

УДК 342.4 (477)

ПРЯМА ДІЯ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

DIRECT ACTION OF THE NORMS OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Журок Н.Г.,
студентка*Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті проведено дослідження проблеми правового механізму застосування принципу прямої дії норм Конституції України та специфіки його застосування на практиці. Звернено увагу на ключову роль Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції в реалізації принципу прямої дії норм Конституції України. Проаналізовані правові позиції Конституційного Суду України щодо зазначеного питання.

Ключові слова: Конституція України, Основний закон, пряма дія норм Конституції України, Конституційний Суд України, механізм дії конституційних норм.

В статье исследованы проблемы правового механизма применения принципа прямого действия норм Конституции Украины, а также специфики его применения на практике. Обращено внимание на ключевую роль Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции в реализации принципа прямого действия норм Конституции Украины. Проанализированы правовые позиции Конституционного Суда Украины по данному вопросу.

Ключевые слова: Конституция Украины, Основной закон, прямое действие норм Конституции Украины, Конституционный Суд Украины, механизм действия конституционных норм.

This article is devoted to issues related of problems of implementing the constitutional mechanism of the direct effect of the Constitution of Ukraine and the specifics of their application on practice. Attention is drawn to the key role of the Constitutional Court of Ukraine and the courts of general jurisdiction in the implementation of the institute for direct action of the norms of the Constitution of Ukraine. The legal positions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the mentioned problem are analyzed.

Key words: Constitution of Ukraine, Fundamental Law, direct action of norms of Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, mechanism of action of constitutional norms.

Постановка проблеми. У ст. 8 Конституції України зазначено, що її норми є нормами прямої дії, та закріплено гарантію звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина безпосередньо на підставі Конституції України [1, с. 9]. З даних положень, зокрема, випливає, що суди України мають можливість застосовувати норми Конституції для вирішення конкретних справ. Як зазначив Верховний Суд України (далі – ВСУ) у постанові Пленуму № 9 від 1 листопада 1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», суди зобов'язані керуватися насамперед нормами Конституції України у вирішенні конкретних справ [2].

Принцип прямої дії норм Конституції України є багатогранним явищем. Питання його практичної реалізації залишається дискусійним. Не вся правова доктрина визнає можливість його застосування на практиці. Проте таке невизнання прямо суперечить одностайній практиці Конституційного Суду України (далі – КСУ), що склалася. Саме тому усвідомлення можливості застосування такого принципу під час вирішення конкретних справ, дає поштовх для дослідження механізмів його дії правознавцями.

Стан опрацювання. Питання прямої дії норм Конституції України досліджували такі вчені, як: Ю. Тодика, В. Шаповал, В. Лучін, А. Венгеров, Б. Ебзаєв, Л. Летнян-

чин, О. Оніщенко, О. Нікольська, А. Голощапов та ін. Більшість праць стосовно поставленого питання мають теоретичний характер.

Враховуючи те, що норми Конституції України є ключовими в національному законодавстві, питання їх прямої дії є особливо важливим.

Метою статті є з'ясування механізму застосування принципу прямої дії норм Конституції. Особливий акцент у роботі зроблено на питанні судового порядку застосування такого принципу.

Виклад основного матеріалу. Більшість аргументації щодо заперечень проти можливості прямої дії конституційних норм зводиться до того, що такі норми є занадто узагальненими, або ж, що вони є нормами-принципами, які потребують подальшої конкретизації. Представники такої позиції також акцентують увагу на декларативності Конституції і неможливості її застосування для вирішення конкретних справ судами. На противагу названим аргументам варто зазначити, що певна узагальненість, охоплення найбільш важливих суспільних відносин є цілком обґрунтованими. Інакше ми б отримали перенесений до нього, що руйнувало б процес ефективного та швидкого впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на суспільні відносини, що постійно

розвиваються і потребують відповідних змін в їх нормативному врегулюванні.

