

Характерні ознаки доктринального верховенства та незмінюваності правових позицій Конституційного Суду України

А. Селіванов

постійний представник Верховної Ради України
у Конституційному Суді України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

З'ясування природи та якісної характеристики правових позицій Конституційного Суду України (далі — Суд), які є квінтесенцією його правових ідей, можливе за умов вивчення та осмислення конституційної доктрини верховенства рішень єдиного органу конституційної юрисдикції, що мають незаперечну та неоскаржувану властивість і належать до системи конституційного права. У практиці конституційного правосуддя в Україні виокремлюють понад тисячу правових позицій Суду. З огляду на їх зміст академічна наука покликана не лише знаходити пояснення цьому доктринальному феномену, а й виділяти окрему конституційну юрисдикцію в системі судової влади. Вона має розглядатися як незалежна і рівноправна, а отже, здатна чинити вплив на законодавчу і виконавчу владу, що неминуче корегує внутрішню побудову всієї правової системи шляхом визначення конституційного способу і форми діяльності всіх суб'єктів влади.

Правові позиції конституційного суду можна розглядати з використанням різних змістовних підходів, оскільки вони зрештою відображають мету рішень конституційного правосуддя. За висновком професора М. Бондаря сама по собі правова позиція є нормативно-доктринальною квінтесенцією прийнятого конституційним судом рішення, проте джерелом права вона не є — до нього належить саме рішення, в якому ця правова позиція сформована¹. У процесі прийняття рішення конституційний суд здійснює конституціоналізацію закону, який перебуває у сфері конституційного контролю. У разі відсутності ознак конституційності цей закон (норма) в імперативній формі визнається неконституційним і виключається зі сфери конституційно-правової реалізації. Якщо такий підхід визначає правову позицію конституційного суду, то цілком слушним є те, що вона має завершувати аналіз конституційності закону (норми).

Перевірка конституційно-правової якості закону супроводжується виявленням його конституційного смислу, що знаходить відображення у правових позиціях Суду, які є результатом тлумачення Основного Закону України. Тлумачення конституційного смислу закону (норми) і навіть окремих термінів, понять — це ставлення Суду до їх змісту, правового явища у розумінні Конституції. Як доречно зауважує М. Бондар, «у правових позиціях Суду проявляється їх конституційний характер, у зв'язку з чим не тільки дається відповідь щодо консти-

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М., 2011. — С. 126.

туційності конкретної правової норми (за принципом «так—ні»), а й наводяться документальні за своїм рівнем конституційно-правові рішення, які стосуються проблем, що розглядаються»¹.

Слід звернути увагу на існуючу розбіжність між розумінням безпосередньої дії правових позицій, які мають вплив на правову систему і правореалізацію, та прийнятими рішеннями Суду, в яких інколи нормоконтроль не підкріплюється правовими позиціями, не здійснюється тлумачення у конституційному розумінні норми закону. У рішеннях Суду міститься результат дослідження права, і якщо виявляється розбіжність із конституційними положеннями, встановлюється початок або припиняється процес правореалізації. Отже, правові позиції відображають «регулятивну», а точніше, функцію корегування, яку здійснює Суд щодо законів, указів Президента України та постанов уряду, коли закон, норма або навіть нормативний акт у цілому вилучається з правової системи. З огляду на зміст правових позицій вони можуть бути наявні як у мотивувальній, так і в резолютивній частинах рішення.

Такий підхід до з'ясування сутності та значення правових позицій Конституційного Суду України дає можливість розглядати підсумкові висновки (вони містяться у резолютивній частині рішень) у змістовному зв'язку з юридично обов'язковим розумінням (офіційним тлумаченням) норми закону або його окремих елементів, коли виявлено їх конституційний смисл як універсальну характеристику правового явища². Отже, правові позиції мотивувальної частини рішень Суду є визначальними для резолютивної частини і мають однакову мету — конституційне праворозуміння, яке Судом формулюється як загальнообов'язкове. Воно поширюється, як правильно зазначає професор М. Бондар, не тільки на конкретний випадок, який став предметом розгляду у конституційному суді, а й на всі інші аналогічні випадки юридичної практики³. Водночас принцип загальнообов'язковості (незаперечності) правових позицій Суду в деяких випадках в Україні піддавався сумніву, передусім органами виконавчої влади. Неодноразово у своїх рішеннях Конституційний Суд України підкреслював, що органи державної влади повинні утримуватися від прийняття будь-яких актів, які призводили б до скасування чи звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод⁴. Важливою є обставина, що у конкретному рішенні формулювання припису «повинні утримуватися», на наш погляд, має рекомендаційний характер, що не відображає обов'язковості, імперативу. Ймовірно, саме через це Суд, розглядаючи аналогічні спори, з'ясував у конкретних випадках, що за ініціативою уряду в процесі прийняття державного бюджету систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист (стаття 46 Конституції України). Суд

¹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М., 2011. — С. 129.

