

ІНЦИДЕНТНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ, ПРЕЮДИЦІАЛЬНІСТЬ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА УСТАЛЕНА ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Ланкевич А.З.,

здобувач кафедри конституційного права

та порівняльного правознавства

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Стаття присвячена висвітленню окремих аспектів конституційного контролю. Автор звертає увагу на рішення Конституційного Суду України й практиці адміністративних судів України.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційний контроль, преюдиція, практика адміністративних судів України.

Статья посвящена освещению отдельных аспектов конституционного контроля. Автор обращает внимание на решения Конституционного Суда Украины и практике административных судов Украины.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, конституционный контроль, преюдиция, практика административных судов Украины.

Article is devoted to some aspects of constitutional control. The author draws attention to the decisions of the Constitutional Court of Ukraine and practice of administrative courts of Ukraine.

Keywords: Constitutional Court of Ukraine, constitutional control, preclusion, the practice of administrative courts of Ukraine.

Закон про Конституційний Суд України передбачає механізм взаємодії між конституційною та загально-судовою юрисдикціями через інститут інцидентного конституційного контролю та преюдиціальність своїх рішень. Однак серед вітчизняних вчених ці питання розглядаються переважно через призму конституційного контролю (Г. Мурашин, М. Савенко, В. Скомороха, В. Шаповал, Ю. Шемшученко) та юридичної сили рішень Конституційного Суду України (М. Савчин, М. Тесленко, Т. Цимбалістий). Окремі питання юридичної сили та преюдиціальності судових рішень у зв'язку із конституційною юрисдикцією також були предметом дослідження окремих вчених.

Метою цього дослідження є аналіз механізму впливу Конституційного Суду України на забезпечення єдності практики адміністративних судів із застосуванням інцидентного конституційного контролю та преюдиціальність своїх рішень і висновків. Застосувавши системний, діалектичний, герменевтичний методи дослідження можна сформулювати окремі пропозиції щодо положень чинного законодавства та судової практики в Україні.

Роль інцидентного конституційного контролю у забезпеченні єдності практики адміністративних судів. Положенням частини першої статті 83 цього Закону про Конституційний Суд України [1] встановлено, що підставою інцидентного конституційного контролю є конституційне подання Верховного Суду України. За цим правилом, у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. Застосування цього правила повинно бути зумовлено певними обставинами: а) спір щодо конституційності положень закону повинен виникнути саме під час процесу загального судочинства; б) предметом розгляду Конституційним Судом можуть бути тільки норми законів України, а не інших правих актів, визначених пунктом статтею 1 частини першої статті 150 Конституції; в) норми закону, конституційність яких оспорується, повинні застосовуватись судом при розгляді конкретної справи; г) провадження у справі судом загальної юрисдикції повинно бути зупинено; д) Пленум Верховного Суду України має прийняти постанову про звернення із конституційним поданням до Конституційного Суду України.

Також згідно з частиною п'ятою статті 9 КАС: «У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до

Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта» (частина п'ята статті 9).

Положенням частини першої статті 83 Закону про Конституційний Суд України встановлено основні правові засади здійснення інцидентного конституційного контролю, який виникає на підставі конституційного подання Верховного Суду. За цим правилом, у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється.

Приписи частини другої статті 83 Закону про Конституційний Суд України щодо відкриття конституційного провадження у справі за умови дотримання її вимог та обов'язковості розгляду Конституційним Судом справи невідкладно, впливає насамперед з права особи на справедливий і неупереджений судовий розгляд у розумні строки (стаття 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод) та нагальної потреби суду загального судочинства у вирішенні питання, яке належить до виключних повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції. Адже, оскільки відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону, Конституція має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй, прийняття судового рішення на підставі неконституційної норми закону, є по-суті порушенням основоположного конституційний принципу – верховенства права.

Зокрема, з цього приводу у Постанові Пленуму Верховного Суду від 1 листопада 1996 року № 9 „Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя” зазначено, що судам необхідно виходити з того, що нормативно-правові акти будь-якого державного чи іншого органу підлягають оцінці на відповідність Конституції.

Разом з цим практика Верховного Суду є небагатою щодо звернення до Конституційного Суду у порядку інцидентного конституційного контролю. Зокрема, Конституційний Суд відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України, виходячи з того, що у процесі загального судочинства виник спір щодо конституційності зазначених положень [2]. Протягом 2007 – 2011 років Пленум Верховного Суду України за ухвалами (постановами) нижчестоящих судів та власною ініціативою 11 разів звертався до Конституційного Суду України у порядку інцидентного

конституційного контролю [3, с. 41]. Це є порівняно невисоким показником, оскільки інцидентний контроль зупиняє провадження у справі і це стримує суди загальної юрисдикції застосовувати цю процедуру у ході вирішення справ.

