюваних актів і положень законодавства; мотивувальна частина, часом, має більше значення, ніж резолютивна, бо у ній можуть міститися положення, що суттєво доповнюють резолютивну частину» [10].

Підсумовуючи, варто зазначити про корисний Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень (п. 71), яким визначено, що вищі судові органи можуть сприяти поліпшенню якості судових рішень, розробляючи рекомендації для судів нижчого рівня, привертаючи увагу до принципів, що застосовуються згідно з існуючою практикою.

### **Використана література:**

1. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. № 224/2011 [ Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.president.gov.ua/documents/](http://www.president.gov.ua/documents/).

2. Пашковская Т. Статус ВСУ: проблемы и перспективы // Судебно-юридическая газета. — 2012. — № 10.

3. Ставнійчук М. Судова реформа: крок вперед і два назад // Дзеркало тижня. — 2010. — № 39.

4. Лист Верховного Суду України від 12 липня 2010 р. щодо Закону «Про судоустрій України і статус суддів» та з питань забезпечення єдності судової практики, однакового застосування закону [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002700-10>.

5. *Шевчук С.* Судова правотворчість : світовий досвід і перспективи в Україні. — К. : Реферат, 2007. — 640 с.
6. *Малишев Б. В.* Судовий прецедент у правовій системі Англії. — К. : Практис, 2008. — 344 с.
7. *Верещагин А. Н.* Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. — М. : Междунар. отношения, 2004. — 344 с.
8. *Чередниченко С. П.* Судебное правотворчество : сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 — М., 2005. — 203 с.
9. *Третьяков Д.* Застосування практики Європейського суду [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/570/>.
10. *Кампо В.* Правові позиції Конституційного Суду України як необхідний елемент забезпечення судово-правової реформи // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 2. — С. 115.