Очевидним є те, що суспільні відносини, передбачені положеннями Основного закону України, потребують подальшого законодавчого розвитку. Особливо це стосується тих ситуацій, коли на це прямо вказує конституційна норма. Наприклад, ст. 41 або ст. 146 Конституції: «право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом»; «інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом» [1, с. 17, 61]. Такі бланкетні норми здебільшого пов'язані із процедурою реалізації тих чи інших прав і вкотре нагадують про те, що Конституція є Основним законом України і закладає фундамент для подальшого розвитку її норм на законодавчому рівні. Аналізуючи такі конституційні положення, можна дійти висновку, що принцип прямої дії конституційних норм не є абсолютним у своєму застосуванні. Саме тому Пленум ВСУ в абз. 3 п. 2 вищезгаданої постанови вказує на те, що суд безпосередньо застосовує Конституцію, зокрема, у тому разі, коли зі змісту норми Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом.

Проте 19 квітня 2001 р. у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання КСУ дійшов такого висновку: «Згідно із ч. 3 ст. 8 Конституції України, норми Конституції є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти» (абз. 2 п. 2) [3]. У справі від 25 червня 2008 р. (про перебування народного депутата України в депутатській фракції) КСУ, з посиланням на положення вище процитованого рішення, дійшов висновку, що «до законодавчого врегулювання вимог п. 6 ч. 2, ч. 6 ст. 81 Конституції України <...> питання дострокового припинення повноважень народного депутата України повинні вирішуватися, виходячи з положень ч. 3 ст. 8 Конституції України (пряма дія конституційних норм) та відповідних положень чинного законодавства» (абз. 2 пп. 6.1 п. 6) [4]. Отже, виходячи із практики КСУ, що склалася, можна дійти висновку, що конституційні норми мають пряму дію і в тому разі, якщо їх законодавче врегулювання (навіть якщо цього вимагає Конституція) не відбулося. Зауважимо, що й сам КСУ в жодному із проаналізованих рішень не передбачає випадки, коли до норм Конституції не може застосовуватися принцип їх прямої дії. Це може бути пов'язано як із тим, що КСУ символічно не передбачає таких випадків, так і з тим, що дане питання не було головним предметом його дослідження (що є більш вірогідним).

У такому разі, нібито, виникає суперечливість між зробленими попередніми висновками. Адже ч. 6 ст. 81 Конституції України, як і ст. ст. 41 та 146, передбачають необхідність подальшого законодавчого врегулювання питань, які в них містяться, проте висновки по ним взаємовиключають один одного. У даному разі варто виходити з нижчезазначеного. Попередньо зроблені висновки мають співвідноситися як «загальне» та «спеціальне». А саме, те, що принцип прямої дії конституційних норм не є абсолютним у своєму застосуванні, є винятком із висновку про те, що конституційні норми мають пряму дію і в тому разі, якщо їх законодавче врегулювання (навіть якщо цього вимагає Конституція) не відбулося. Це зумовлено тим, що суспільні відносини, подальший законодавчий розвиток яких передбачає Основний закон України, мають різний ступінь урегульованості та конкретизації на конституційному рівні, що безпосередньо впливає на можливість застосування норм Конституції до фактичних суспільних відносин, що виникають.

Так, друга стадія процесу правозастосування передбачає юридичну оцінку всієї сукупності фактичних обставин шляхом установлення того, чи підпадає конкретний

випадок під дію визначеної юридичної норми. У випадку із ч. 6 ст. 81 Конституції України КСУ наголосив на тому, що варто виходити, зокрема, з «відповідних положень чинного законодавства». А саме, у Конституції зазначено, що обов'язковими елементами для припинення повноважень народного депутата України є наявність хоча б однієї підстави, передбаченої ч. 6 ст. 81 Основного закону України, та рішення вищого керівного органу цієї політичної партії (виборчого блоку політичної партії). Тобто можна говорити про чітке встановлення суб'єктного складу, підстав для виникнення й акта застосування права, яким оформлюється дострокове припинення повноважень народного депутата України, чого не можна сказати про ст. ст. 41 та 146.

Проаналізоване приводить до висновку, що в кожному конкретному разі під час з'ясування питання можливості застосування принципу прямої дії норм Конституції варто враховувати ступінь урегульованості та конкретизації на конституційному рівні відповідних суспільних відносин.

