

УДК 342.56

Михайло САВЧИН,
директор Центру правотворчості Ужгородського національного університету, викладач Національної школи суддів України, радник Голови Конституційного Суду України (2008 — 2010), доктор юридичних наук, доцент



ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ У КОНТЕКСТІ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ

Єдність судової практики впливає із фундаментальних постулатів верховенства права – незалежності і безсторонності судів, справедливості і рівності, що зумовлює однакове застосування судами положень закону при однакових фактичних обставинах. Зазначена проблема у рамках вітчизняної правової системи також пов’язана із тим, чи слід визнавати акти судової влади джерелом права, що в силу тяжіння до стереотипів радянської правової «спадщини» у більшості суддів та науковців отримує певну фрустрацію і заперечення.

Вимога до судді щодо суворого слідування законові при розгляді справ, на перший погляд, є критично важливою і необхідною для ухвалення обґрунтованих і правосудних рішень. Така вимога базується на максимі, згідно з якою суддя при застосуванні закону має визначити волю законодавця, на основі чого він ухвалює своє рішення. Однак у силу абстрактності положень законів така мета є занадто далекосяжною і по суті нездійсненною. З погляду юридичної герменевтики законодавцю вельми складно визначити шляхом формулювання законодавчого тексту достеменно визначену юридичну конструкцію, придатну до застосування до мінливих фактичних обставин, які розкривають нові аспекти, грані чинності правової норми. Саме розуміння правової норми зумовлює лише певний орієнтир для судді, на який він має спиратися при ухваленні рішення у конкретній справі. Насправді, це втілюється у змісті за-

гальних принципів права, більшість з яких набуває ціннісного виміру — тобто збалансування, зважування інтересів сторін у справі і забезпечення правопорядку. За таких умов саме суддя зобов'язаний належним чином застосовувати положення закону відповідно до фактичних обставин справи. Принцип «належне застосування закону» вимагає від судді додержання справедливого, зваженого і рівного масштабу при інтерпретації одних і тих же положень закону за однакових обставин із метою забезпечення правової визначеності. Це створює гарантії визначеності і справедливості процесу у суддівській діяльності, що дозволяє уніфікувати судову практику, про що професор С. Шевчук пише так:

«Завдяки уніфікації судової практики досягається зменшення навантаження на суди, оскільки суб'єкти права та адвокати знають, як вирішуються подібні справи, орієнтиром розгляду яких служать рішення верховних (касаційних) судів. Якщо практика єдина та зрозуміла з певного правового питання, тоді немає жодного сенсу перевантажувати судову систему позовними заявами. Суди нижчого рівня також, здебільшого, приймають свої рішення, беручи за основу рішення судів касаційної інстанції, що знижує вірогідність їх оскарження» [1].

У цьому контексті виникає питання щодо визначення якісних критеріїв здійснення правосуддя, виходячи із основоположних принципів права, каталог яких є невичерпним, оскільки вони повною мірою не встановлені у Конституції і законах України. Відповідно до ціннісного і нормативного наповнення правової системи у контексті порушеної нами проблематики каталог основоположних принципів права визначається насамперед Конституцією України, яка трактується нами як «відкритий» текст, оскільки в ній закладені фундаментальні засади, зокрема, повага гідності людини (стаття 3), верховенство права (стаття 8), правова визначеність (стаття 57), універсальний характер правосуддя через формулу «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» (стаття 124) тощо. Це відкриті формули здійснення правосуддя, які є, власне кажучи, стрижневими орієнтирами для ухвалення обґрунтованих судових рішень за єдиними юридичними критеріями. Водночас у цьому каталогі відсутній принцип пропорційності, який на сьогодні імплементований у практику вітчизняних судів. Можна навести інший приклад, коли у період дії у Польщі так званої Малої Конституції (1993 – 1997 роки) у конституційному порядку Польщі був відсутнім каталог прав і свобод людини, однак польські суди забезпечували їх належний захист, застосовуючи конституційні принципи верховенства права і вимог належної право-

вої процедури, які виступали універсальними і фундаментальними правовими орієнтирами для ухвалення обґрунтованих і зважених судових рішень.

В Україні немає цілісного бачення єдності судової практики, що, зокрема, пов'язано із переважно легалістським та інструментальним тлумаченням конституції. Відповідно до такого праворозуміння конституція зводиться до системи правових приписів, які мають політико-правовий характер, і їхнє застосування суворо обумовлено ступенем їх законодавчої конкретизації. Конституційні положення виступають інструментом державної політики, за допомогою яких публічна влада реалізує свої функції.