² Там само.

³ Там само. — С. 132.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі про гарантії незалежності суддів від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2184.

дійшов висновку, що висловлена ним раніше правова позиція, яка належить до основоположних постулатів конституційного захисту прав і свобод громадян, ігнорується виконавчою і законодавчою владою. Під час прийняття закону про державний бюджет припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Натомість у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян Конституційний Суд України сформулював більш категоричний висновок про те, що «систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію»¹. Як реагують на таку практику науковці?

Пропозиції деяких авторів щодо необхідності введення еталонного тексту закону (офіційно уніфікованого рішення) шляхом створення відповідної правової позиції Конституційного Суду України у рішенні про неконституційність будь-якого закону виглядають методологічно вразливими, оскільки конституційна юрисдикція має свої межі і не може розширюватися². Теоретична недоведеність судження щодо застосування прямої дії рішення Конституційного Суду України про неконституційність стосовно певних положень закону полягає у тому, що відбувається, як вважає О. Шостенко, зміна матеріального закону і зміна відповідних правовідносин, що правовідносини формуються у результаті дії (бездіяльності) їх суб'єктів, а не «внаслідок дії неконституційного акта». Без жодних аргументів у науковій статті стверджується, що нормами найвищої сили можна вважати і конституційно-правові позиції, вироблені у процесі офіційного тлумачення норм Конституції та чинних законів³.

У зв'язку з наведеним слід наголосити, що головною метою правових позицій конституційного правосуддя є визначення та упорядкування знання про застосування норми Конституції, а також про норму закону чи іншого акта, що оспорується, усуваючи наявну невизначеність у її розумінні. На підставі однієї правової позиції або їх сукупності Суд вирішує питання про відповідність Основному Закону оспоруваної норми або зазначає, за якого тлумачення вона може вважатися конституційною. Таким чином, більшість вчених-конституціоналістів відстоюють думку, що правові позиції Суду є необхідним засобом для правильного дотримання, виконання, використання та застосування конституційних норм, що обумовлює зміст правових норм законів нижчого рівня⁴.

З урахуванням викладеного очевидним є те, що доктринальне визначення загальнообов'язковості (верховенства) правової позиції не може зводитися до змісту конкретного рішення Суду і що одна правова позиція може бути підста-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2007. — С. 112.

² Шостенко О. До питання правової природи актів Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 2. — С. 106.

³ Там само. — С. 107.

⁴ Страшун Б. А., Сухинина И. В. О базе данных «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации» // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 1. — С. 31.

вою (аргументом) для рішень у різних справах. Не тільки рішення Суду, а й правові позиції, які відображають мету їх ухвалення у конкретних справах, мають властивість верховенства і діють безпосередньо, отже, законодавець зобов'язаний зважати не тільки на рішення, а й на правові позиції, вміщені в них. Навряд чи можна сприймати як цілком доведену юридичну обставину твердження зарубіжних вчених, зокрема російського професора В. Зорькіна, що конституційний суд має самостійну правотворчу функцію, а правові позиції, які містяться у його рішеннях, фактично відображають особливого роду правотворчість¹. Така аксіоматична думка професора В. Зорькіна сприймається неоднозначно, оскільки існуюча доктрина універсалізації правових позицій стосується не лише конкретного випадку, який став предметом розгляду у конституційному суді, а й поширюється на аналогічні ситуації, що виникли в юридичній практиці (Т. Хабрієва, Л. Лазарев, М. Бондар). На наш погляд, властивий рішенням Суду нормативний режим щодо застосування правових позицій не впливає з конституційного статусу органу конституційної юрисдикції, оскільки останній не є суб'єктом влади, який має виключну можливість поширювати сферу дії своєї правової позиції на інші відносини.

Слід також мати на увазі, що доктрина судового контролю нормативних актів передбачає два способи його застосування: 1) у спорі про захист своїх прав, коли вирішується питання щодо застосування належної норми та визнання оспорюваного акта недійсним або таким, що втратив юридичну силу; 2) у спорі щодо конституційності нормативно-правового акта з проведенням абстрактного нормоконтролю, коли правові позиції стають обов'язковими у справах, які мають аналогічний предмет судового розгляду².