Крім того, під час з'ясування механізму прямої дії конституційних норм не вирішено питання, як діяти в тій ситуації, коли конституційна норма не передбачає необхідності своєї подальшої регламентації законом. Відсутність такої необхідності зовсім не означає, що її регламентація на законодавчому рівні не є потрібною чи є забороненою. В іншому разі ми отримали б систему законодавства, яка регулювала б суто ті відносини, на необхідність врегулювання яких робить пряме посилання Основний закон України. Правотворчий суб'єкт може ухвалювати акти з різних питань, враховуючи суспільну необхідність і доцільність їх врегулювання. Головною вимогою є те, щоб такі акти відповідали вимогам ст. ст. 8 та 22 Конституції України, які говорять про те, що «закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй»; «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» [1, с. 9, 12].

Якщо під час ухвалення законів чи інших нормативно-правових актів між ними та Конституцією України виникли невідповідності, то правозастосовний суб'єкт має керуватися принципом прямої дії норм Конституції. Суди в такому разі мають здійснити детальну оцінку змісту будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з погляду його відповідності Конституції, і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії, адже судові рішення мають ґрунтуватися на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй (абз. 1 п. 2 постанови Пленуму ВСУ № 9 від 1 листопада 1996 р.). Якщо ж суд не може дійти висновку про відповідність Конституції визначених актів, він за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду. Верховний Суд, відповідно до ст. 150 Конституції, може порушити перед КСУ питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів (абз. 2 п. 2 постанови Пленуму ВСУ № 9 від 1 листопада 1996 р.).

Враховуючи положення постанови Пленуму ВСУ, варто звернути увагу на таке: 1) попередньо суд зупиняє розгляд справи, а отже, її учасники мають зважати на часове затягування її вирішення; 2) ініціювати звернення з ухвалою (постановою) до ВСУ може як сам суд, так і учасники відповідного процесу шляхом подання клопотання; 3) висувається вимога вмотивованості до згаданої ухвали (постанови), що передбачає відповідну обізнаність судді в порушених питаннях; 4) таке рішення може ухвалюватися на будь-якій стадії розгляду справи; 5) сам факт надходження відповідної ухвали (постанови) до ВСУ не накладає на нього обов'язку звернення з конституційним поданням до КСУ.

Водночас необхідно зважати на те, що визнання законів та правових актів, які перелічені в п. 1 ч. 1 ст. 150 Кон-

ституції України, неконституційними є виключною компетенцією КСУ. Тому під час застосування принципу прямої дії норм Конституції в разі невідповідності правових актів останній суди мають розмежовувати власну компетенцію з виключною компетенцією КСУ, і тому, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, суд не може визнати неконституційними закони чи правові акти (абз. 1 п. 3 постанови Пленуму ВСУ № 9 від 1 листопада 1996 р.). Водночас суд може на підставі ст. 144 Конституції визнати такими, що не відповідають Конституції чи законам України, рішення органів місцевого самоврядування, а на підставі ст. 124 Конституції – акти органів державної виконавчої влади: міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій тощо. Звернення до Конституційного Суду України в такому разі не вимагається [2].

Для більш повного розуміння механізму прямої дії конституційних норм потребує свого вирішення питання про те, як діяти тоді, коли правові акти, які закріплюють права і свободи, що зазнали свого порушення, неповно або нечітко регулюють механізм їхньої дії або не передбачають юридичну відповідальність за їх порушення, але такі права гарантовані Конституцією. За загальним правилом, що склалося в демократичних державах, суд не може відмовитися від розгляду справи в таких випадках. Як зазначав в одному з інтерв'ю Станіслав Шевчук, «права людини не можуть залежати від наявності чи відсутності закону» [5]. В одному з українських часописів В. Теліпко зауважує, що законодавство, навіть найдосконаліше, не може всього передбачити і має неминучі прогалини, тому автор доходить висновку, що, коли на розгляд суду подається певна справа, законом не передбачена, що трапляється все частіше, суд зобов'язаний ухвалити щодо неї те чи інше рішення, але залишити її без розгляду він права не має. У таких випадках суд вирішує справу на підставі правових положень і принципів, які мають засадничий характер [6, с. 73]. Передусім має йтися про Конституцію як Основний закон України.