При такій панівній доктрині застосування, а, власне кажучи, – не застосування конституції, втрачаються фундаментальні засади ухвалення судових рішень. Процес ухвалення судових рішень стає хаотичним, позбавлений чітких критеріїв правової визначеності, що призводить до кризи довіри у суспільстві до судів, тобто до кризи правової системи у цілому. Отже, ми отримуємо своєрідний розрив у правовій системі, коли фундаментальні положення конституції не набувають свого належного застосування у практиці судів загальної юрисдикції.

Метою цього дослідження є розкриття функціонального зв'язку конституційної і загальносудової юрисдикції у світлі верховенства права і вимог належної процедури. Згідно із вимогами верховенства конституції як нормативної складової верховенства права (1) буде з'ясовано зміст принципу прямої дії конституційних положень (2) та встановлення єдиних масштабів і стандартів правових процедур у приватноправових відносинах у світлі доктрини «горизонтального ефекту» конституції (3). З погляду вимог належної правової процедури цей процес буде проаналізовано через сталу практику Конституційного Суду України (далі – КСУ), яка має доповнюватися адекватним додержанням судами загальної юрисдикції конституційних положень (4), зокрема, через процедуру інцидентного конституційного контролю (5).

Верховенство конституції як основа функціонального зв'язку із конституційною і загальносудовою юрисдикцією. У формально-юридичному значенні конституцію розуміють як основоположний закон, який має установчий характер і володіє верховенством. Наприклад, як нормативно-правовий акт Конституція України володіє такими властивостями: а) установчий характер; б) основоположний закон; в) найвища юридична сила; г) горизонтальний ефект – Конституція рівною мірою є основою для норм публічного і приватного права; г) верховенство Конституції щодо міжнародних

договорів, які вносяться у парламент для проходження процедури ратифікації; д) пряма дія конституційних норм; е) особлива процедура прийняття – внесення змін до Конституції України здійснюється у відмінному від законодавчої процедури порядку.

Нормативність конституції досягається не лише виключно через її характеристики як нормативно-правового акта. Нормативність конституції проявляється через її дію у соціальному і міжнародному середовищі. Таким чином, нормативність конституції зумовлена певними моделями установчої влади, реалізації її через законодавство, соціальну політику уряду, інтерпретацію та правовий захист [2]. Ці компоненти нормативності конституції зумовлені також структурою конституційного порядку, зокрема, співвідношенням парламентаризму та судового конституційного контролю, ліберальними та соціальними правами тощо.

За формальним критерієм принцип верховенства права визначає верховенство конституції у національній правовій системі, положення якої володіють найвищою юридичною силою і є вищим імперативом, накладаючи відповідні обов'язки на органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Будучи актом установчої влади народу, конституція щодо так званих «установлених влад» визначає розподіл повноважень між ними на засадах правової визначеності, збалансованості і співпідпорядкування.

Діяльність органів публічної влади на засадах правової визначеності впливає із положень частини другої статті 19 Конституції, яка встановлює принцип законності, відповідно до якого органи публічної влади мають діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Конституція України засновує ієрархію правових актів, що впливає на семіотику і герменевтику її інтерпретації як цілісного кодифікованого правового акта. Відповідно до цієї ієрархії Конституція має трактуватися як відкритий текст у конкретному історичному контексті. Це також підтверджується системним аналізом таких положень Конституції України, які є взаємопов'язані і які необхідно тлумачити гармонійно, як цілісну систему: 1) Конституція має найвищу юридичну силу, тому закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); 2) права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними; конституційні права і свободи людини не є вичерпними (речення друге статті 21 і частина перша статті 22); 3) при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження обсягу і змісту існуючих прав і свобод у поєднанні з правом кожного на вільний розвиток своєї особистості (частина

третьої статті 22 і стаття 23); 4) КСУ може визнавати закони та інші правові акти неконституційними повністю (їх частину), якщо вони не відповідають Конституції або якщо була порушена конституційна процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (стаття 152).

Згідно із синтетичним трактуванням конституції вона володіє нормативністю, відповідно до якої її норми мають імперативний характер і накладають обов'язки на органи публічної влади. Нормативність Конституції України визначено такими її положеннями: 1) її норми є нормами прямої дії; на підставі її положень гарантується звернення до суду за захистом конституційних прав і свобод (частина третьої статті 8); 2) кожному гарантується право на судовий захист, який полягає в гарантіях права на оскарження правових актів (рішень, дій і бездіяльності) органів публічної влади; кожен має право будь-якими незабороненими законом засобами захищати свої права і законні інтереси від порушень і протиправних посягань (частини перша, друга, п'ята статті 55); 3) як єдиний орган конституційної юрисдикції КСУ вирішує питання конституційності правових актів і дає тлумачення Конституції і законів України (стаття 147).

Цілісне тлумачення цих конституційних положень заперечує концепцію конституції як політико-правового документа, який нібито є переважно декларативним правовим актом, чинність якого залежить від прийнятих законів і підзаконних актів.