Отже, верховенство (універсалізація) правової позиції виявляється щоразу, коли йдеться про розширення предметної сфери її дії та поширення на подібні відносини, які закріплені у нормативно-правових актах і розглядаються Судом. В інших випадках верховенство правової позиції Суду, якщо повністю сприймати доволі спірну доктрину його правотворчої діяльності, не виключає загрозу верховенству Конституції. Саме в цьому помічається порушення логіки взаємопов'язаних повноважень: формальне збереження чинного тексту Конституції України без дотримання встановленого нею порядку внесення змін до неї шляхом її тлумачення Конституційним Судом не тільки може зашкодити верховенству Основного Закону, а й видозмінити його положення.

Суттєве значення для обмеження будь-яких зазіхань на нормативні встановлення Конституції має наукова позиція, що спрямовує необхідність розглядати правові позиції конституційного суду «не як джерело правового регулювання», а «як джерело судового тлумачення», що у такому разі не створює категоричність

¹ Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал Российского права. — 2004. — № 12. — С. 4.

² Як слушно зазначає автор монографії А. Головін: «Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень визначено як безпосереднє завдання адміністративного судочинства» (Див.: Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях Конституційного Суду України. — К., 2001. — С. 171).

у судженнях щодо самостійної правотворчої функції конституційного суду. Російський конституціоналіст, професор В. Лучин справедливо стверджує: «Тлумачення не створює нових норм, а лише розкриває смисл, закладений у положенні, яке тлумачиться... Результат тлумачення повинен бути тотожним смислу конституційної норми. При цьому неприпустиме будь-яке перетворення її змісту»¹.

Згадане свідчить, зокрема, про те, що діяльність з офіційного тлумачення законів, яка суттєвою мірою впливає на зміст і якість законодавчого регулювання, потребує значної виваженості й обережності; інакше вона може стати причиною розмов про неточність у тлумаченні Конституції та законів України і, можливо, про перебирання Конституційним Судом функцій законодавця. У якості прикладу можна згадати Рішення від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України, у якому Суд витлумачив зазначені в Основному Законі строки здійснення повноважень представницькими органами. На наш погляд, поза увагою Суду залишилися встановлені терміни здійснення ними повноважень, а отже, всупереч редакції статей 76, 77, 90, частин першої, другої статті 141 Конституції України Суд висловив свою позицію у такому формулюванні: «...зазначені конституційні норми не містять положень, які б вирізняли сфери здійснення повноважень парламентом, главою держави, депутатами, які входять до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради та сільським, селищним, міським головою, залежно від виду виборів, за результатами проведення яких їх було обрано²». Суд дійшов спірного висновку, що обчислення цих строків здійснюється однаково, незалежно від того, на чергових чи позачергових виборах обрано склад представницького органу чи посадову особу. Однак незмінна позиція Верховної Ради України підтвердила, що тільки законодавець шляхом внесення змін до Конституції України має право встановлювати у законі різне чи однакове обчислення строків повноважень будь-яких представницьких органів та посадових осіб, що пізніше було закріплено Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952–VI.

На наш погляд, це питання є доволі складним. Рішення Суду і сформульовані ним правові позиції слід розглядати з аналітично-порівняльного погляду з метою виявлення їхньої спрямованості і впливу на законодавство. Це є вирізняльним аспектом проблеми наукового осмислення незмінюваності, послідовності у формуванні правових позицій конституційного правосуддя. Вони дійсно відображають характер постулатів з нормативними судженнями, але не є рівними нормам права і не належать, як вважають вчені-практики, до системи права.

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М., 2002. — С. 536.

² Офіційний вісник України. — 2009. — № 45. — Ст. 1526.

Дійсно, для вчених-конституціоналістів завжди важливо з'ясувати питання, чи не виходить конституційний суд під час формулювання офіційної конституційної доктрини за межі своєї компетенції, окресленої безпосередньо в Основному Законі? У здійсненні повноважень органом конституційної юрисдикції важливими є такі аспекти: чи зобов'язаний конституційний суд зважати на раніше сформульовані правові позиції, послідовно дотримуватися їх правового значення стосовно певного випадку, беручи до уваги межі їх необхідного використання?

Доктринальне визначення незмінюваності правових позицій Суду є ключовим для сучасного стану застосування повноважень у вирішенні конкретних справ. Певну стурбованість щодо незмінюваності правових позицій висловив київський науковець С. Шапченко, який досить ґрунтовно проаналізував рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України та за зверненням громадянина М. Савчука¹. Посилаючись на абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Суду у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010, він застосував інтегративний підхід до розгляду конституційним судом конкретних справ і узагальнив їх, зокрема процитував його правову позицію, а саме: визнання неконституційним Закону № 2222 у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття означає поновлення дії попередньої редакції норм Конституції України. На думку доцента С. Шапченка, підхід Суду може бути представлений формулою «Конституція України у редакції від 8 грудня 2004 року — рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року — Конституція України у редакції від 28 червня 1996 року». Таким чином, на його думку, Суд виходить з того, що видане ним рішення саме по собі може змінити Конституцію України.

