

Переосмислення конституційно-

правового статусу
Верховного Суду України
як найвищого судового
органу в системі судів
загальної юрисдикції



О. А. Михайлюк

кандидат юридичних наук, суддя Малиновського районного суду м. Одеси



Г. О. Михайлюк

кандидат юридичних наук, консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена дослідженню повноважень Верховного Суду України в контексті судово-правової реформи, окреслені стратегічні пріоритети у напрямку розширення його функцій. За результатами ґрунтовного аналізу надано рекомендації з питань вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: Верховний Суд України, правосуддя, функції, верховенство права, перегляд справ, юрисдикція, повноваження, судова практика.

Статья посвящена исследованию полномочий Верховного Суда Украины в контексте судебной реформы, очерчены стратегические приоритеты в направлении расширения его функций. В результате основательного анализа предоставлены рекомендации по вопросам усовершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: Верховный Суд Украины, правосудие, функции, верховенство права, пересмотр дел, юрисдикция, полномочия, судебная практика.

The article is devoted to the research of the Supreme Court of Ukraine authorities in the context of the judicial reform; the strategic priorities in broadening of its functions have been outlined. As a result of a thorough analysis the recommendations of current legislation improvement have been granted.

Keywords: Supreme Court of Ukraine, justice, functions, rule of law, reconsideration, jurisdiction, authorities, judicial practice.

Важливим засобом розв'язання проблем визначення повноважень Верховного Суду України є наявність відповідної законодавчої бази. З часу проголошення незалежності в Україні таку базу в ос-

новному сформовано. Вона складається з Конституції України [1], Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2], інших законів і міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Водночас законодавство у зазначеній сфері потребує вдосконалення. Про заходи, що мають бути здійснені з цього питання, вже неодноразово згадувалося в рамках роботи Комісії з питань правосуддя Конституційної Асамблеї.

Однак ухвалення концепції судово-правового реформування, конституційне визнання судової влади як державної нарівні з законодавчою та виконавчою, поширення юрисдикції судів на всі правовідносини в державі не перетворили українське правосуддя на звичний для старих демократій дієвий механізм захисту і відновлення порушених прав та інтересів.

У Конституції мають бути закріплені стратегічні пріоритети судоустрою й судочинства, тому в Основному Законі потрібно визначити органи судової влади та інші органи, що мають забезпечувати її діяльність, а саме, крім судів, Вищу раду юстиції, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України.

Під час проведення судово-правової реформи, прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» фахівцями-практиками й дослідниками в цій галузі було започатковано гостру дискусію навколо проблематики встановлення обсягу повноважень Верховного Суду України, серед них: П. П. Пилипчук, С. В. Ківалов, М. І. Козюбра, І. Х. Темкіжев, Р. В. Кошулинський, М. Й. Вільгушинський та ін.

Згідно зі статтею 125 Конституції України, статтею 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Верховний Суд України є найвищим судовим орга-

ном у системі судів загальної юрисдикції, який переглядає справи з підстав:

неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом;

переглядає справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом;

надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, в яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину;

вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Зазначені повноваження закріплені за Верховним Судом України і в процесуальних кодексах та в основному відповідають загальноприйнятим функціям судів найвищого рівня у більшості країн світу.

У Конституції України згадуються не лише найвищий судовий орган, а й вищі судові органи, що обумовлює істотну відмінність в їх функціях та повноваженнях, які, на нашу думку, повинні бути чітко розмежовані.

Необхідно згадати Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року №8-рп/2010 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у ст.

ст. 125, 129 Конституції України. Як відомо, Конституційний Суд зазначив, що статус Верховного Суду не передбачає наділення його повноваженнями суду касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів і законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції [3].

Найвищий судовий орган – Верховний Суд України, який за всіма ознаками мав би виконувати свою головну функцію – забезпечення єдності судової практики судів всіх юрисдикцій, дотепер залишається позбавленим необхідного обсягу повноважень, які б давали йому можливість дієво впливати на становлення ефективного судочинства в Україні.

Так, розглядаючи питання вдосконалення чинного законодавства з питань функціонування Верховного Суду України, потрібно виходити з правила про те, що кожна судова ланка створена для виконання власних повноважень, які не повинні дублюватися судами інших ланок, найбільше зацікавлена в тому, щоб судова система забезпечувала б, з одного боку, законність судових рішень, а з іншого – прогнозованість і гарантованість судового захисту.

При цьому судова система загалом повинна прагнути досягнути однакового судового правозастосування. Саме таке завдання має вирішувати Верховний Суд України з питань застосування законодавства. Тут повинні гармонічно поєднуватись дві вимоги: незалежність кожного суду (судді) при вирішенні конкретної справи та передбачливість для суспільства і кожної особи результату судового розгляду.

