

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/73>

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОСТІ ВРАХУВАННЯ ПРАВОВИХ ВИСНОВКІВ ВЕРХОВНОГО СУДУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

THE MECHANISM FOR ENSURING THE MANDATORY ACCOUNT OF LEGAL CONCLUSIONS OF THE SUPREME COURT: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT

Берназюк О.О., д.ю.н.,
професор кафедри права
Європейський університет

Статтю присвячено висвітленню сучасного стану механізму забезпечення обов'язковості врахування правових висновків Верховного Суду та окресленню шляхів удосконалення такого механізму, а також процесуального законодавства, яке його регулює. Доведено, що для забезпечення оприлюднення та доведення до відома усіх зацікавлених суб'єктів правових висновків Верховного Суду законодавством визначено обов'язок Верховного Суду систематизувати та оприлюднювати власні правові позиції.

Автором обґрунтовано, що одним із елементів механізму доведення до відома суб'єктів владних повноважень правових висновків Верховного Суду в Україні запроваджено практику повідомлення суб'єктів владних повноважень про свої правові позиції, викладені у постановках, надсилаючи їм листи з відповідною інформацією. Аргументовано, що спеціальним законом встановлено обов'язок щодо ведення обліку та систематичного оприлюднення правових висновків Верховного Суду для всіх суб'єктів владних повноважень через необхідність безумовного забезпечення цими суб'єктами принципу законності у своїй діяльності.

З метою удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України автором запропоновано розглянути можливість внесення відповідних змін та доповнень до цього Кодексу. З метою виокремлення правового висновку у постанові Верховного Суду, в якій він сформульований, запропоновано внести доповнення до ст. 356 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій серед вимог до мотивувальної частини постанови Верховного Суду передбачити вимогу щодо вказівки на вже існуючий правовий висновок щодо застосування відповідної норми права або вказівки на формування нового висновку чи уточнення вже існуючого. Для стимулювання більш уважного ставлення до практики Верховного Суду та забезпечення єдності судової практики автором запропоновано доповнити п. 3 ч. 1 ст. 322 Кодексу адміністративного судочинства України положеннями про необхідність зазначення судом апеляційної інстанції в ухваленій постанові про застосування висновку Верховного Суду або про його відсутність.

Ключові слова: правовий висновок, правова позиція, судовий прецедент, єдність судової практики, Верховний Суд.

The article is devoted to highlighting the current state of the mechanism for ensuring the mandatory consideration of legal opinions of the Supreme Court and outlining ways to improve such a mechanism, as well as the procedural legislation that regulates it. It has been proven that in order to ensure the publication and bringing to the attention of all interested subjects of the legal conclusions of the Supreme Court, the legislation defines the obligation of the Supreme Court to systematize and publicize its own legal positions.

The author substantiated that one of the elements of the mechanism of bringing the legal conclusions of the Supreme Court to the attention of the subjects of power in Ukraine is the practice of notifying the subjects of power about their legal positions, outlined in the resolutions, by sending them letters with the relevant information. It is argued that a special law establishes the obligation to keep records and systematically publish the legal opinions of the Supreme Court for all subjects of power due to the need for these subjects to unconditionally ensure the principle of legality in their activities.

In order to improve the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the author suggested considering the possibility of making appropriate changes and additions to this Code. In order to highlight the legal conclusion in the decision of the Supreme Court, in which it is formulated, it is proposed to make additions to Art. 356 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, in which, among the requirements for the motivational part of the Supreme Court's decision, there is a requirement to indicate an already existing legal opinion regarding the application of the corresponding rule of law or an instruction to form a new opinion or clarify an existing one. In order to stimulate a more careful attitude to the practice of the Supreme Court and to ensure the unity of judicial practice, the author proposed to add paragraph 3, part 1 of Article 322 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine provisions on the need for the court to indicate the appellate instance in the adopted resolution on the application of the conclusion of the Supreme Court or on its absence.

Key words: legal opinion, legal position, judicial precedent, unity of judicial practice, the Supreme Court.

Вступ. Частиною 3 ст. 125 Конституції України визначено, що Верховний Суд (ВС) є найвищим судом у системі судуострою України [1].

У ч. ч. 5 та 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» містять дві окремі норми, відповідно до яких: 1) висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках ВС, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права; 2) висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках ВС, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права [2, с. 42–43].

Зі змісту цих правових приписів вбачається, що правові висновки стосовно застосування норми права, викладені у постановках ВС, мають враховуватися не тільки судами всіх інстанцій та самим ВС під час застосування відповідних положень законодавства, але і всіма суб'єктами владних повноважень.

