

В. Бринцев, доцент НЮА України,
Голова Апеляційного суду Харків-
ської області

Нормативна база судової влади: шляхи і засоби підвищення ефективності

До основних складових ефективності законодавства поряд з відповідністю соціально-економічному і політичному курсу розвитку суспільства слід віднести стабільність і збалансованість (узгодженість) всієї нормативної бази, як внутрішні — у кожному нормативному акті, так і зовнішні — міжгалузеві.

Забезпечення у державі сталої законодавчої бази, яка відповідає наведеним критеріям, можливе лише за умови довгострокового перспективного планування процесу нормотворення, наявності фундаментальних наукових досліджень у кожній галузі права, а також функціонування високоефективного, єдиного центру законотворчих робіт.

Саме недосконалістю цих трьох складових пояснюється існування суттєвих проблем у галузі законодавства про судоустрій. Деякі з них мають об'єктивний характер, оскільки в умовах незавершеного процесу державного будівництва, розбудови соціально-політичної системи неможливо було створити модель судової влади, яка не тільки відповідає постулатам класичної правової держави, а й враховує особливості національного менталітету і загальний стан розвитку суспільства.

Аналіз реалізації Концепції судово-правової реформи в Україні (1992 р.) пересвідчує в тому, що законодавчий процес відбувався з періодичними стихійними змінами курсу реформування судової системи. Внаслідок цього станом на початок 2005 р. накопичилися проблеми, зумовлені неузгодженістю міжгалузевих правових інститутів та внутрішньою розбалансованістю законодавства про судоустрій. Правозастосовна практика щоденно виявляє прогалини та неузгодженості норм законів про статус суддів та про судоустрій як між собою, так і з процесуальним законодавством. Наочно це видно на прикладі застосування процесуальних механізмів судового контролю¹ та реалізації судоустрійного законодавства в частині формування кадрового корпусу судових структур і організаційного забезпечення судової діяльності.

¹ Докладніше про це див.: *Бринцев В. Д., Чернухін В. Г.* Судебний контроль: теорія и практика. — Х., 2001.

Відповідно до глави 10 Закону України «Про судоустрій», який набрав чинності з 1 червня 2002 р., інститут народних засідателів передбачено лише у місцевих судах. Незважаючи на це, продовжують застосовуватись процесуальні механізми, передбачені КПК, і судочинство за участю народних засідателів де-факто здійснюється лише апеляційними судами областей, хоча судоустрійним законодавством у цій судовій ланці участь народних засідателів не передбачена. Це відбувається досить тривалий час, і, що дивно, практично ніхто не піддає сумніву легітимність судових рішень, ухвалених судовим складом, який не передбачено законом.

Хоча з часу прийняття Конституції України минуло понад вісім років, не всі процесуальні інститути приведені у відповідність до конституційних норм.

За роки існування інституту присяги судді так і не закріплено на належному законодавчому рівні механізму його реалізації.

У зв'язку з наявністю проблем, які перешкоджають нормальному функціонуванню структур судової влади, законодавець час від часу вдається до найбільш простих засобів усунення існуючих недоліків законодавства — шляхом внесення до нього змін та доповнень. Аналіз цього процесу дає змогу пересвідчитись у тому, що він має стихійний характер і зумовлений спробами вирішити неузгодженості у законодавстві найпростішим шляхом, не враховуючи того, що саме такий варіант призводить до ще більшої розбалансованості існуючої законодавчої бази.

З огляду на це постає завдання проаналізувати підсумки етапів судово-правової реформи, що завершилися, і накреслити головні напрямки підвищення ефективності нормативної бази судочинства.