Обов'язковість правових позицій Верховного Суду України, викладених у його рішеннях стосовно практики Європейського суду з прав людини, є дієвим чинником, який сприяє неухильному дотри-

манню права на справедливий суд, передбаченого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4]. На відміну від постанов Пленуму Верховного Суду, що мали рекомендаційний характер, постанови Суду в судових справах набули статусу своєрідного судового прецеденту, що підвищує ефективність діяльності судової системи та зміцнює довіру громадян до національного судочинства.

Зокрема, до завдань Верховного Суду України слід віднести гарантування принципу верховенства права та інших засад судочинства при розгляді й вирішенні справ судами, а також забезпечення єдності судової системи та стабільності практики судів.

Вважаємо, що з метою утвердження статусу Верховного Суду України як «суду права», чіткого визначення його функцій, забезпечення єдності судової практики, слушними є пропозиції надати Верховному Суду й інші повноваження.

Зокрема, йдеться про повернення права законодавчої ініціативи і внесення змін до Конституції, хоча у суддівської спільноти та окремих науковців різні думки з цього приводу. Наприклад, з погляду класичної реалізації державної влади на засадах її поділу, відсутність таких повноважень виправдана. Дотримання вимог щодо якості закону, його передбачуваності, в першу чергу покладено на законодавця. Мірилом відповідності є чіткість та зрозумілість правової норми. Однак якість нормативно-правових актів залишає бажати кращого. У такому разі забезпечення принципу передбачуваності зміщується в площину діяльності органів судової влади.

Саме у судах концентрується інформація щодо дисбалансу правового регулювання суспільних відносин, і ця інформація потребує передачі для розв'я-

зання проблеми законодавцем. Йдеться про реалізацію зворотного зв'язку між суспільними інститутами.

Тому також є слушною пропозиція щодо наділення Верховного Суду України лише повноваженнями надання висновків до проектів законів, пов'язаних із судовою діяльністю, і обов'язковість розгляду цих висновків у процесі законотворення.

Конституція України поряд із діючим законодавством не наділяє Верховний Суд України правом законодавчої ініціативи. Проте право судової влади на законодавчу ініціативу таке ж логічне, як і право інших складових державної влади на це, та є життєво необхідним.

У зв'язку з цим, на наше переконання, відсутність у Верховного Суду України права законодавчої ініціативи перешкоджає йому самостійно та оперативно порушувати питання перед Верховною Радою України про внесення змін до чинних законодавчих актів чи прийняття нових, як це відбувається в інших країнах, наприклад, у Росії.

На нашу думку, недосконалість законодавства найочевидніше проявляється через судову практику. Саме тому внесення відповідних змін до Конституції і надання Верховному Суду України права законодавчої ініціативи, наприклад через комітет з питань верховенства права та правосуддя, сприяло б оперативному прийняттю законодавчих актів, необхідних для вдосконалення роботи судів, процедури судочинства, підвищення незалежності суддів, зміцнення їх статусу.

Щодо питання забезпечення єдності судової практики в системі судів загальної юрисдикції, то згідно зі ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус судів» до повноважень пленумів вищих спеціалізованих судів віднесено право узагальнювати практику застосування

матеріального і процесуального закону та за її результатами давати роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції.

Фахівці з Верховного Суду України вважають, що вказані положення не сприяють однаковому застосуванню положень законодавства судами, а, навпаки, породжують відокремлені одна від одної й замкнені на відповідні вищі спеціалізовані суди різновиди судової практики, у кожній з яких по-різному інтерпретуються і застосовуються одні й ті ж положення законів, що, на їх думку, негативно впливає на стан дотримання права людини на справедливий суд, порушується принцип рівності всіх перед законом і судом та створюються труднощі в правозастосовній діяльності судів.

Отже, для унеможливлення такої ситуації варто, на наш погляд, погодитися з пропозиціями про надання Верховному Суду України повноважень щодо:

забезпечення однакового застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції;

перегляду судових рішень судів нижчих інстанцій, прийнятих з явним порушенням норм матеріального або процесуального права, які не були предметом апеляційного чи касаційного оскарження;

надання судам роз'яснень з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики й аналізу судової статистики, тобто не юрисдикційний механізм, висловлені у них правові позиції можуть братися до уваги при вирішенні аналогічних спорів як рекомендаційні.

