

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.986

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.25>

БАКАЯНОВА Н.М., КУБАЄНКО А.В.

**ІНСТИТУТ СУДОВОГО КУРАТОРСТВА
ТА НАДАННЯ МЕТОДИЧНОЇ ДОПОМОГИ СУДДЯМ В УКРАЇНІ**

**INSTITUTE OF THE JUDICIAL SUPERVISION AND THE PROVISION
OF METHODOLOGICAL ASSISTANCE TO JUDGES IN UKRAINE**

У статті проаналізовано сучасні проблеми інституту судового кураторства та значення надання методичної допомоги суддям з урахуванням історичного досвіду. Зазначено, що надання методичної допомоги суддям є особливо важливим в умовах сьогодення, адже це забезпечує здійснення справедливого та неупередженого правосуддя. Забезпечення кожному права на справедливий суд під час здійснення правосуддя на засадах верховенства права досягається шляхом реалізації деяких повноважень як процесуального, так і позапроцесуального характеру. Процесуальні повноваження суду здійснюються під час розгляду справи відповідної судової юрисдикції, позапроцесуальні – під час забезпечення так званих функцій, основною метою яких є забезпечення єдності судової практики. Формування єдиної судової практики можливе лише за умови однакового застосування судами всіх спеціалізацій та інстанцій норм матеріального та процесуального права, оскільки для кожного з одних і тих же обставин закон повинен застосовуватися однаково.

У статті зазначено, що наділення апеляційного суду повноваженням з надання місцевим судам методичної допомоги у застосуванні законодавства обумовлює певну діяльність суду та його керівника з реалізації цього повноваження, наявність важелів реагування на проблеми у здійсненні цього напрямку роботи суду. Практична реалізація повноваження апеляційного суду з надання місцевим судам методичної допомоги не може пов'язуватися виключно з інститутом кураторства, адже існують інші види надання такої допомоги.

У статті наголошено на тому, що терміни «куратор», «кураторство» є неприйнятними щодо діяльності судів та суддів за своїм смисловим навантаженням та не відповідають конституційному принципу незалежності суддів. Автори зазначають, що подання дисциплінарних скарг на суддів за результатами здійснення суддями-кураторами методичної допомоги містить ознаки наглядових повноважень, зовнішнього впливу, що не відповідає вимогам чинного законодавства України про судоустрій та статус суддів. У висновках обумовлено необхідність законодавчого регулювання надання методичної допомоги вищими судовими органами судам нижчого рівня задля підвищення якості судових рішень та діяльності судів у цій сфері.

Ключові слова: *методична допомога, судове кураторство, повноваження суддів, форми методичної допомоги.*

© БАКАЯНОВА Н.М. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури (Національний університет «Одеська юридична академія») ORCID: 0000-0002-7669-0576

© КУБАЄНКО А.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури (Національний університет «Одеська юридична академія») ORCID: 0000-0002-6648-9764

The paper is devoted to analysis of the current concerns of the judicial supervision and significance of the provision of methodological assistance to judges taking into account the historical experience. It is indicated that provision of the methodological assistance to judges is particularly important under current conditions as it ensures administration of fair and impartial justice. Every person's right to fair trial based on supremacy of the law is achieved by way of accomplishing certain powers both of the procedural nature and out-of-court procedures. Procedural powers of the court are realized in the course of consideration of a case by the corresponding judicial jurisdiction while the out-of-court powers are accomplished when ensuring so-called functions which main objective is to provide for the unified judicial practice. Formation of the unified judicial practice can be achieved provided a similar application of all norms of the law of substance and procedural law only because the law should equally apply to everybody under similar circumstances.

The paper states that delegation of powers to the court of appeal, as regards provision of the methodological assistance to local courts in administration of legislation, preconditions certain activity of the court and its chairman aimed at accomplishing this authority and presence of the levers to respond to problems arising in the judicial practice. Practical exercise of powers by the court of appeal, as regards provision of the methodological assistance to local courts, may not be connected with the institute of supervision only because there exist other kinds of such assistance provision.