В ході дискусії, яка розгорнулася з цього приводу, найбільш жваво обговорювалися питання про необхідність розроблення нових законів про судоустрій, починаючи з нової Концепції судово-правової реформи, або шляхом прийняття «Великого» кодексу судової влади¹. Дійсно, це на відміну від практики систематичного внесення змін та доповнень до чинного законодавства дасть змогу створити стабільну нормативну базу судочинства. Але обидва названі варіанти досить «громіздкі», для їх реалізації потрібно, у першу чергу, завершення конституційної, а потім і реальної адміністративної реформ. У зв'язку з цим найближчим часом доцільно обмежитися розробленням і прийняттям нової довгострокової Концепції судово-правової реформи, а існуючі проблеми розв'язати більш оперативними шляхами.

¹ Див.: *Хандурін М. І.* Великий судовий кодекс: запрошуємо суддів до обговорення // Закон і Бізнес. — 2003. — № 38 — 20 вер.

З огляду на міжнародний та багаторічний вітчизняний досвід найбільш поширені шляхи підвищення ефективності нормативної бази можна класифікувати за п'ятьма основними різновидами.

1. Розроблення й прийняття пакетів нових законів.
2. Систематичне внесення змін до чинного законодавства.
3. Систематизація галузевої законодавчої бази.
4. Доповнення чинного законодавства шляхом прийняття підзаконних нормативних актів та розроблення і затвердження локальних нормативних актів.
5. Тлумачення чинного законодавства.

В умовах стабільного правового поля останні засоби з числа наведених є найменш радикальними і одночасно найбільш оперативними у підвищенні дієвості чинної нормативної бази в окремих галузях права.

Ефективність застосування того чи іншого способу в першу чергу залежить від специфічності тих чи інших недоліків законодавства, які підлягають усуненню. Щодо судоустрійного законодавства вони поділяються на чотири групи, які зумовлені:

- 1) невідповідністю окремих галузевих норм міжнародним стандартам та конституційним засадам;
- 2) неузгодженістю норм або цілих інститутів з нормами інших галузей права;
- 3) внутрішньою розбалансованістю (неузгодженістю);
- 4) наявністю прогалин у механізмах правового врегулювання.

Міжнародно-правова думка в узагальненому вигляді вирізняє два види прогалин: ті, що їх можна встановити з формулювання закону (прогалини формулювання), і ті, що виявляються в результаті оцінки (оціночні прогалини)¹.

Прогалина формулювання має місце тоді, коли в тексті закону (норми) відсутня повна регламентація поведінки або дій в тій чи іншій ситуації. Так, ст. 10 Закону України від 15 грудня 1992 р. «Про статус суддів» було закріплено, що вперше призначений суддя в урочистій обстановці складає присягу на засіданні того органу, який обрав суддю. З тих пір залишається незрозумілим і остаточно невирішеним питання про поділ суддів на тих, що приведені до присяги, і велику групу, які присягу не склали тому, що на той час вже працювали суддями і в подальшому хоч і наділялись повноваженнями за новим законодавством, але це було не вперше, і у зв'язку з цим досі у державі працює досить велика група суддів, які не склали присягу.

¹ Див.: Цунпеліус Р. Юридична методологія. — К., 2004. — С. 95.

На першому етапі присяга складалась на сесійних засіданнях обласних рад, і тому особливих непорозумінь не виникало. Але, починаючи з 1995 р., коли право першого призначення на посаду судді перейшло до Президента України, станом на початок 2005 р. існують істотні непорозуміння. По-перше: чому присяга судді повинна складатись перед Президентом?¹ По-друге: яким чином ця процедура взагалі має бути врегульована? Спочатку з'явилось відповідне Положення, розроблене головою адміністрації Президента², а у 2004 р. започатковано зовсім оригінальну практику, коли на підставі доручень Президента «приводити» суддів до присяги стали перед главами обласних держадміністрацій.

Характерно, що до прийняття названого президентського Положення про порядок складання присяги в обласних судах на підставі тимчасових постанов президій почала формуватись практика приведення суддів до присяги на урочистих спільних засіданнях президій обласних судів, колегій управлінь юстиції, та ради суддів області. Аналіз цієї практики дає підстави для висновку про те, що цей спосіб «добудови» правової норми найбільш відповідає вченню про поділ владних функцій у державі.