Мала інтенсивність інцидентного конституційного контролю пов'язана насамперед із його надмірно бюрократизованим характером, оскільки правом на звернення із конституційним поданням до Конституційного Суду володіє лише Верховний Суд. Саме це є основною проблемою щодо невеликої кількості таких звернень. Тому необхідно змінити цей підхід, внівши відповідні зміни до Конституції і законів України, наділивши повноваження суд, на розгляд якого знаходиться справа і воно пов'язано із питанням конституційності закону, яке не може бути вирішено цим судом та істотно впливає на правильність вирішення справи, повноваженням звертатися безпосередньо до Конституційного Суду з конституційним поданням про відповідність Конституції України такого закону. Також доцільно вирішити питання щодо наділення таким же повноваженням прокурора, який бере участь у процесі розгляду справи.

З аналізу чинного законодавства та усталеної судової практики видно вади інституціонального характеру процедури інцидентного конституційного контролю в Україні. Натомість якщо у зарубіжних країнах передбачена така процедура доступу до конституційного судочинства, то вона є ліберальнішою. Наприклад, згідно із статтею 95 Конституції Чеської республіки встановлено правило, що у випадку, коли суд загальної юрисдикції дійде висновки, що закон, який він має застосувати в ході судового розгляду є неконституційним, то він має передати його на розгляд Конституційного суду. У порівнянні із цією моделлю в Україні, окрім адміністративного суду, який розглядає справу по суті, прийняття рішення про звернення до Конституційного Суду України про перевірку конституційності закону мають приймати послідовно Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України. Така процедура не відповідає вимогам процесуальної економії та не гарантує належним чином доступ до конституційного правосуддя.

Тому у Конституції і законах України слід передбачити положення, що до Конституційного Суду України можуть звернутися суд, що розглядає справу, та прокурор, якщо він бере участь у розгляді цієї справи. Це буде сприяти процесуальній економії та доступу фізичних і юридичних осіб до конституційного судочинства.

Преюдиціальність рішень Конституційного Суду України та практика адміністративних судів. Рішення Конституційного суду України є преюдиціальними актами. Інтерпретаційні акти КСУ «є реально авторитетними у зв'язку із реалізацією правових норм, смисл яких з'ясувався і роз'яснювався у визначений спосіб» [4, с.55]. На думку Т. Морщакової, преюдиціальність рішень органів конституційної юрисдикції має свою, відмінну специфіку порівняно із судами загальної юрисдикції, оскільки в конституційному судочинстві «видозмінюється саме поняття факту, який має визнаватися іншими судами встановленим без його нового дослідження. Суд встановлює факт відповідності якого-небудь закону Конституції, і хоча це явище чисто правового порядку, у деякому розумінні воно може розглядатися як певний факт, що має преюдиціальне значення» [5, с.29]. Розмежовуючи природу діяльності конституційної та адміністративної юрисдикції, можна зазначити, що характер конституційної юрисдикції зумовлює визначення того юридичного факту, що у разі визначення Конституційним Судом окремих конституційних аспектів закону, що підлягає застосуванню адмі-

ністративним судом при розгляді конкретної справи, у нього немає необхідності повторно встановлювати такі аспекти. Це також зумовлено загальнообов'язковістю й остаточністю рішень і висновків Конституційного Суду України.

О. Хотинська вважає, що існує зв'язок між преюдиціальністю судів незалежно від виду судочинства, хоча вона розглядає преюдиціальність серед рішень судів загальної юрисдикції. Це пов'язано із тим, що у суду, що розглядає справу, не буде виникати потреби повторно встановлювати з'ясувати певні факти, дублювати доказування, достовірність яких вже встановлена [6, с.39-40].

Остаточний характер рішень Конституційного Суду України зумовлений позитивно закріпленою його компетенцією, що визначена у Конституції України. Визнання акту або його окремих положень неконституційними зобов'язує відповідний орган влади скасувати цей акт або його неконституційне положення. Рішення судів та інших органів, заснованих на актах, визнаних неконституційними, не підлягають виконанню і повинні бути переглянуті. Якщо внаслідок визнання акту або його положення неконституційним, виникають прогалини у правовому регулюванні, безпосередньо застосовується Конституція України. Рішенням Конституційного Суду України притаманний механізм чинності закону, вони поширюються на всю територію України, усіх органів публічної влади, їх посадових осіб та юридичних і фізичних осіб.

