



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ
Проект ОБСЄ

«Гарантування дотримання прав людини
при здійсненні правосуддя. Фаза друга»

Тренінг «Закон України «Про правотворчу
діяльність»

29 листопада 2024 року

Вплив Верховного Суду на правотворчу діяльність у контексті правового моніторингу

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

Пов'язані поняття:

1. Правовий моніторинг
2. Принцип поділу державної влади (система стримувань і противаг)
3. Верховний Суд (касаційний перегляд, суд права)
4. Суддівська правотворчість (judicial lawmaking) та суддівський активізм
5. Правова позиція (висновок, практика, прецедент)
6. Ефективний захист
7. Принцип законності
8. Принцип правової визначеності
9. Тлумачення закону
10. Окрема ухвала
11. Адміністративне судочинство
12. Довіра до суду

Закон України «Про правотворчу діяльність»

Стаття 67. Мета, суб'єкти, складові та строки **правового моніторингу**

1. **Правовий моніторинг** - це систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів щодо:

1) уведення їх у дію в повному обсязі (набрання нормативно-правовими актами чинності, реалізації норм права, викладених у їх перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію нормативно-правових актів, щодо яких проводиться правовий моніторинг);

2) досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків.

Закон України «Про правотворчу діяльність»

2. Правовий моніторинг здійснюється:

- 1) суб'єктами правотворчої діяльності - щодо прийнятих (виданих) ними нормативно-правових актів;
- 2) **іншими учасниками правотворчої діяльності** - у випадках та порядку, встановлених законом.

3. Правовий моніторинг включає:

- 1) юридичну оцінку нормативно-правового акта (далі - юридична оцінка), що включає здійснення аналізу:...
- в) **рішень Конституційного Суду України та (або) інших судів** стосовно нормативно-правового акта та (або) його окремих структурних елементів, щодо якого (яких) проводиться правовий моніторинг.

Закон України «Про правотворчу діяльність»

Стаття 68. Етапи здійснення правового моніторингу

...

4. Джерелами інформації та даних, необхідних для оцінки таких нормативно-правових актів, можуть бути:

....

4) судова практика

Закон України «Про правотворчу діяльність»

Стаття 71. Особливості правового моніторингу за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики

Верховний Суд за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики може звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією щодо:

1. необхідності прийняття, внесення змін, зупинення або
2. дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта,
3. визнання його таким, що втратив чинність.

Закон України «Про правотворчу діяльність»

Стаття 65. Усунення правових прогалин та їх подолання

1. Правова прогалина - це повна або часткова відсутність норми права, що не забезпечує завершеність правового регулювання відповідних суспільних відносин.

2. У разі виявлення правової прогалини відповідний суб'єкт правотворчої діяльності зобов'язаний прийняти (видати) нормативно-правовий акт, що її усуває, актом того самого виду, що містить прогалину. Усунення правової прогалини шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта нижчої юридичної сили не допускається.

3. Суд для подолання правової прогалини може застосовувати у випадках, передбачених законом:

1) аналогію закону - шляхом застосування до неврегульованих суспільних відносин положень закону, який регулює подібні суспільні відносини;

2) аналогію права - шляхом застосування до суспільних відносин, не врегульованих нормативно-правовими актами, загальних принципів права.

4. Аналогія закону або аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, притягнення особи до юридичної відповідальності.

Запитання для дискусії

1. Чи відповідає правовий висновок ВС ознакам норми права (основними ознаками «норми права» є суттєвий та довготривалий вплив на суспільно-управлінські відносини, в яких беруть участь або можуть брати участь необмежена кількість осіб (постанова ВС від 20 травня 2022 року у справі № 160/9717/21)?
2. Які наслідки для системи законодавства має рішення адміністративного суду, що винесене у справі про оскарження НПА (нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (ч. 2 ст. 265 КАС)?
3. Чи норма права (закону або іншого нормативно-правового акта) може існувати відокремлено від практики ВС (за її наявності) та, відповідно, суб'єкт владних повноважень може мати власний (відмінний від правового висновку ВС) підхід до розуміння тієї чи іншої норми права (висновки про застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права (ч. 4 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру»)?