Безсумнівно, що ці прогалини міг би заповнити Конституційний Суд України, прийнявши рішення щодо конституційності наведених підзаконних актів і вказавши відповідний напрямок для процесу законотворення стосовно інституту присяги суддів.

Як зазначає Р. Циппеліус, згідно з класичною теорією Ф.К. ф. Савінії при тлумаченні норм закону завдання полягає в тому, щоб «подумки поставити себе на місце законодавця і штучно повторити його дії». Тим самим, він визнає, що тлумачення — це «реконструкція» думки, що міститься в законі³.

Оціночні прогалини трапляються тоді, коли тільки буквальный смисл слів, якими сформульовано ту чи іншу норму права, свідчить про необхідність її застосування, однак очевидна несправедливість, що матиме місце внаслідок її застосування, вимагає коригування цієї норми. Найбільш наочним є приклад норми законів «Про державний бюджет України» 2002–2004 рр., якими обмежувались права суддів на додаткові соціальні гарантії по сплаті комунальних платежів та ін.⁴

¹ Відповідні зміни до ст. 10 Закону про статус суддів внесено законом від 21 червня 2001 р. № 2534.

² Див.: Указ Президента України від 11 травня 1999 р. № 493/99.

³ Див.: Цунпеліус Р. Вказ. праця. — С. 67.

⁴ До речі, всі три закони про бюджет у цій частині відповідними рішеннями Конституційного Суду України визнавались неконституційними (див.: Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2004 від 17 березня 2004 р. та ін.).

Конституції багатьох європейських держав закріплюють право суддів будувати норму закону механізмами, яких бракує. Але, як зазначає Р. Циппеліус, така суддівська будова, що відходить від дослівного змісту закону, є допустимою лише тоді, коли потреби реалізації права, що наводяться як аргумент на користь будови, важливіші за аргументи стосовно принципу поділу влади і правопевненості, які вимагають суворого додержання приписів закону¹.

Адаптованими до правового поля України є погляди вчених про те, що Конституція України не передбачила можливість прийняття судами нормативних актів і що багатофункціональність судових актів обмежується здійсненням ними, поряд з правосуддям, також таких самостійних функцій, як тлумачення норм права і контроль. При цьому приписи офіційного (автентичного) тлумачення стають загальнообов'язковими при вирішенні всіх справ відповідної категорії, тобто мають ознаки прецеденту².

Додаткові аргументи щодо суб'єктів і обсягів автентичного тлумачення і значення офіційного тлумачення взагалі у зв'язку з прийняттям Конституції України наведено М. Цвіком³, який також слушно підкреслює, що тлумачення не може виправляти помилки законодавця. Воно спрямоване лише на з'ясування того, що хотів сказати у тексті закону законодавець (дух закону) і що він фактично сказав (буква закону).

Загально визнаним є те, що в умовах сталого законодавства досить ефективним засобом розв'язання існуючих проблем є процес тлумачення законодавства як самим законодавчим органом, так і іншими відповідними інстанціями. Вочевидь, що й в умовах нестабільного законодавства доцільніше ширше використовувати цей спосіб замість частих законодавчих перетворень.

Загальні засади тлумачення в основних галузях права було докладно розроблено за радянських часів⁴ та доповнено сучасними дослідниками, які однотайні в тому, що в сучасній правовій системі основним органом тлумачення законодавства є Конституційний Суд. Який од-

¹ Див.: Циппеліус Р. Вказ. праця. — С. 99.

² Див.: Цвік М. В. Про систему юридичних актів // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 4 (31). — С. 24.

³ Див.: Цвік М. Про офіційне тлумачення законів України // Там само. — 1997. — № 4 (11). — С. 52.

⁴ Див.: Шляпочников А. С. Толкование уголовного закона. — М., 1960.