Заслуговує на увагу положення ч. 2 ст. 22 Конституції, в якому зазначено, що «конституційні права і свободи гарантуються», а отже, держава взяла на себе обов'язок із забезпечення не лише належного механізму реалізації таких прав і свобод, а й їх захисту. Права людини та громадянина, гарантовані законодавством України, мають бути не теоретичними й ілюзорними, а реалізованими на практиці. Це не означає, що правозастосовний орган має ухвалювати рішення на користь людини кожного разу, коли вона просить про це, але кожного разу повинна здійснюватися оцінка фактичних обставин справи з урахуванням того, що права, гарантовані Конституцією та законодавством України, мають залишатися здійсненними. Інакше кажучи, людину не можна ставити в ситуацію, коли вона завідомо не може реалізувати свої права навіть теоретично.

Отже, можна говорити про дві основні форми прямого застосування Конституції: 1) КСУ, який наділений відповідними повноваженнями; 2) іншими правозастосовними органами, зокрема судами, що входять до системи судової структури України. Відмінність у названих формах полягає в тому, що в першому разі здійснюється тлумачення конституційної норми та/або з'ясовується відповідність законів та інших нормативно-правових актів Конституції, а в другому – вирішується конкретна справа.

За такого підходу можливе виокремлення в згаданий класифікації третьої форми прямого застосування конституційної норми – змішаної. Йдеться про ті випадки, коли суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду, який, у свою чергу, відповідно до ст. 150 Конституції, може порушити перед КСУ питання про відповідність Конститу-

ції законів та інших нормативно-правових актів. У такому разі поєднуються обидві характеристики попередніх двох форм, за якими й здійснювалося їх розмежування.

Як зазначає А. Венгеров, «звичайні судові органи можуть застосовувати інститут прямої дії Конституції трьома шляхами: 1) відокремлено від інших нормативних актів, з посиланням на статті Конституції; 2) разом з іншими нормами інших нормативних актів; 3) для мотивування своїх рішень, вироків, коли їм необхідно надати важливе соціальне звучання, пояснити мету своїх конкретних актів правозастосування» [7, с. 55]. У такому разі виникає необхідність витлумачення самої сутності принципу прямої дії норм Конституції, оскільки проведення такої класифікації шляхів застосування згаданого принципу здається, на думку автора статті, дискусійним.

У згадуваному вище рішенні (у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) КСУ вказав, що за застосування принципу прямої дії конституційних норм останні «застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти». Також у рішенні від 8 вересня 2016 р. у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійний обрядів, церемоній та процесій КСУ вказав, що «пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їхній зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України» (абз. 2 пп. 2.1 п. 2) [8]. Такої позиції дотримується й В. Речицький, який в одній із публікацій зауважує, що пряма дія Конституції означає, що реалізація Основного закону України має бути забезпечена як за наявності, так і за відсутності опосередковуючого законодавства, причому навіть тоді, коли про таке опосередковуюче законодавство (закони) прямо говорить Конституція України. Якщо немає відповідного процедурного закону, треба вчиняти необхідні дії на основі Конституції. «Прямо» – означає без посередника на рівні закону [9, с. 42]. Отже, сутність принципу прямої дії полягає насамперед у тому, щоб забезпечити вплив Конституції на суспільні відносини, що виникають в державі, оскільки Основний закон України закладає вихідні демократичні засади, яким національне законодавство не завжди відповідає. Сучасне законодавство не може сприйматися як аксіома, адже в умовах сьогодення будь-хто може діяти відповідно до закону, але водночас порушувати права та свободи інших. Це пов'язано з недосконалістю сучасної правотворчості. А тому норми Конституції, згідно із принципом їх прямої дії, покликані безпосередньо вирішувати конкретні справи.