Варта уваги, наприклад, пропозиція стосовно можливості ухвалення Верховним Судом т. зв. «пілотного» рішення, якщо йдеться про ймовірність масового надходження до судів нових одно-

типних справ. У поєднанні з обов'язковістю врахування висловлених у такому рішенні правових позицій це може стати своєрідним бар'єром від надмірного і невиправданого навантаження на судів та спрямує судову практику в однакове русло вже у першій інстанції.

Заслугують на увагу й інші пропозиції правників, які пропонують надавати судам право запиту правової позиції вищих судів і розглядати їх як преюдицію. Подібний правовий інститут існує у Франції і є ефективним для забезпечення однакового правозастосування саме на перспективу.

Вказаний механізм забезпечення однакового правозастосування є процесуальним, а тому можливо передбачити, що немотивоване відхилення від правових позицій Верховного Суду, викладених у його рішеннях, є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій.

Також потребує вдосконалення, на нашу думку, процедура допуску Вищими судами України (ВССУ, ВАСУ, ВГСУ) справи до провадження.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини від 21 лютого 1975 р. у справі «Голдер (Golder) проти Великої Британії» було зазначено, що п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується невід'ємного права особи на доступ до правосуддя, а отримання спеціальних дозволів за зверненням до суду є прямим порушенням права доступу до суду (пп. 35, 36, 40) [5; 6].

Встановлений процесуальними кодексами (КПК, ЦПК, КАСУ, ГПК) порядок подання звернень до Верховного Суду України через відповідний вищий спеціалізований суд є процедурою спеціального доступу.

З урахуванням наведеного, варто погодитись із пропозицією фахівців з суд-

дівського корпусу, доповнити відповідні статті процесуальних кодексів нормою щодо можливості оскарження до Верховного Суду України «ухвали про відмову у допуску» [7].

При цьому відсутність функції касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів не спростовує головної ролі Верховного Суду України у здійсненні правосуддя і забезпеченні єдності судової практики, важливого впливу на тлумачення змісту правових норм, подолання прогалин у законодавстві, що загалом створює владний вплив на суспільні відносини. Все більш поширеною в науці та практиці стає думка про судову правотворчість, що, в свою чергу, вимагає врахування підходу до застосування судових рішень у країнах англосаксонської правової системи.

На сьогодні з усіх судових рішень лише рішення Європейського суду з прав людини визнані в Україні джерелом права, що не зовсім відповідає стану речей. Адже і рішення Верховного Суду України, прийняті 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'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, та для всіх судів України [8]. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність із рішенням Верховного Суду України. Норми постанов Пленуму Верховного Суду України, правові позиції Верховного Суду України нерідко містять положення, відсутні у нормативних актах.

Зазначене свідчить про актуальність ґрунтовного дослідження можливостей впливу Верховного Суду України

на формування єдиної судової практики та на регулювання суспільних відносин з тим, щоб основоположні засади розподілу функцій влади не були порушені. На сьогодні межа такої правотворчості в законодавстві не окреслена.

Заслуговує уваги також пропозиція щодо перегляду Верховним Судом України судових рішень за винятковими обставинами, яка відповідає меті та змісту форми перегляду судових рішень найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. На нашу думку, він повинен здійснюватись за іншим переліком підстав, ніж передбачені при перегляді в касаційному порядку, такі підстави дійсно повинні бути винятковими.

Авторитет усієї судової системи України визначається правильним і однаковим застосуванням судами законодавства. У зв'язку з цим функції Верховного Суду України, крім здійснення правосуддя, мають забезпечувати ефективність національної правової системи та дію принципу верховенства права.

Підсумовуючи вищевикладене, вбачається, що чинне законодавство України, яке регулює діяльність Верховного Суду України, потребує вдосконалення у напрямку розширення функцій Верховного Суду України правом законодавчої ініціативи, розробки та закріплення чітких правил тлумачення судами правових норм, правом надавати рекомендаційні роз'яснення для судів на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики.

Реалізація зазначених заходів, на нашу думку, сприятиме формуванню в Україні ефективної нормативно-правової бази, здатної законодавчо забезпечити виведення судової системи України на рівень європейських стандартів, а також виконанню зобов'язань України перед Радою Європи, врахуванню рекомендацій Венеціанської комісії.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41 ; № 41-42 ; № 43 ; № 44-45. – Ст. 529.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України, від 11 березня 2010 року №8-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Виступ Голови Верховного Суду України Петра Пилипчука на міжнародній науково-практичній конференції від 15 лютого 2013 року «Верховний Суд України і демократичне суспільство: витоки та перспективи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнята 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13 ; № 32. – Ст. 270.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Голдер (Golder) проти Великої Британії» від 21 лютого 1975 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Порядок оскарження судових рішень до Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>
8. Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи від 18 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>