It is emphasized in the paper that the terms "supervisor" and "supervision" may not refer to the activity of courts and judges as regards the meaning, and do not meet the constitutional principle of the independence of judges. The authors indicate that filing a disciplinary complaint against judges in connection with the results of the methodological assistance which the supervising judges provide contains signs of the supervision powers and external influence that do not meet the requirements of the effective legislation of Ukraine concerning judicial machinery and status of judges. The conclusions state a necessity of the legislative regulation of the methodological assistance which the higher judicial courts provide to the lower level courts in order to improve quality of court judgments and court activity in this sphere.

Key words: *methodological assistance, court supervision, powers of judges, forms of the methodological assistance.*

Вступ. Відновлення економічного зростання в Україні і забезпечення довгострокової стабільності безпосередньо пов'язані зі вдосконаленням системи судоустрою, підвищенням авторитету судової влади та рівня довіри до суддів. Належний стан системи судоустрою обумовлює проведення її модернізації у напрямках поступального підвищення якості правосуддя; постійного моніторингу судової практики для вжиття своєчасних організаційних, кадрових, матеріально-технічних заходів розвитку судової влади та забезпечення її незалежності і самостійності.

Стратегія вдосконалення судоустрою та судочинства повинна формуватися з огляду на реальні сьогодення та ті проблеми, які перешкоджають реалізації конституційного права громадян на судовий захист, міжнародних стандартів організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Такий підхід не є відмовою ані від фундаментальних цінностей справедливості і рівності перед законом, ані від кращих практик, напрацьованих у світі, адже він ґрунтується саме на них.

Водночас абстрактні цінності та організаційно-правові рішення, характерні для інших національних юрисдикцій, завжди трансформуються місцевим контекстом, тому їх механічне копіювання часто дає несподівані та непередбачені результати. На противагу цьому, проблемно орієнтований підхід, що передбачає діагностування конкретних проблем, розуміння їх витоків і взаємозв'язків, страхує від недооцінки національного контексту.

Сьогодні значна увага приділяється організаційним, інституційним і соціокультурним аспектам функціонування системи судоустрою. Слід визнати, що поведінка учасників судочинства піддається впливу безлічі факторів, які перебувають як у межах формально-правового регулювання, так і поза ними, а також впливають на якість правосуддя.

Одним із питань, що потребують уваги, є відносини, які стосуються судового кураторства та надання методичної допомоги суддям.

Верховний Суд та апеляційні суди надають судам нижчих інстанцій методичну допомогу, формами якої є надання інформаційних листів судам нижчої інстанції, виїзд у регіони суддів

Верховного Суду, надання рекомендацій. Ефективність надання методичної допомоги суддям сприяє єдності судової практики, яка передбачає однакове застосування судами всіх спеціалізацій та інстанцій норм матеріального та процесуального права.

З'ясування сутності інституту судового кураторства, перспективи його розвитку в Україні та значення надання методичної допомоги суддям є особливо актуальними у зв'язку із судовою реформою в Україні.

Окремим проблемам законодавчого визначення повноважень судів апеляційної та касаційної інстанції приділяли увагу І.В. Бейцун, М.Й. Вільгушинський, М.О. Деменчук, В.В. Долежан, С.В. Ківалов, В.Т. Маляренко, О.В. Петришин, А.О. Селіванов, Я.М. Романюк, С.В. Шевчук. Проте слід констатувати, що комплексні дослідження щодо сучасних проблем надання методичної допомоги суддям в Україні не проводились.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблемних питань інституту судового кураторства та значення надання методичної допомоги суддям.

Результати дослідження. Після Другої світової війни, коли виник гострий дефіцит професійних кадрів в судах, а судді, які прийшли в систему, мали слабку підготовку, практика так званого кураторства була виправданою. Професійний рівень суддівського співтовариства у 50-ті та 80-ті роки минулого століття на пострадянському просторі вимагав подібної форми взаємодії. Судді-куратори закріплювалися за районними судами, виїжджали на місця, підказували, як здійснювати правосуддя у складних справах. Кураторство було офіційно визнаним. Наприклад, відповідно до ст. 34 Закону «Про судоустрій Української РСР» від 30 червня 1960 року, обласний, міський суд проводить перевірки роботи районних народних судів, надає практичну допомогу в їх роботі, здійснює керівництво і контроль за їх діяльністю [1].