Варто вважати недоречним виокремлення згаданих вище шляхів застосування принципу прямої дії конституційних норм, оскільки наведена класифікація не враховує розмежування прямої (безпосередньої) дії норм Конституції на суспільні відносини та її опосередковану дію, яка є діаметрально протилежною попередній.

Під час дослідження проблематики прямого застосування Конституції України, привертає увагу рішення КСУ в справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення ч. 1 ст. 13 Закону України «Про психічну допомогу» від 1 червня 2016 р., яким було визнано неконституційним названі вище положення відповідного Закону з посиланням на те, що «правове регулювання госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу, встановлене у ст. 13 Закону, не відповідає вимогам ст. 3 Конституції України щодо обов'язку створення належного правового механізму захисту конституційних прав і свобод особи, зокрема і недієздатної, від свавільного

обмеження її конституційних прав на судовий захист» [10]. Проте вагомість даного рішення не зводиться лише до правого висновку, якого дійшов КСУ, а полягає ще й у тому, що КСУ звертає увагу на те, що ціннісне наповнення норми в межах текстуального формулювання може розширити коло випадків, до яких можна застосувати таку норму (йдеться про гарантії, які в тексті не передбачені, проте з нього випливають). А отже, й принцип прямої дії норм Конституції України може застосовуватися через закладений в них дійсний зміст, оминаючи її «букву».

Постає питання сприйняття Основного закону України у два способи – через його «букву» та через його «дух». «Буква» Конституції передбачає її буквальне тлумачення, тоді як «дух» – дійсний зміст норми, заснований на основоположних принципах. Сприйняття Конституції України буквально не може заохочуватися, оскільки будь-яка норма обмежена часовими рамками її ухвалення та рамками світосприйняття того, хто її ухвалює. Сприйняття ж Конституції шляхом усвідомлення її «духу» потребує відповідної компетентності та неупередженості від того, хто її тлумачить. Саме тому лише КСУ уповноважений витлумачувати конституційні норми та з'ясовувати конституційність законодавчих положень.

Якщо розглядати саме в такому аспекті Конституцію, вона перестає бути декларативним документом і стає практичним інструментом впливу на суспільні відносини, дає можливість безпосереднього усвідомлення особою практичності Конституції та необхідності знання її норм, робить її активним регулятором життєдіяльності суспільства. Лише за такого підходу до розуміння такої юридичної властивості Основного закону України, як його пряма дія, можна говорити про те, що «конституція в кармані – це досить практично», як свого часу висловився А. Венгров [7, с. 49].

Висновки. Отже, переведення системи суспільних відносин зі стану невизначеності, хаотичності, свавілля в систему стійкої рівноваги безпосередньо пов'язане із прямим застосуванням конституційних норм. Досягнення такого результату можливе лише шляхом усвідомлення як безпосередньо громадянами, так і правозастосовними органами того, що Конституція є не лише актом, що має вищу юридичну силу, вона має й безпосередню, пряму дію під час розв'язання конкретних питань, що порушуються в спорах. Ключову роль у реалізації принципу прямої дії норм Конституції відіграють суди. На чому й акцентовано увагу в ч. 3 ст. 8 Основного закону України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України станом на 15 березня 2018 р. Харків: Право, 2018. 76 с.
2. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
4. Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 р. № 12-рп/2008 (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08>.
5. Суддя Конституційного Суду України Станіслав Шевчук: «Права людини не можуть залежати від наявності чи відсутності закону». URL: http://zib.com.ua/ua/128479-suddya_ksu_stanislav_shevchuk_prava_lyudini_ne_mozhut_zalezht_zakonu.html.
6. Теліпко В. Судова правотворчість як гарантія ефективного правосуддя. Юридичний авангард. 2009. № 1. С. 71–76.
7. Прямое действие Конституции: правовые, социальные, психологические аспекты. Гражданское общество и правовое государство. Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 48–55.
8. Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 р. № 6-рп / 2016 (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>.
9. Речицький В. Демократичні держави запобігають зловживанню правами своєю терпимою атмосферою до людського індивідуалізму. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу «Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок?», 9 липня 2015 р. Київ: Центр Разумкова, 2015. С. 41–42.
10. Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>.