Водночас, правове регулювання інституту правових висновків ВС характеризується певними суперечностями та недоліками. Зокрема, постає питання про те, чи вважається правовою позицією ВС та чи є обов'язковими для врахування суб'єктами владних повноважень висновки, викладені не у постановках (як це зазначено у поло-

женнях процесуальних кодексів та Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), а у рішеннях ВС (ухвалених у зразковій справі або під час розгляду справи ВС як судом першої інстанції).

Крім того, у законодавстві недостатньо урегульованим залишається питання щодо механізму забезпечення врахування правових висновків ВС стосовно застосування норми права судами та суб'єктами владних повноважень (узагальнення та оприлюднення правових висновків ВС, обов'язкове зазначення у судових рішеннях про застосування правового висновку ВС та ін.), а також щодо підстав, за наявності яких допускається відступ від сформованої правової позиції, порядку та наслідків такого відступу, способу відступу, визначення часу, з якого відступ від правової позиції має застосовуватися судами, способу доведення відступу до відома судів нижчих інстанцій та ін. [3].

З огляду на вищезазначене постає необхідність у проведенні дослідження окремих питань щодо процесуального та організаційного механізмів забезпечення обов'язковості правових висновків ВС та визначені шляхів його удосконалення.

Таким чином, метою статті є визначення сучасного стану механізму забезпечення обов'язковості врахування правових висновків ВС та окреслення шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Обов'язковість врахування правових висновків ВС під час застосування норми права судами та суб'єктами владних повноважень обумовлює необхідність вироблення механізму, за допомогою якого правові висновки ВС мають бути доведені до відома усіх суб'єктів.

Одним із способів виокремлення правового висновку у постанові ВС, в якій він сформульований, є зазначення про це у мотивувальній частині відповідної постанови.

З цього приводу варто зауважити, що відповідно до ст. 356 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) постанова суду касаційної інстанції складається зокрема, з мотивувальної частини із зазначенням:

а) мотивів прийняття або відхилення кожного аргументу, викладеного в касаційній скарзі та відзиві на касаційну скаргу;

б) доводів, за якими суд касаційної інстанції погодився або не погодився з висновками суду першої та (або) апеляційної інстанції;

в) висновків за результатами розгляду касаційної скарги з посиланням на норми права, якими керувався суд [4].

Аналогічні положення визначені ст. 315 Господарського процесуального кодексу України (ГПК України) [5] та ст. 416 Цивільного процесуального кодексу України ЦПК України [6].

Отже, у процесуальних кодексах серед вимог до мотивувальної частини постанови ВС відсутня вимога щодо зазначення вказівки на вже існуючий правовий висновок щодо застосування відповідної норми права або вказівки на формування нового висновку чи уточнення вже існуючого.

Така вимога передбачена лише стосовно постанов палати, об'єднаної палати та Великої палати Верховного Суду (ВП ВС), зокрема, у таких постановках має міститися висновок про те, як саме повинна застосовуватися норма права, із застосуванням якої не погодилася колегія суддів, палата, об'єднана палата, що передала справу на розгляд палати, об'єднаної палати, ВП ВС (ч. 2 ст. 315 ГПК України, ч. 2 ст. 356 КАС України та ч. 2 ст. 416 ЦПК України).

Крім того, з метою стимулювання більш уважного ставлення до практики ВС доцільно розглянути можливість доповнення п. 3 ч. 1 ст. 322 КАС України положеннями про необхідність зазначення судом апеляційної інстанції у мотивувальній частині постанови про застосування висновку ВС або про його відсутність.

Також для забезпечення оприлюднення та доведення до відома усіх зацікавлених суб'єктів правових висновків

ВС законодавством визначено обов'язок ВС систематизувати та оприлюднювати власні правові позиції.

Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ВП ВС, зокрема, здійснює узагальнення судової практики.

Частиною 2 ст. 46 цього ж Закону передбачено, що Пленум ВС, зокрема, з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій ВС з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані; за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ [2].