Така позиція вченого-криміналіста С. Шапченка є дискусійною з огляду й на те, що певна правова позиція Суду може відрізнитися від сформульованої раніше. Так, у зазначеній С. Шапченком судовій справі при прийнятті Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 Суд відійшов від позиції, сформульованої з даного питання в Ухвалі від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 («Положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України — окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію»). На наш погляд, Суд, який згідно з чинним законодавством не має повноважень змінювати висловлені раніше правові позиції і скасовувати власні рішення навіть за умов зміни норм Конституції України, на основі яких вони приймалися, повинен в якості критерію конституційності застосовувати доктринальне розуміння та послідовно оперувати правовими позиціями, викладеними в його рішеннях, коли розглядається нова судова справа з того самого предмета провадження.

На відміну від конституційного права України, у російському законодавстві передбачені повноваження Конституційного Суду Російської Федерації щодо необхідності прийняти нове рішення, яке не відповідає правовій позиції, що

¹ Шапченко С. Тенденція, однак... // Дзеркало тижня. — № 17. — 2011. — 14 трав.

міститься у раніше прийнятому рішенні Конституційного Суду РФ, і це відбувається на пленарному засіданні (стаття 73 Федерального Конституційного Закону від 21 липня 1994 року № 1-ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації»)¹.

У зв'язку з цим, посилаючись на зарубіжний досвід, зокрема аналізуючи практику Федерального Конституційного Суду Німеччини, С. Вдовіченко доходить такого висновку: «Цілком правомірно аналогічну техніку з відновлення попередньої редакції нормативно-правового акта застосував і вітчизняний орган конституційної юрисдикції у Рішенні від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009, у результаті чого положення Закону про Конституційний Суд України відновили свою дію в попередній редакції»². Наукова думка неоднозначно сприймає відновлений спосіб, який застосовується у подібних випадках, оскільки в юридичних виданнях щодо цього Рішення Суду виникла полеміка. Вчені-конституціоналісти зауважують, що методологічно вразливою є позиція Суду приймати рішення у справах, які стосуються власної компетенції Суду. У такому разі варто згадати про доктрину самообмеження конституційного суду, на що звертав увагу професор В. Зорькін³. Академік НАН України Ю. Шемшученко слушно зазначив, що «у сучасний період концепція юридичного самообмеження держави є показником демократичності її політичного режиму»⁴. Автор наукової позиції щодо правомірності застосування юридичної техніки з відновлення попередньої редакції норм Конституції України 1996 року, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222, наводить аргументи, що доктринально не сприймаються як переконливі і достатні для розуміння безперервності Конституції України, її верховенства як Основного Закону держави на всій території України⁵. У цьому випадку Суд виступив як «негаторний» і «позитивний» законодавець водночас, що суттєво впливає на його повноваження бути «судом права». На наш погляд, більш прийнятною у цій ситуації є доктрина незмінюваності правових позицій, оскільки Суд відповідно до чинного Закону про Конституційний Суд, який визначив його статус, має зважати на власні правові позиції під час прийняття наступних рішень. Перевага такого висновку у доктринальному розумінні практики полягає в тому, що Суд, спираючись на раніше висловлені правові позиції у вирішенні аналогічних спорів або даючи тлумачення норм законів, гарантує передбачуваність своїх нових рішень, а також позбавлений необхідності детально їх аргументувати.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1994. — № 13. — Ст. 1447; 2000. — № 7. — Ст. 607; № 51. — Ст. 4824; 2004. — № 24. — Ст. 2332; 2007. — № 7. — Ст. 829.

² *Вдовіченко С.* Відновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта внаслідок визнання Конституційним Судом України внесених до нього змін неконституційними // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2011. — № 2. — С. 79–80.

³ *Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. — М., 2010. — С. 153–157.

⁴ *Шемшученко Ю. С.* Що є право // *Антологія української юридичної думки*: в 10 т. — Т. 10. — К., 2005. — С. 32.

⁵ *Вдовіченко С.* Відновлення дії попередньої редакції нормативно-правового акта внаслідок визнання Конституційним Судом України внесених до нього змін неконституційними // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2011. — № 2. — С. 80.