Звертаючись до етіології слова «куратор», маємо згадати, що виникнення цього терміна пов'язується зі Стародавнім Римом, де у II столітті н. е. особам віком до 25 років дозволялося мати куратора тоді, коли вони самі не могли самостійно здійснювати свої цивільні права та нести обов'язки [2, с. 101]. Фактично куратор означає опікуна, піклувальника, а також особу, якій доручено спостереження за якою-небудь роботою [3, с. 80]. У будь-якому разі тлумачення терміна приводить до чіткого розуміння певної несамостійності особи, стосовно якої діє куратор. Отже, виходячи зі смислового навантаження терміна, бачимо, що застосування термінів «куратор», «кураторство» є неприйнятним щодо діяльності судів та суддів.

Водночас надання вищезгаданими судами допомоги судам нижчого рівня у правильному застосуванні законодавства є усталеним для національного законодавства України інструментом забезпечення єдності судової практики, який передбачався ще Законом Української РСР «Про судоустрій України» від 5 червня 1981 р. № 2022-Х [4].

У п. 4 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. № 3018-III визначалося, що апеляційні суди надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам. Аналогічне повноваження визначалося за Касаційним судом України, який надавав методичну допомогу судам нижчого рівня задля однакового застосування норм Конституції України та законів у судовій практиці [5].

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI було встановлено, що апеляційні суди та вищі спеціалізовані суди надають методичну допомогу судам нижчого рівня задля однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; надають спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової спеціалізації (п. 4 ч. 1 ст. 27, п. 4 ч. 1 ст. 32) [6].

Відповідно до ст. 29 чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», голова апеляційного суду забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду, організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів задля підвищення якості судочинства, здійснює інші повноваження [7].

Виходячи з цих положень законодавства та змісту ст. ст. 27, 128 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зазначаємо, що питання надання методичної допомоги, порядку її надання мають бути вирішені зборами суддів апеляційного суду як питання внутрішньої діяльності суду [7].

Законодавством встановлено низку гарантій, що забезпечують незалежність суддів під час здійснення правосуддя та забороняють будь-яке незаконне втручання у їх діяльність.

Так, суди здійснюють правосуддя самостійно, на основі Конституції і законів України, забезпечуючи верховенство права, а також є незалежними від будь-якого незаконного впливу.

Суддя має уникати будь-якого незаконного впливу на його діяльність, пов'язану зі здійсненням правосуддя, та бути незалежним у процесі прийняття рішень. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом. Незалежність судді під час здійснення правосуддя є передумовою дії принципу верховенства права та невід'ємною складовою частиною справедливої судової практики [8, с. 44].

У найбільш загальному вигляді основні гарантії єдності судової практики окреслені у відповідних міжнародно-правових договорах (наприклад, у ст. 2 Протоколу № 7 від 22 листопада 1984 року до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9] і п. 5 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яким передбачено право на перегляд судового вироку судом вищої інстанції) [10]. При цьому, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [11].

Адміністративно-правові засади забезпечення однакового застосування законодавства судами України здебільшого представлені нормами профільного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які лише деталізують і розвивають конституційні засади й принципи організації та функціонування судової системи України, у тому числі щодо забезпечення єдності судової практики.

Пунктом 3 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачено надання апеляційними судами місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства [7], проте умови, межі та порядок надання такої допомоги законодавчо не визначені.

Конституційний принцип незалежності й самостійності суддів (ст. 129 Конституції України) [11], не допускаючи будь-якого втручання у процес відправлення ними правосуддя, зумовлює здебільшого факультативний, дорадчий характер зазначеної методичної допомоги.

На доцільності підготовки вищими судовими органами рекомендацій з підвищення якості судових рішень для судів нижчого рівня наголошується у п. 71 Висновку № 11 (2008 рік) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень [12]. Такі роз'яснення спрямовані на попередження та усунення наявних суперечностей і колізій розуміння та застосування норм права у судовій практиці. Рекомендаційний характер роз'яснень дещо обмежує їх практичне використання судами, що водночас відповідає принципу самостійності суддів у відправленні правосуддя.

Сьогодні апеляційні суди наділені правом здійснення в передбачених законом процесуальних формах перегляду рішень нижчестоящих судів. Право вищестоящого суду скасовувати і змінювати судові рішення нижчестоящого суду обумовлює, що судді виносять рішення, звертаючись до практики вищестоящого суду за певними категоріями справ. Такий підхід є виправданим, оскільки спрямований на забезпечення єдності судової практики.