Такі властивості конституції визначають особливий характер і специфічне її положення серед джерел права, зокрема у системі нормативно-правових актів. Термін «відповідність нормативно-правового акта конституції» означає, що такий акт повинен прийматися на основі та у порядку, визначеному Конституцією, на реалізацію та конкретизацію її положень, узгоджуватися з її змістом та конституційними цінностями. Тим самим забезпечується єдність правотворчої політики у державі. Тому інтерпретація норм конституції дозволяє органам конституційної юстиції узгодити зміст нормативних актів відповідно до конституції шляхом вирішення питання про нечинність окремих положень такого правового акта. У силу тих положень суди загальної юрисдикції зобов'язані у своїй практиці застосовувати ті положення Конституції, які сформульовані чітко, визначають конкретні правила, не потребують конкретизації на рівні закону.

Принцип прямої дії конституції у діяльності судів загальної юрисдикції. Пряма дія конституції має ключове, вирішальне значення для фізичних і юридичних осіб. Реалізація конституції для фізичних осіб і юридичних осіб приватного права починається з моменту

набрання нею чинності, оскільки конституційні права людини й основоположні свободи накладають на публічну владу в силу статті 3 Конституції позитивні і негативні обов'язки. Кожна приватна особа має право вимагати від компетентного органу влади, насамперед від судового органу, належного захисту своїх прав і основоположних свобод, керуючись Конституцією України. У разі відсутності закону, який конкретизує конституційні права і свободи, органи державної влади і місцевого самоврядування зобов'язані застосовувати відповідні положення Конституції України як безпосередньо чинне право. У разі ігнорування таких стандартів-вимог приватні особи мають право у судовому порядку домагатися відшкодування завданих збитків внаслідок такого недбальства. Судові установи не мають права відмовити у захисті основного права, посилаючись на недоліки поточного законодавства як обґрунтування неможливості застосування відповідних приписів Конституції України. Про це констатували у своїх правових актах як Конституційний Суд [3], так і Верховний Суд України [4].

Пряма дія конституційних норм визначає основні параметри їх застосування у діяльності органів державної влади, яке, зокрема, забезпечується примусовою силою права. На думку німецького конституціоналіста Р. Ципеліуса: «Особливість гарантованого державою права полягає в особливій техніці його втілення в життя, а саме – у тому, що воно (право) в разі крайньої потреби буде реалізоване за допомогою юридично впорядкованої процедури примусу, а коли це необхідно – то через сам примус (якщо ті, чия поведінку регулює та чи інша норма, не виконають вимогу останньої добровільно)» [5]. Таким чином, справедливо порушується питання про те, що не завжди у діяльності органів влади забезпечується додержання положень Конституції і законів України, зокрема у сфері прав людини і основоположних свобод.

Доктрина розглядає права людини і основоположні свободи, визнані в Конституції України, як безпосередньо діюче, найвище право [6], тому права людини й основоположні свободи визначають зміст і магістральні напрями діяльності держави, оскільки утвердження та забезпечення прав і свобод є головним обов'язком держави. ФКС Німеччини з цього приводу сформував правову позицію, відповідно до якої основні права є об'єктивними нормами, що встановлюють ціннісний правопорядок, що являє собою фундаментальний конституційний порядок в усіх галузях права [7], в чому і проявляється горизонтальний ефект конституційних прав на поточне законодавство.

Такий горизонтальний ефект Конституції пов'язаний з тим, що

фундаментальні права і свободи людини потребують конкретизації у поточному законодавстві, а в деяких випадках – у ході здійснення конституційної юрисдикції [8]. Всього за період функціонування КСУ станом на кінець 2013 р. було прийнято понад 230 рішень із питань прав людини, причому значну питому вагу серед них посідають рішення щодо розуміння обсягу і змісту соціальних прав.

Таким чином, публічна влада несе відповідальність за плано-мірний і раціональний розвиток положень Конституції України у законодавстві, виходячи із загальних цілей та завдань Основного Закону. Відсутність законодавчого регулювання загрожує правовій безпеці суспільства чи окремого індивіда, вносить елементи свавілля у діяльність органів публічної влади і є неконституційним явищем [9].

Однак суди загальної юрисдикції мають викривлене розуміння прямої дії Конституції України, свідченням чого є своєрідна позиція колегії суддів у постанові Вищого господарського суду України від 16 серпня 2001 р. № 6/98-24/433[10], в якій зазначається, що «посилання заявника на те, що позивачем та судом були порушені норми Конституції, є безпідставними, оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії тільки в тих правовідносинах, які вона безпосередньо регулює. Господарські, бюджетні, податкові правовідносини, тобто правовідносини між відповідачем, податковими органами та договірними контрагентами регулюються спеціальними законами: «Про підприємництво», ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про металобрухт», «Про державну податкову службу в Україні», ЦК України, податковим законодавством тощо. За такою логікою, положення Конституції живуть своїм життям, а положення законів – своїм власним, як у Венери і Марса не пересікаються орбіти. Зазначена позиція свідчить, що суд маніпулятивно і несистемно застосував положення поточного законодавства, що є свідченням сваволі, порушенням засад правової визначеності і обґрунтованих очікувань.