Рішення Конституційного Суду впливають на діяльність судів загальної юрисдикції також через інший своєрідний механізм. Враховуючи функції органу конституційної юрисдикції по забезпеченню верховенства Конституції, такий вплив Суду можливий шляхом ухвалення рішень та висновків, які лягають в основу для: а) перегляду рішень судів загальної юрисдикції та б) безпосередньо правової основи для вирішення спорів в порядку цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства. Такий механізм втілений у сформованій Конституційним Судом доктрині преюдиціальності його рішень та висновків.

У справі із зверненнями жителів міста Жовті Води Конституційний Суд зазначив [7], що відмова судами у розгляді позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене. Тому компетенція судів загальної юрисдикції поширюється на всі правовідносини, що виникли внаслідок придбання громадянами України облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 року в установах Ошадного банку СРСР, які діяли на території України. Це дало правову основу Конституційному Суду зобов'язати суди загальної юрисдикції прийняти до розгляду позовні заяви згаданих громадян.

Преюдиціальність рішення Конституційного Суду означає те, що суб'єкт права може на основі такого рішення порушувати питання перед судом загальної юрисдикції, якому підсудна відповідна справа, про перегляд судового рішення, яке ґрунтувалося на положеннях правових актів, визнаних Конституційним Судом неконституційними, що вплинуло на правильність судового рішення [8]. Можна виділити преюдиціальність рішень Конституційного Суду *inter partes* та *erga omnes*.

Загалом кожне рішення Конституційного Суду має преюдиціальний характер і воно має юридичну силу *inter partes*, тобто поширюється на сторони у справі. Однак коли Суд робить загальне застереження про преюдиціальність свого рішення воно набуває сили *erga omnes*, тобто загальнообов'язкового характеру.

Зокрема, рішення Конституційного Суду, винесені

у порядку процедури інцидентного контролю мають юридичну силу *inter partes*. Водночас, такі рішення Конституційного Суду повинні бути орієнтиром для інших судів загальної юрисдикції при вирішенні аналогічних справ при аналогічних фактичних обставинах, що засновано на таких вимогах верховенства права як справедливість, рівність, правова визначеність, пропорційність та недопустимість посягання на сутнісний зміст основних прав і свобод.

Якщо Конституційний Суд безпосередньо вказує у своєму рішенні про його преюдиціальність воно набуває загальнообов'язкового характеру в силу юридичної сили рішень Конституційного Суду *erga omnes*. Загальний характер правових актів Конституційного Суду України має наслідки для судів загальної юрисдикції. Якщо Конституційний Суд України визнає правовий акт неконституційним, то він не підлягає застосуванню судом загальної юрисдикції, зокрема, адміністративним судом [9, с.7].

Преюдиціальність рішень Конституційного Суду України передбачає необхідність регулювання у процесуальному законодавстві механізму перегляду рішень судів загальної юрисдикції, прийнятих на основі положень законів, які визнані Конституційним Судом у подальшому неконституційними.

Водночас процесуальне законодавство не повною мірою враховує преюдиціальну природу рішень Конституційного Суду. Такі вимоги враховано пунктом 5 частини другої статті 245 КАС та пунктом 4 частини другої статті 361 ЦПК України, які передбачають можливість перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами у випадку встановлення Конституційним Судом неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

Правова позиція Конституційного Суду [10] полягає у тому, що чинність правових актів, їх окремих положень припиняється з моменту офіційного опублікування рішення Конституційного Суду України про їх неконституційність і не пов'язана із підтвердженням чи виконанням органами влади. Додаткове визначення у рішеннях Конституційного Суду України порядку їх виконання не скасовує і не підміняє загальної обов'язковості їх виконання. Тому рішення Суду підлягають безумовному виконанню з дня їх офіційного ухвалення. Водночас Конституційний Суд може самостійно визначати такі строки і виробити у власній практиці певні єдині підходи застосування строків, оскільки законом це питання віддано на його розсуд.