нак не має права виходити за межі Конституції при інтерпретації конституційних положень і не може вносити нічого нового в норму, яка ним тлумачиться¹.

На початку третього тисячоліття суттєво зросла дієвість конституційного судового контролю за законодавством, що регламентує судоустрій та судочинство². Визнаючи недосконалість багатьох нормативних актів через неналежну юридичну техніку, П. Рабінович наголошує на тому, що усунення юридико-технічних дефектів у чинному законодавстві, як і їх попередження, можливі за допомогою цілої системи певних засобів, і наводить обґрунтовану класифікацію інструментарію поліпшення правових норм³.

Щодо підвищення ефективності застосування окремих галузей права слід зазначити, що стосовно законодавства про судоустрій та загальних засад судочинства недостатньо використовуються можливості його систематизації.

Теорія держави і права виділяє як основні різновиди систематизації законодавства інкорпорацію, кодифікацію, консолідацію, звід законів⁴. Останнім часом суттєво зросла кількість законів, інших нормативних актів за тематичним принципом⁵. Видані також значними тиражами різноманітні зібрання нормативної бази, яка регламентує

¹ Див.: Тацій В., Тодика Ю. Питання меж тлумачення конституційним судом Конституції та законів України // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 4 (27). — С. 33–34.

² Достатньо навести рішення Конституційного Суду: 1) №3-рп/2003 від 30.01.2003 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 3 ст. 120, ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК; 2) №20-рп/2003 від 11.12.2003 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 3 ч. 2 ст. 18, ст.ст. 32, 33, 34, 35, 36, 37, пп. 5 п. 3 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про судоустрій України»; 3) №19-рп/2004 від 1.12.2004 р. про офіційне тлумачення положень ч.ч. 1, 2 ст. 126 Конституції України та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про статус суддів».

³ Див.: Рабінович П. Юридична техніка законотворення в Україні: загальні проблеми // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2 (13). — С. 7–17.

⁴ Приклад великої систематизації — видання збірника «Закони України», в якому в хронологічному порядку розміщено всі закони, прийняті з моменту проголошення Декларації «Про державний суверенітет України (з 16 липня 1990 р. по теперішній час).

⁵ Див., напр.: «Автотранспортне право», «Медичне право», «Право інтелектуальної власності» та ін.

діяльність судової влади¹. Але можливості більшості різновидів систематизації законодавства по усуненню прогалин в праві і його невідповідності міжнародно-правовим актам та конституційним засадам досить обмежені². Тому в соціально-економічній та політичній ситуації в державі станом на 2005 р. найбільш доцільним, оперативним і ефективним засобом вирішення проблем у галузі судоустрійного законодавства є метод його кодифікації з одночасною модернізацією окремих норм і цілих інститутів³.

Проте, перш ніж розпочати цю роботу, також необхідна своєрідна концепція кодифікації, щоб не допустити чергових непродуманих кроків. Особливого значення при цьому набуває досягнення єдності у визначенні (понятійному апараті) таких основоположних термінів, як «судова влада», «правосуддя», «досудове слідство», «судовий контроль» та ін. Саме відсутність чітких визначень окремих понять призвела до хибних кроків — перейменування обласних судів на апеляційні, попереднього слідства — на досудове тощо⁴.

На сучасному етапі розвитку юридичної науки стало за радянських часів визначення кодифікаційного акта як результату кодифікації шляхом зведення до єдиного з розробленням на основі перегляду чинного законодавства норм, які на єдиній підставі регулюють чітко визначену сферу суспільних відносин⁵, доповнено низкою суттєвих положень. Досить повно ознаки кодифікованого нормативного акта з віднесенням до його основних властивостей: високої юридичної цільності; внутрішньої узгодженості; врегулювання широкого кола суспільних відносин; складної структури внутрішньої побудови; стабільності наведено О. Рогачем⁶.

¹ Див.: Організація судочинства в Україні / Під заг. ред. Лавриновича А. В. — К., 2002 та ін.