Стратегія розвитку Верховного Суду на 2023 - 2027 роки

(проект станом на травень 2023)

<https://drive.google.com/file/d/1pFBJyBAfrCCoopnHEOS5WFFq0ANSBk-t/view>

Місія Верховного Суду:

- забезпечувати справедливе, ефективне та швидке вирішення конфліктів (суперечок) між членами суспільства, у тому числі і за рахунок інновацій (цифрова трансформація правосуддя);
- роз'яснювати простою мовою ухвалені судові рішення, сприяти зменшенню кількості спорів у судах (правове просвітництво);
- бути лідером української судової системи та серед європейських верховних судів, підвищувати авторитет судової влади в Україні та за кордоном та підтримувати її незалежність;
- бути агентом змін у судовій системі та прикладом для інших судів та організацій у сфері правосуддя з точки зору ефективності роботи, прозорості та першокласного сервісу;
- сприяти євроінтеграції (наближувати нашу судову систему до стандартів ЄС у галузі правосуддя).

Підзаконні акти

Порядок здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів, затверджений постановою КМУ від 17 травня 2024 р. № 574

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-2024-%D0%BF#Text>

5. Правовий моніторинг акта суб'єкт правового моніторингу здійснює у такий спосіб як, зокрема, здійснення юридичної оцінки акта, яка включає проведення аналізу щодо:

- рішень Конституційного Суду України та (або) інших судів, що можуть стосуватися акта та (або) його окремих структурних елементів, щодо якого (яких) здійснюється правовий моніторинг;
- практики Європейського суду з прав людини, що можуть стосуватися акта та (або) його окремих структурних елементів, щодо якого (яких) здійснюється правовий моніторинг.

Порядок здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затверджений постановою КМУ від 23 серпня 2024 р. № 976 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2024-%D0%BF#Text>

У Міністерстві юстиції України відбувся круглий стіл щодо запровадження моніторингу нормативно-правових актів

https://pravo.ua/v-ministerstvi-iustytzii-ukrainy-vidbuvsia-kruhlyi-stil-shchodo-zaprovadzhennia-monitorynhu-normatyvno-pravovykh-aktiv/?fbclid=IwAR1DnP-u0qxyBig9kaNsoucoTRlyNHoNE_cxPzCDBb4t-hYFS4mFAALMjzs

Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Михайло Смокович наголосив на тому, що **від якості законодавства залежить і якість судових рішень, тож суди також є контролерами якості законодавства.**

Міністр юстиції України зазначив, що нове законодавство та застосування цифрових механізмів не просто зробить процес моніторингу обов'язковим, але й виведе його проведення на принципово новий рівень.

«Без належного правового моніторингу законодавства формування ефективної правової політики держави в забезпеченні належного захисту прав та інтересів людини сьогодні є неможливим», – зауважив віцепрезидент НАН України Сергій Пирожков.

Головний науковий співробітник НДІ правотворчості та науково-правових експертиз НАПрН України Анатолій Колодій, який наголосив на необхідності розроблення і прийняття окремого закону про правовий моніторинг.

Звіт «Судовий вплив: роль судів у реалізації реформ в Україні» підготовлено в рамках проєкту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», що реалізується за підтримки ЄС <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2023/10/ALI-Judicial-Impact-UKR.pdf>

Явище, яке характеризує активну роль суду і суддів у проведенні соціальних змін, вперше було концептуалізовано 1947 року американським істориком А. Шлезінгером. Цей процес отримав назву «судовий активізм». Першопочатково це поняття використовувалося у контексті опису конфлікту між суддями Верховного суду США, а саме «судовими активістами», які були представлені групою Блека-Дугласа і виступали за активну роль суду у проведенні соціальних змін, та прихильниками концепції «суддівського самообмеження», тобто групою Франкфутера-Джексона, яка вважала, що роль суду у процесі соціальних перетворень має бути більш обмеженою. Свою позицію представники групи Франкфутера-Джексона обґрунтовували тим, що законодавча та виконавча гілки влади знають, «як найкраще піклуватися про прогрес та суспільний розвиток».

Ганс Петтер Гравер.

Герої в суддівській мантії: добросовісне (чесне) суддівство в умовах аморальних законів / Київ: Вид-во ТОВ "Компанія ВАІТЕ" - 326 с.

Навіть у нашому довірливому норвезькому суспільстві суддя не може не бути морально відповідальним суб'єктом і не нести відповідальність за наслідки своїх дій.

Але це не надає судді повноважень використовувати свою посаду для просування окремої нормативної програми та займатися суддівським активізмом.

Крат Василь, Бабанли Расім.

Принципи права у практиці Верховного Суду: тернистий шлях від букви до духу
<https://www.deadlawyers.org/de-take-napysano/>

Без сумніву, суд не має грати на половині поля парламенту й не може підмінити собою законодавця, однак навіть у таких умовах залишається багато простору для судового активізму, який існує, як то кажуть, «між краплинами». Звісно, насамперед ідеться про наявність колізій, подолання яких є можливим винятково за умови певної частки судового активізму. Також зелене світло такий активізм отримує в разі наявності законодавчих прогалин. Це ті випадки, коли навряд хтось зможе звинуватити суддю в надмірному активізмі.