Схожу позицію висловлювали свого часу Я.М. Романюк та І.В. Бейцун, зазначаючи, що судді Верховного Суду України повинні сприяти формуванню правильної та однакової судової практики також шляхом активізації роботи з підвищення кваліфікації суддів через читання лекцій, підготовку відповідних публікацій тощо [13, с. 38].

Суди мають бути самі зацікавлені у вивченні судової практики (насамперед, вищестоящих судів) і керуватися нею задля ухвалення дійсно правосудних рішень, які не будуть скасовані у вищих судових інстанціях. Уніфікація судової практики сприяє зменшенню навантаження на суди, тому що зацікавлені суб'єкти знають, як вирішуються подібні справи, орієнтиром розгляду яких служать рішення судів вищих інстанцій [14, с. 308].

В умовах судової реформи особливого значення набувають питання взаємодії судів, зокрема здійснення позапроцесуальних повноважень судів, які реалізуються під час виконання так званих забезпечувальних функцій. Досить проблемним залишається подолання певного формалізму щодо методичної допомоги з боку апеляційних судів.

В процесі здійснення позапроцесуальних повноважень судів відбувається взаємодія, яка проявляється, зокрема, у здійсненні апеляційними судами аналізу судової статистики, вивченні та узагальненні судової практики, наданні судам нижчого рівня методичної допомоги щодо застосування законодавства. Одержані в результаті аналізу судової статистики та узагальнення судової практики дані мають стати підґрунтям для виправлення помилок, допущених під час розгляду справ, зразком правильного й однакового застосування судами чинного законодавства України, а також, за необхідності, підставою для внесення до нього змін.

Водночас слід погодитись із М.О. Деменчук, відповідно до думки якої, методична допомога має орієнтовний характер, стосується вирішення наявних проблем застосування норм

матеріального чи процесуального права, в жодному разі не містить зауважень або критики чи пропозицій щодо вирішення конкретних справ, які перебували у провадженні тих чи інших судів чи суддів [15, с. 33].

Розвиваючи цю точку зору, наголошуємо на тому, що подання дисциплінарних скарг на суддів судьями-кураторами або головою апеляційного суду за результатами здійснення методичної допомоги містить ознаки наглядових повноважень, зовнішнього впливу та не відповідає вимогам чинного законодавства України про судоустрій та статус суддів. З цих підстав подібна практика не може сприйматись як належна.

У контексті дослідження варто звернутися до практичного досвіду надання апеляційними судами методичної допомоги.

Так, Методичними рекомендаціями щодо надання Хмельницьким апеляційним судом місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства [16] визначено, що з урахуванням необхідності забезпечення незалежності та неупередженості суддів місцевих судів надання останнім методичної допомоги в застосуванні законодавства не може мати характеру втручання в діяльність судді під час здійснення правосуддя та не є незаконним впливом на його професійну діяльність. Будь-яка рекомендація, порада, думка щодо тлумачення законодавства, яка виходить від судді-куратора, не може вважатися вказівкою, обов'язковою для виконання, та не звільняє суддю місцевого суду від самостійного виконання своїх професійних обов'язків незалежно, виходячи виключно з фактів, установлених на підставі власної оцінки доказів, розуміння закону, верховенства права, що є гарантією справедливого розгляду справи в суді, незважаючи на будь-які зовнішні впливи, стимули, загрози, втручання або публічну критику.

Для надання методичної допомоги в застосуванні законодавства місцевим судам у Хмельницькому апеляційному суді запроваджена система кураторства, за якої кожен суддя апеляційного суду, в тому числі судді, що займають адміністративні та виборні посади, виконує обов'язки територіального судді-куратора.

Відповідно до Наказу голови Хмельницького апеляційного суду, за кожним місцевим судом має бути закріплений щонайменше один суддя апеляційного суду із судової палати кожної спеціалізації, при цьому залежно від обставин, що мають значення, може бути закріплено як декілька суддів однієї палати за одним місцевим судом, так і декілька місцевих судів за одним суддею-куратором [16].