Оскільки юридична відповідальність за невиконання рішень Конституційного Суду лише доповнює систему гарантій їх виконання, то необхідною умовою їх ефективного виконання є принцип самовиконуваності рішень. Самовиконуваність рішень Конституційного Суду базується на тому, що конституція *per se* є самодостатньою, і, навіть, якщо вона, на перший погляд, містить внутрішні колізії, то вони долаються шляхом тлумачення цих положень. У цьому відношенні цілком правий голова Конституційного суду Литви Е. Куріс, який вважає, що конституційна юстиція відображає конституційно-центристський підхід до того, що «кон-

ституція «покриває собою» всю різноманітність відносин, що врегульовані правом; іншими словами, конституція не містить прогалин та протиріч і тому вона є самодостатньою» [11].

Юридична сила рішень Конституційного Суду подібна до закону. Тому, як і в законі, у рішенні органу конституційної юстиції повинно бути закладено мінімальні механізми їх виконання. Тобто стиль викладу рішень повинен бути чітким та ясным. Авторитетність та владний вплив рішень Конституційного Суду полягає у тому, щоб не виносити висновки із зауваженнями до органів публічної влади, та необхідністю ухвалювати такі рішення, які б дозволили зрозуміти, яким чином повинно виглядати відповідне Конституції рішення [12, с.428].

Преюдиціальність рішення Конституційного Суду означає те, що суб'єкт може на основі такого рішення порушувати питання перед судом загальної юрисдикції, якому підсудна відповідна справа, про перегляд судового рішення, яке ґрунтувалося на положеннях правових актів, визнаних Конституційним Судом неконституційними, що вплинуло на правильність судового рішення.

Висновки. У силу загальнообов'язковості та остаточності рішень Конституційного Суду України адміністративні суди зобов'язані їх застосувати при вирішенні конкретних адміністративних справ. Також Конституційний Суд України у своєму рішенні, висновку може вказати про його преюдиціальність, що зобов'язує компетентний адміністративний суд приймати рішення про перегляд відповідних рішень, які прийняті на основі положення правових актів, які було визнано неконституційними єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

Інцидентний конституційний контроль здійснюється за конституційним поданням Верховного Суду України. Згідно цього порядку у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється при додержанні таких умов: а) спір щодо конституційності положень закону повинен виникнути саме під час процесу загального судочинства; б) предметом розгляду Конституційним Судом можуть бути тільки норми законів України, а не інших правих актів, визначених пунктом статтею 1 частини першої статті 150 Конституції; в) норми закону, конституційність яких оспорується, повинні застосовуватись судом при розгляді конкретної справи; г) провадження у справі судом загальної юрисдикції повинно бути зупинено; д) Пленум Верховного Суду України має прийняти постанову про звернення із конституційним поданням до Конституційного Суду України.

Мала інтенсивність інцидентного конституційного контролю пов'язана насамперед із його надмірно заборюкратизованим характером, оскільки правом на звернення із конституційним поданням до Конституційного Суду володіє лише Верховний Суд. Тому у Конституції і законах України слід передбачити положення, що до Конституційного Суду України можуть звернутися суд, що розглядає справу, та прокурор, якщо він бере участь у розгляді цієї справи. Це буде сприяти процесуальній економії та доступу фізичних і юридичних осіб до конституційного судочинства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 49. – Ст.272.
2. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора).
3. Константий О.В. Суд загальної юрисдикції як суб'єкт правової охорони Конституції України // Вісник Верховного Суду України. –

2011. - № 7.

4. Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України (проблеми теорії) // Право України. – 1998. – № 4.
5. Морщакова Т.Г. Разграничение компетенции между Конституционным Судом РФ и другими судами Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. - № 6.
6. Хотинська О.З. Преюдиціальність як прояв обов'язковості рішень судів // Вісник академії адвокатури. – 2005. – Вип. 4.
7. Рішення КСУ № 9-зп/1997 від 25.12.1997 р. у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням жителів міста Жовті Води).
8. Про преюдиціальність своїх рішень Конституційний Суд України прямо визначив у таких рішеннях: № 9-рп/2001 від 19.06.2001 р.; № 12-рп/2001 від 03.10.2001 р.; № 6-рп/2007 від 09.07.2007 р.; № 10-рп/2008 від 22.05.2008 р.
9. Шемшученко Ю.С., Мурашин Г.О. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. - № 4. – С. 3 – 10.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000.
11. Курис Э.О стабильности конституции, источниках конституционного права и мнимом всемогуществе конституционных судов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. - № 3.
12. Джерела конституційного права України: Монографія / Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко, О.В. Скрипнюк, О.І. Ющик, В.М. Шаповал та ін.; відп. ред. Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик. – К.: ІДП НАН, 2010. – Проект «Наукова книга».