² Про можливість інкорпорації докладніше див.: Лисенков С. Л. Інкорпорація як особливий вид систематизації законодавства // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. — 2004. — № 7. — С. 3—14.

³ Див.: Бринцев В. Д. Кодекс судової влади на один шабель з КК, ЦК, КПК, ЦПК // Право України. — 1996. — № 10. — С. 19—21.

⁴ Докладніше про це див., напр.: Бринцев В. Д. Система досудового слідства. Організаційна структура, функції і механізм взаємодії з іншими ланками судової влади // Право України. — 1998. — № 12. — С. 99—101.

⁵ Див.: Свод законов Советского государства: теоретические проблемы / Под ред. И. С. Самошенко. — М., 1981. — С. 42.

⁶ Див.: Рогач О. Кодифікаційні акти в правовій системі України: поняття, ознаки, властивості // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 4 (27). — С. 234—235.

Процес кодифікації законодавства про судоустрій потребує внесення відповідних змін і доповнень і до процесуальних кодексів. Разом з тим такий комплексний підхід з одночасною модернізацією КПК і ЦПК дозволить усунути всі наявні неузгодженості і проблеми. В першу чергу це стосується структури судової системи. Аналіз застосування норм законодавства щодо оскаржень судових постанов, що набули чинності, свідчить про необхідність створення касаційних палат у нині діючих апеляційних судах з одночасним їх перейменуванням в обласні суди і створенням у кожній області одного окружного суду першої інстанції для розгляду кримінальних справ про особливо тяжкі злочини з підвідомчістю апеляційної процедури реформованим обласним судам. Основним аргументом супротивників подібних перетворень є посилання на неприпустимість суміщення в одному судовому органі апеляційної та касаційної інстанцій. Характерним є те, що ці фахівці не враховують багаторічний досвід функціонування системи перегляду цивільних і кримінальних справ у порядку судового нагляду. Під час існування цієї системи досить поширеною була практика скасування касаційних ухвал і повернення справ як на новий судовий розгляд у районні суди, так і на новий касаційний розгляд. І фактично за всі ці десятиріччя не було зафіксовано випадків у відмові в поданні протестів лише з тих підстав, що по справі була постановлена ухвала касаційної інстанції іншими суддями цього ж таки обласного суду. До того ж з метою усунення передумов для необ'єктивного підходу до розгляду скарг з мотивів корпоративності є реальна можливість сформулювати в обласних судах повністю автономні апеляційну і касаційні палати з чітко визначеним у них складом суддів¹.

Наявність всього комплексу наведених проблем, зумовлених неузгодженістю у законодавчому процесі, спонукає до пошуку шляхів підвищення ефективності не тільки законів, а й нормотворчого процесу міністерств і відомств.

Система правового регулювання, яка існувала за радянських часів, зазнавала критики тому, що виникла ситуація, коли безліч відомчих положень та інструкцій, директивних розпоряджень та наказів не тільки корегували закони, а й у багатьох випадках їх суттєво змінювали. Тепер відбувається процес, який можна охарактеризувати як іншу крайність, зумовлену намаганням абсолютно все врегулювати тільки законами, не використовуючи можливості підзаконної нормотворчості. В цих умовах досить плідними видаються пропозиції вче-

¹ Докладніше про це див.: Бринцев В. Д. Судебная власть (правосудие). Итоги реформ 1992—2003 годов в Украине. — Х., 2004. — С. 157—161.

них, які пропонували прийняти спеціальний закон «Про нормативно-правові акти», в якому передбачити відповідну градацію та порядок розроблення та затвердження нормативних актів усіх рівнів.

Аналіз наведених проблем у процесі нормотворення в черговий раз переконує в необхідності підвищення ефективності діяльності Міністерства юстиції України як координатора цієї роботи, а також спеціально для цього утвореного Центру правової реформи і законопроектних робіт¹.