Науковий аналіз дає змогу виявити певні недоліки застосованого підходу. Насамперед визначення суддів-кураторів, які надають місцевим судам методичну допомогу у застосуванні законодавства, не передбачено чинним законодавством про судоустрій та статус суддів. Як уже зазначалося, незважаючи на те, що за радянські часи термін «суддя-куратор» був усталеним, сучасні підходи вимагають відмови від застосування цього терміна як такого, що не відповідає принципам організації та діяльності судової влади.

Крім того, вбачається, що не слід обмежувати напрями методичної роботи кураторством. Практична реалізація повноваження апеляційного суду з надання місцевим судам методичної допомоги пов'язується з різними видами надання такої допомоги.

Так, у правовій літературі зазначалося, що основними (найбільш поширеними) формами територіальної, спеціалізованої та інстанційної взаємодії судів під час надання методичної допомоги є такі:

1) організаційні форми взаємодії, такі як підготовка, організація та проведення очних і заочних нарад, семінарів, обговорень, конференцій, засідань робочих груп, круглих столів, зустрічей, листування;

2) підготовка, розроблення, видання й поширення роз'яснювально-методичних матеріалів, а саме методичних рекомендацій, оглядових (інформаційних) листів, довідок, інформацій, статистичних аналізів, наукових висновків, узагальнень, наукових та інформаційних видань (друкованих засобів масової інформації, підручників, науково-практичних коментарів, збірників наукових статей і тез доповідей), організація та наповнення баз правових позицій, рекомендацій пленуму Верховного Суду, висновки, рекомендації Науково-консультативної ради при Верховному Суді;

3) укладання й виконання адміністративних договорів (договорів про співробітництво) [17].

Наділення апеляційного суду повноваженням з надання місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 27 «Про судоустрій і статус суддів», обумовлює активну діяльність суду та його керівника з реалізації цього повноваження, наявність важелів реагування на проблеми у здійсненні цього напряму роботи суду.

Визначення ефективних способів здійснення зазначених повноважень потребує подальших досліджень механізмів підвищення якості судових рішень, усунення наявних суперечностей і колізій розуміння та застосування норм права у судовій практиці.

Висновки. Терміни «куратор», «кураторство» є неприйнятним щодо діяльності судів та суддів за своїм смисловим навантаженням та не відповідають конституційному принципу незалежності суддів. Подання дисциплінарних скарг на суддів за результатами здійснення суддями-кураторами методичної допомоги містить ознаки наглядових повноважень, зовнішнього впливу, що не відповідає вимогам чинного законодавства України про судоустрій та статус суддів. Практична реалізація повноваження апеляційного суду з надання місцевим судам методичної допомоги пов'язується з різними формами взаємодії. Надання методичної допомоги вищими судовими органами судам нижчого рівня задля підвищення якості судових рішень відображається у стані єдності судової практики, якості судових рішень, що обумовлює подальше вдосконалення діяльності судів та суддів у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій Української РСР : Закон від 30 червня 1960 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1960. № 23. (втратив чинність)
2. Голубовська І.О., Шовковий В.М., Лефтерова О.М. та ін. Багатомовний юридичний словник-довідник. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
3. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / укл.: В.Л. Бабка, М.М. Шумило ; ред. А.М. Киридон. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
4. Про судоустрій України : Закон УРСР від 5 червня 1981 року № 2022-X. *Відомості Верховної Ради*. 1981. № 24. Ст. 357. (втратив чинність)
5. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 27–28. Ст. 180. (втратив чинність)
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529. (втратив чинність)
7. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
8. Маляренко В.Т. Щодо головних проблем судової влади в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 39–49.
9. Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22 листопада 1984 року. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2375.
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
11. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: http://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.
13. Романюк Я.М. Єдність судової практики: теоретичні засади забезпечення та вдосконалення законодавчого регулювання. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 5. С. 37–42.
14. Шевчук С.В. Забезпечення єдності судової практики в умовах існування спеціалізованої юрисдикції. *Право України*. 2013. № 9. С. 306–324.
15. Деменчук М.О. Роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 176 с.
16. Методичні рекомендації щодо надання Хмельницьким апеляційним судом місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства : затверджено Рішенням зборів суддів Хмельницького апеляційного суду від 25 січня 2019 року № 6. URL: https://kma.court.gov.ua/sud4820/info_sud/lokalni/metodychni.
17. Вільгушинський М.Й. Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 440 с.