Водночас, такі положення Закону можуть бути піддані критиці зі сторони Консультативної Рада європейських суддів (КРЕС), яка у Висновку № 20 (2017) зазначила, що суспільно-публічна роль верховного суду, яка полягає в наданні керівних рекомендацій *pro futuro* (на майбутнє), забезпечуючи єдність судової практики та розвиток права, повинна бути досягнута за допомогою належної системи фільтрування звернень та зобов'язуваного характеру правових тлумачень *in abstracto*; цей підхід є більш прийнятним, ніж розвиток права шляхом розроблення обов'язкових до застосування роз'яснень або загальних висновків, прийнятих на пленарних засіданнях верховного суду; такі інструменти, що (досі) існують в окремих країнах, приймаються (на відміну від інструменту попередніх рішень), не беручи до уваги будь-які реальні справи або справи, що розглядаються, а також без участі сторін у справі або їхніх адвокатів, які могли б обґрунтувати свої позиції; припускаючи можливість таких інструментів мати позитивний вплив на єдність судової практики та правову визначеність, КРЕС вважає, що ці інструменти викликають занепокоєння з погляду належної ролі судової влади в системі розподілу державної влади [7].

Разом з тим, у п. 40 цього Висновку КРЕС № 20 (2017) зазначено, що належна система звітності щодо судової практики є важливою для забезпечення єдності застосування права. Щонайменше судові рішення верховних судів та апеляційних судів мають публікуватися не лише для того, щоб до них був доступ сторін окремої справи, але щоб на них могли покладатися в майбутньому інші суди, адвокати, прокурори, вчені й широка громадськість (див. Висновок КРЕС № 14 (2011) «Про правосуддя та інформаційні технології» [8]).

Також п. п. 41-43 Висновку КРЕС № 20 (2017) рекомендовано запровадження офіційних, напівофіційних та приватних видів звітів, у традиційній паперовій формі чи у форматі електронних баз даних, у приватному або публічному порядку; судді повинні мати доступ принаймні до електронної бази даних судової практики верховного та апеляційних судів, а також можливість отримати відповідне безкоштовне навчання з використання такої бази даних.

До того ж КРЕС вітає практику оприлюднення стислих викладів судових рішень (індексів чи покажчиків), які включають опис фактів і обставин для того, щоб полегшити пошук прецедентних рішень; якщо верховні суди чи апеляційні суди напрацьовують завеликий обсяг судової практики, публікація такої практики не дає можливості суддям, юристам та науковцям відслідковувати її розвиток належним чином; за таких обставин КРЕС вважає доречним відбір та оприлюднення групи судових рішень, які встановлюють певні важливі стандарти для застосування в майбутніх справах; оприлюднення має здійснюватися у відповідній формі (наприклад, як добірка найважливіших судових рішень) для того, щоб якомога більше забезпечити подальше врахування відповідних судових рішень [7].

При цьому ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що ВС має офіційний друкований орган, в якому публікуються матеріали судової практики ВС та інші матеріали. Офіційний друкований орган може видаватися в електронному вигляді [2].

Постановою Пленуму ВС від 17 вересня 2021 р. № 7 затверджено Положення про офіційний друкований орган ВС та складу редакційної колегії журналу «Вісник Верховного Суду».

Відповідно до п. 1.4 та 1.7 цього Положення «Вісник» є спеціалізованим офіційним науково-практичним друкованим періодичним виданням, основні завдання якого полягають в оперативному доведенні до судів усіх рівнів та громадськості постанов Пленуму ВС, судової практики ВС та інших судів, матеріалів з питань організації діяльності судів, матеріалів з питань теорії і практики застосування матеріального та процесуального права, інших матеріалів, інформації про найважливіші події, що відбуваються у ВС, а також поза його межами за участю суддів ВС. «Вісник» видається в електронному вигляді [9].

Слід зазначити, що в Україні обов'язок щодо періодичної систематизації та опублікування правових висновків ВС повною мірою не виконується з кінця 2017 р.

У 2018 р. ВС анонсував, що повідомлятиме суб'єктів владних повноважень про свої правові позиції, викладені у рішеннях, надсилаючи їм листи з відповідною інформацією.

Перший такий лист стосувався правового висновку ВС у справі № 382/603/17 (справа про нарахування особі допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами) щодо застосування п. 25 Порядку обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; для запобігання порушенням прав людини ВС просив забезпечити обов'язкове врахування цього правового висновку під час застосування Порядку № 1266, довести його зміст до відома працівників, забезпечити неухильне виконання частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а про вжиті заходи повідомити ВС.

Як наголошує Голова Касаційного адміністративного суду у складі ВС, М. Смокович, подібні заходи повинні пришвидшити виконання судових рішень, не допустити помилкового застосування законодавчих норм суб'єктами владних повноважень у подальшому, а також отримати суттєве зменшення, а згодом і повну відсутність судових оскаржень з питань, у яких є чітка правова позиція ВС [10].

Важливо зазначити, що обов'язок вести облік та систематичне оприлюднення правових висновків ВС покладається на всіх суб'єктів владних повноважень, про що свідчать наступні положення законодавства України.