Складнішими є випадки, коли шансів звинуватити суддю в надмірному активізмі більше: тоді, коли норма певним чином врегульовує відносини, але робить це в неправовий (наприклад, неконституційний) спосіб.

Руслан Сидорович. Судовий активізм. Що це за явище: благо чи загроза?
<https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/sudoviy-aktivizm-shcho-ce-za-yavishche-blago-chi-zagroza.html>

Від фрази «підкоряється закону» до «керується верховенством права» ми зробили квантовий стрибок, зокрема в контексті позитивних тенденцій до можливості застосування судового активізму. І на це є дві причини.

Верховенство права жодним чином не заперечує принципу законності, до того ж цей принцип є складовою верховенства права. Ба більше, феномен верховенства права, як центрального принципу у здійсненні правосуддя, саме у його багатоскладовості, множинності (змістовно включає у себе інші принципи права) і в той же ж час, – узгодженості у призначенні – захисті прав особи, розумному коригуванні неточності закону (часом, швидкій реакції на ситуацію, коли такий є неправовим).

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичної особи до Управління архітектури та містобудування Міської ради про визнання протиправним та скасування рішення.

Ця справа стосувалася правомірності дій Управління архітектури та містобудування міської ради щодо анулювання паспорту прив'язки розміщення тимчасової споруди, які позивач вважав протиправними внаслідок недотримання відповідачем форми та порядку прийняття рішення про анулювання паспорту прив'язки.

Під час розгляду справи колегія суддів Касаційного адміністративного суду дійшла висновку про необхідність постановлення окремої ухвали, оскільки виявила недостатність підзаконного урегульована питання анулювання паспорту прив'язки на розміщення тимчасової споруди.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Суд виходив з того, що Порядком розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженим наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (яке відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» перейменоване на Міністерство розвитку громад та територій України) від 21 жовтня 2011 року № 244 не визначено форми, у якій уповноважений орган ухвалює рішення про анулювання паспорту прив'язки тимчасової споруди, а також не урегульовано процедуру, за наслідками якої паспорт прив'язки може бути анульовано.

Суд зазначив, що така ситуація не відповідає принципу належного урядування (ефективного врядування), створює ситуацію невизначеності як для відповідних суб'єктів господарювання, так і суб'єктів владних повноважень на конкретній території, а також призводить до численних судових спорів (зокрема, Верховним Судом вже було розглянуто справи № № 712/16025/13-а, 405/1317/15-а, 373/2346/16-а, 296/634/16-а, 420/6255/18, 1140/3326/18, 1140/2872/18, 757/7315/16-а, у яких суб'єкт владних повноважень приймав рішення про анулювання паспорту прив'язки на розміщення тимчасових споруд, керуючись Порядком № 244, у різних формах та у результаті неоднакової процедури).

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Верховний Суд також врахував, що одним із важливих елементів принципу належного урядування є юридична визначеність та «якість» закону, що покладає на державу обов'язок приймати такі закони, які відповідають Конституції України та спрямовані на найбільш ефективний захист прав і свобод особи.

Відповідно до сталої практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) (пункт 85 рішення у справі «Шалімов проти України» (Shalimov v. Ukraine), заява № 20808/02) такий критерій як «якість закону» вимагає, щоб він був доступним для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе, та відповідав принципів верховенства права (рішення у справах «Круслен проти Франції» (Kruslin v. France), № 11801/85, пункт 27; «Ювіг проти Франції» (Huvig v. France), № 42921/09, п. 26).

На підставі аналізу завдань та функцій, покладених на Міністерство розвитку громад та територій України, визначених законами України «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності» та Положенням про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197, колегія суддів дійшла висновку, що Міністерство недостатнім підзаконним регулюванням не забезпечило належне виконання покладеної на нього функції щодо розроблення в установленому законом порядку норм і правил у сфері благоустрою.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Верховний Суд наголосив, що Міністерством розвитку громад та територій України протягом тривалого часу (з дати затвердження наказом від 21 жовтня 2011 року № 244 Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності) не вживалися достатні заходи, спрямовані на врегулювання питання щодо порядку анулювання паспорту прив'язки розміщення тимчасової споруди.