Певним резервом оперативного заповнення прогалини у законодавстві про судоустрій є практика використання можливостей локальних нормативних актів, яка набуває поширення у діяльності Ради суддів України, Вищої ради юстиції, а також президій апеляційних судів на спільних засіданнях з радами суддів областей. Безумовно, що такі локальні нормативні акти повинні мати тимчасовий характер, не суперечити чинній нормативній базі, а лише врегульовувати ситуації, не досить чітко визначені законодавством².

Основною метою цього дослідження було виявлення резервів і можливостей локальної і підзаконної нормотворчості, а також заклик до законодавців обережніше ставитися до всіляких пропозицій щодо внесення змін до чинних законів, оскільки безсистемний процес призводить лише до розбалансованості всієї системи судочинства у державі.

Надійшла до редколегії 30.12.04

О. Капліна, доцент НЮА України

Буквальне тлумачення норм кримінально-процесуального права

При здійсненні правозастосовного тлумачення за загальним правилом правозастосувач не повинен виходити за межі норми права, яка тлумачиться, що обумовлює одержання точних, таких, які виключають двозначність, знань про її зміст. Разом з тим лаконічне словесне

¹ Див.: Зібрання постанов Уряду України. — 1995. — № 2. — С. 32.

² Як приклад можна навести тимчасове Положення «Про порядок складання присяги судьями Харківської області», «Про порядок визначення кола претендентів на зайняття адміністративних посад у судах області» та ін., прийняті у Харківській області (докладніше про це див.: *Бринцев В. Д.* Організаційне забезпечення діяльності судів на регіональному рівні. — К., 2003).

формулювання статей закону може бути ширше або вужче за справжній зміст норми права. У цих випадках правозастосувач повинен уловити «напрямок думки» законодавця, зробити правильні висновки, які безпосередньо випливають з тексту закону. Цій меті і служить тлумачення норм права за обсягом: буквальне, обмежувальне і поширювальне.

Питання тлумачення норм права за обсягом привертало увагу вчених переважно у рамках загальної теорії права. У кримінально-вченому судочинстві ця тема була предметом дослідження лише в монографії П. Елькінд¹. Водночас слід зазначити, що з необхідністю тлумачення норм права за обсягом стикається будь-який учений-процесуаліст або практичний працівник у ході здійснення теоретичних досліджень чи в правозастосовному процесі. Проте, незважаючи на очевидне значення проблем, що виникають при визначенні обсягу тлумачення норм права, рівень їх розроблення не можна визнати достатнім і таким, що повною мірою відповідає потребам сучасної юридичної практики.

Узагальнення матеріалів судової і слідчої практики показує, що, тлумачачи норми права за обсягом, правозастосувачі іноді припускаються серйозних помилок. Вони можуть бути пов'язані з неправильним визначенням меж тлумачення, конкуренцією широкого спектру доктринальних інтерпретацій норм кримінально-процесуального права за відсутності автентичного тлумачення, що негативно впливає на правозастосовну практику.

Метою статті є дослідження суті буквального тлумачення норм кримінально-процесуального права як одного з видів тлумачення норм права за обсягом, виявлення його загальних ціннісних властивостей, визначення ролі в правозастосовній практиці органів, що ведуть кримінальний процес, а також формулювання загальних правил здійснення буквального тлумачення норм кримінально-процесуального права з метою попередження правоінтерпретаційних помилок, яких припускаються правозастосувачі.

Більшість учених поділяє думку, що видами тлумачення норм права за обсягом є буквальне, обмежувальне і поширювальне. При поширювальному тлумаченні смисл тлумаченої норми виявляється ширшим за її текстуальний вираз. Тлумачення норми, зміст якої вужче за її текстуальний вираз, називається обмежувальним. Результати ж тлумачення, в яких смисл норми, що тлумачиться, збігаються з текстом нормативно-правового акта, в теорії права прийнято називати буквальними.

¹ Див.: *Елькінд П. С.* Толкование и применение норм уголовно-процесуального права. — М., 1967.