Таким чином, застосування судами положень Конституції України як норм прямої дії означає чинність Конституції як безпосередньо діючого права. Пряма дія Конституції як безпосередньо діюче право передбачає принаймні такі елементи:

- 1) у взаємозв'язку зі статтею 3 Конституції кожна особа може вимагати від держави належного захисту її основоположного права як безпосередньо діючого; держава несе позитивний обов'язок захистити таке домагання особи, зокрема, рівний доступ до незалежного і безстороннього правосуддя;

- 2) безумовне застосування положень Конституції, які сформульо-

вані чітко і очевидно, не потребують додатково якоїсь деталізації і конкретизації на рівні закону чи підзаконного нормативного акта;

3) коли положення закону або підзаконного нормативного акта суперечать нормі Конституції, яка викладена чітко, послідовно, очевидно і придатна до застосування без конкретизуючого закону, застосовуються положення Конституції;

4) у разі, коли положення закону або підзаконного нормативного акту, які підлягають застосуванню судом та істотно впливають на зміст судового рішення, суперечать припису Конституції, суди, що вирішують справу по суті, мають зупинити провадження у справі і клопотати перед Верховним Судом України про внесення відповідного конституційного подання до Конституційного Суду України (процедура інцидентного конституційного контролю, див. п. 6);

5) застосування судами загальної юрисдикції положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і прецедентного права Європейського суду з прав людини, оскільки вони закладають мінімальний стандарт захисту прав людини і основоположних свобод у світлі конституційних цінностей і норм;

6) клопотання перед КСУ щодо надання офіційного тлумачення положень Конституції у світлі конституційних цінностей і принципів щодо з'ясування сутності змісту прав людини і основоположних свобод та допустимих меж втручання держави у їх здійснення;

7) клопотання перед КСУ щодо положень міжнародних договорів і законів, які є неоднозначними, з метою вироблення єдиних підходів у їх застосуванні.

Перелік використаних джерел

1. Шевчук С. *Забезпечення єдності судової практики в умовах існування спеціалізованої юрисдикції* / С. В. Шевчук // *Право України*. – 2013. – № 9. – С. 311.

2. Савчин М. *Конституціоналізм і природа конституції* : моногр. / М. В. Савчин. – Ужгород : Поліграфіцентр «Ліра», 2009. – 372 с.

3. Рішення КСУ № 5-зп/1997 від 30.10.1997 р. ; Рішення КСУ № 6-зп/1997 від 25.11.1997 р. (рішення КСУ доступні на його офіційному веб-сайті <http://www.ccu.gov.ua> і така нумерація рішень є найзручнішою для їх пошуку за роком і номером видання у відповідній рубриці сайту).

4. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про особливості застосування положень Конституції України при здійсненні судочинства» від 1 листопада 1996 року № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0009700-96>

5. Цинпеліус Р. *Філософія права* / Р. Цинпеліус ; пер. з нім. – К. : Тандем,

2001. – С. 18.

6. Курс конституционного права Украины. Том 1. Общая часть : Основы теории конституционного права. Учебник / под ред. М. А. Баймуратова и А. В. Батанова. – Х. : Одиссей, 2008. – С. 423 – 425.

7. Шевчук С. Судова правотворчість. Світовий досвід і перспективи в Україні / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2006. – С. 203; Kommers, Donald P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* / Donald P. Kommers ; 2nd Ed. – Durham and London : Duke University Press, 1997. – 627 p.

8. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи : Україна та зарубіжний досвід / [О. М. Максименко, І. О. Мазурок, В. В. Навроцький, М. В. Савчин, П. А. Трачук] ; за ред. М. В. Савчина. – Ужгород : Мистецька лінія, 2008. – С. 12.

9. Бирмонтене Т. Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов / Т. Бирмонтене, Э. Ярашюнас, Э. Спруогис // Конституционное правосудие : Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Выпуск 2 (40) – 3 (41), 2008. – Ереван : Центр конституционного права Республики Армения, 2008. – С. 70 – 245.

10. Про перевірку у порядку нагляду рішення, ухвали і постанови арбітражного суду у справі № 6/98-24/433 : постанова Вищого господарського суду України № 6/9 від 16.08.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v_433600-01

(Продовження у наступному номері)