Суд також звернув увагу, що недостатня урегульованість питання анулювання паспорту прив'язки на розміщення тимчасової споруди призвела до суттєвих порушень з боку органів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням благоустрою населених пунктів, пов'язаних з перевіркою дотримання порядку встановлення тимчасових споруд на території населеного пункту, здійснювати анулювання паспортів прив'язки тимчасових споруд, унаслідок чого порушено право відповідних суб'єктів господарювання, закріплене статтею 42 Конституції України, на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, а також зумовило настання негативних для них наслідків у вигляді неправомірного втручання у це право.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

До того ж без належного врегулювання питань, пов'язаних з процедурою анулювання паспорту прив'язки встановлення тимчасових споруд, адміністративні суди не мають достатньої можливості оцінити правомірність відповідних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

З огляду на вищезазначене, Верховний Суд виніс окрему ухвалу, якою **довів до відома Міністерства розвитку громад та територій України про відсутність унормування у Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженому наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 21 жовтня 2011 року № 244 та зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 22 листопада 2011 року за № 1330/20068, механізму прийняття та форми рішення про анулювання паспорту прив'язки тимчасової споруди.**

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 6 (12) – грудень 2020 – С. 101-115. URL : <http://maup.com.ua/assets/files/expert/12/8.pdf>
2. Берназюк Ян. Конституційно-правовий статус Верховного Суду як суду права, що забезпечує сталість та єдність судової практики / Застосування судами Конституції України: доктрина і практика, Київ: ВАІТЕ, 2022. – 602 с. – С. 111-143. https://ccu.gov.ua/sites/default/files/zastosuvannya_sudamy_konstytuciyi_ukrayiny_doktryna_i_praktyka_2022_1.pdf
3. Берназюк Ян. Європейські стандарти реалізації права особи на доступ до правосуддя в аспекті можливості касаційного (третього) перегляду справи. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1057874/>
4. Берназюк Ян. Незастосування судом закону: між верховенством права та принципом розподілу державної влади (на прикладі захисту соціальних прав) – Харків: Право, 2023. – 412 с. – С. 133-138 https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/kas_rish/Zbirnik_tez_6_konferen_6_07_2023.pdf
5. Берназюк Ян. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Судово-юридична газета. 2020. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/986409>
6. Берназюк Ян. Особливості забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2020. Вип. 2(90). С. 77-89.
7. Берназюк Ян. Вирішення виключної правової проблеми як спосіб забезпечення однакового застосування норм права. Судово-юридична газета. 2019. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/136144-virishennya-viklyuchnoyi-pravovoyi-problemi-yak-sposib-zabezpechennya-odnakovogo-zastosuvannya-norm-prava>
8. Берназюк Ян. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_NPA.pdf

Використані джерела:

9. Берназюк Ян. Конституційні основи правотворчості Президента України: монографія. - Херсон : Видавничий дім "Гельветика", 2013. – 512 с.
10. Берназюк Ян. Вирішення колізій між актами законодавства різної юридичної сили та між правовими висновками (позиціями) Верховного Суду. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2022. № 3 (87). С. 13-26
11. Берназюк Ян. Застосування принципу *lex specialis* при вирішенні колізій у законодавстві: аналіз судової практики. Слово Національної школи суддів України. 2022. № 1-2 (38-39). С. 69-82
12. Берназюк Ян. Застосування принципу верховенства права (правовладдя) для вирішення колізій у законодавстві. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 4 (22) серпень-вересень 2022 С. 80-98.
13. Берназюк Ян. Основні підходи до вирішення колізій у законодавстві: теоретико-правове дослідження. Constitutionalist. 2022. 12 с. <https://constitutionalist.com.ua/osnovni-pidkhody-do-vyrishennia-kolizij-u-zakonodavstvi-teoretyko-pravove-doslidzhennia>
14. Берназюк Ян. Поняття, причини виникнення та види колізій у законодавстві. Право і суспільство. 2022. № 5. URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/5_2022/20.pdf
15. Берназюк Ян. Пріоритетність міжнародних договорів при вирішенні колізій у законодавстві: аналіз судової практики. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 3. С. 223-229.
16. Берназюк Ян. Темпоральний підхід до вирішення колізій у законодавстві. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2022. Вип. 72. С. 43-52.
17. Берназюк Ян. Особливості застосування критерію «якості закону» під час вирішення публічно-правових спорів. Право і суспільство. 2020. № 5/2020. С. 6-14. http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/5_2020/4.pdf
18. Берназюк Ян. Верховний Суд як суд права: чи існує суддівська правотворчість https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/judicial_lawmaking_bernaziuk.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!