Важливим у контексті досліджуваної проблеми є, зокрема, положення ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої дисциплінарним проступком державного службовця є, зокрема, прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах ВС, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [11].

Таким чином, обов'язок застосування висновку ВС стає продовженням принципу законності, оскільки норма права (закону або іншого нормативно-правового акта) фактично не може існувати відокремлено від практики ВС (його праворозуміння), а суб'єкт владних повноважень не може мати власного (відмінного від правового висновку ВС) підходу до розуміння тієї чи іншої норми права.

На підтвердження такого висновку доцільно навести положення ст. ст. 4 та 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з якими принципами адміністративної процедури є, зокрема, верховенство права, у тому числі законності. При цьому останній принцип, крім іншого, означає обов'язковість висновків про застосу-

вання норм права, викладених у постановах ВС, для всіх адміністративних органів (орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації), які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [12].

Також важливо згадати ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якої державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності [13].

Подібні положення містяться у ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої місцеві державні адміністрації діють на засадах, зокрема, верховенства права та законності, а згідно зі ст. 13 цього ж Закону до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань забезпечення законності, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [14].

Крім того, ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя та законності, а стаття 38 спеціально визначає повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності [15].

Відповідно до ст. ст. 3 та 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах, зокрема, верховенства права та законності; діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також вирішення питань державного управління, зокрема, у сфері правової політики, законності та забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

До того ж ст. 20 цього Закону імперативно визначає, що Кабінет Міністрів України у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, серед іншого, забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади [16].

Також відповідно до ст. ст. 2 та 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права та законності; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України.

При цьому, ст. 7 цього Закону імперативно визначає, що основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є, зокрема, узагальнення практики застосування законодавства [17].

Висновки. Проведене у науковій статті дослідження дає підстави дійти висновку, що для забезпечення оприлюднення та доведення до відома усіх зацікавлених суб'єктів правових висновків ВС: 1) законодавством визначено обов'язок ВС систематизувати та оприлюднювати власні правові позиції; 2) ВС запровадив практику повідомлення суб'єктів владних повноважень про свої правові позиції, викладені у постановах, надсилаючи їм листи з відповідною інформацією; 3) спеціальним законом встанов-

лено обов'язок щодо ведення обліку та систематичного оприлюднення правових висновків ВС для всіх суб'єктів владних повноважень (ст. ст. 3, 19 та 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. ст. 2, 3 та 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», ст. ст. 4 та 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») через необхідність безумовного забезпечення цими суб'єктами принципу законності у своїй діяльності.

З метою удосконалення КАС України доцільно розглянути можливість: 1) для уніфікації понятійного апарату у КАС України застосовувати єдине поняття «правовий

висновок», як остаточно сформульовану позицію ВС щодо способу застосування норми права; 2) з метою виокремлення правового висновку у постанові ВС, в якій він сформульований, внести доповнення до ст. 356 КАС України, в якій серед вимог до мотивувальної частини постанови ВС передбачити вимогу щодо вказівки на вже існуючий правовий висновок щодо застосування відповідної норми права або вказівки на формування нового висновку чи уточнення вже існуючого; 3) з метою стимулювання більш уважного ставлення до практики ВС та забезпечення єдності судової практики доповнити п. 3 ч. 1 ст. 322 КАС України положеннями про необхідність зазначення судом апеляційної інстанції в ухваленій постанові про застосування висновку ВС або про його відсутність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
3. Берназюк О. О. Роль правового висновку Верховного Суду у забезпеченні принципу законності. Журнал «Конституційно-правові академічні студії». 2022. № 1. С. 37-45. URL : <https://doi.org/10.24144/2663-5399.2022.1.04>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
5. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
7. Висновок Консультативної Рада європейських суддів (КРЄС) № 20 (2017) від 10 листопада 2017 року «Про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону». URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/opinion_20_UA.pdf.
8. Висновок № 14 (2011) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про правосуддя та інформаційні технології (IT) від 9 листопада 2011 року. URL : <https://rm.coe.int/opinion-n-14-2011-on-justice-and-information-technologies-it-/16806a1fc0>.
9. Про затвердження Положення про офіційний друкований орган Верховного Суду та складу редакційної колегії журналу «Вісник Верховного Суду»: Постанова Пленуму Верховного Суду від 17.09.2021 № 7. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007780-21#Text>.
10. Верховний Суд повідомлятиме про свої правові позиції суб'єктів владних повноважень. Офіційний вебсайт Верховного Суду. 2018. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/432564/>
11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
13. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
17. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.