

УДК 342.565.2(477)

А.З. ЛАНКЕВИЧ, Ужгородський національний університет

ВПЛИВ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА УСТАЛЕНУ ПРАКТИКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Ключові слова: правові позиції, Конституційний Суд, Україна, усталена практика, адміністративні суди

Ступінь впливу юриспруденції Конституційного Суду на практику адміністративних судів визначається природою актів судів загальної юрисдикції. При цьому слід мати на увазі роль Вищого адміністративного суду України у забезпеченні єдності судової практики шляхом перегляду рішень адміністративних судів у порядку провадження за винятковими обставинами, перегляду адміністративних справ в якості касаційної інстанції та прийняття його Пленумом керівних роз'яснень щодо практики застосування законодавства судами загальної юрисдикції. Тому розкриємо механізм впливу Вищого адміністративного суду на діяльність відповідно судів загальної юрисдикції та адміністративних судів через призму зобов'язуючого характеру правових позицій та преюдиції рішень Конституційного Суду, а також розглянути пов'язану із цим проблему ролі судової практики.

Проблемі впливу правових позицій Конституційного Суду України на практику адміністративних судів в Україні присвячено порівняно мало досліджень. Окремі аспекти цієї проблематики розкрито в працях В. Бринцева, М. Вітрука, Г. Гаджієва, В. Жуйкова, П. Ткачука, О. Ющика та інших. Однак такий вплив розкрито у загальному контексті впливу практики Конституційного Суду України на практику судів загальної юрисдикції і ця проблема є важливою, зважаючи на необхідність забезпечення справедливого і чесного

суду, який передбачає єдність судової практики в масштабах України. Метою цього дослідження є розкриття особливостей впливу практики Конституційного Суду України на практику адміністративних судів. Відповідно до поставленої мети у роботі буде розкрито природу правових позицій Конституційного Суду України як нормативної основи впливу на практику адміністративних судів та основні напрями цього впливу.

1. Природа судової практики у системі джерел конституційного права. У радянській літературі існувала дискусія щодо ролі судової практики серед джерел права. Наприклад, керівні роз'яснення Пленуму Верховного Суду СРСР розглядали в якості джерела кримінального права у період 1960–70-х років [1, с.848–849].

На думку Р. Давіда, «керівні принципи», що формулюються верховними судами, по суті є своєрідними «вторинними правовими нормами», що створюються судами у процесі конкретизації норм права, які сформульовані законодавцем у абстрактній формі. Він підкреслює, що зміст положень закону тлумачиться суддями у тому розумінні, який найбільше відповідає вимогам справедливості на момент прийняття закону [2, с.125].

На думку російського правознавця М. Марченка, невизначеність та внутрішня суперечність статусу прецеденту у системі романо-германського права проявляється у визнанні його в якості джерела права в одних країнах і невизнанні в інших, у відносно широкому застосуванні його в одних національних правових системах і досить незначному його використанні у інших, зберігаються і в теперішній час [1, с.572].

Пошук права являється завданням, «яке повинно виконуватися спільно всіма юристами, кожним у своїй сфері із використанням всіх методів. При цьому юристами керує спільний ідеал – намагання досягти у кожному рішенні, що відповідає загальному почуттю справедливості і заснованого на поєднанні різноманітних інтересів, як приватних, так і всього суспільства» [2, с.111].

На думку прибічників визнання усталеної судової практики в якості джерела права України наводяться такі аргументи: а) необхідність заповнювати прогалини у праві; б) покласти кінець обезціненню нормативних актів; в) усунення протиріч у чинному законодавстві [3, с.332]. Цій думці протистоїть позиція, відповідно до якої судовий прецедент веде до: а) суперечливості із концепцією поділу влад, оскільки суд присвоює законодавчі повноваження; б) нібито судовий прецедент «не є джерелом права у романо-германській правовій сім'ї»; в) судове прецедентне право суперечить Конституції України та конфліктує із законодавчою діяльністю Верховної Ради («негативний законодавець» тощо).

Роз'яснення законодавства вищими судовими установами у формі постанов Пленуму¹, на думку О. Ющика, не є актами нормативного характеру, хоча вони мають всі формальні ознаки нормативно-правового акту, оскільки їх дія поширюється на невизначене коло осіб і вони є обов'язковими до виконання. Однак, на відміну від нормативно-правових актів, постанови Пленуму не можуть підмінити їх, змінювати чи встановлювати нові правові норми. Зміст постанов Пленуму мають лише обмежуватися роз'ясненнями положень чинного законодавства виключно з питань застосування права, тобто нормативними вказівками, яким чином, у яких випадках, до яких відносин і як саме застосовувати положення закону при вирішенні конкретних справ [5, с.5].

На жаль, у публікаціях присвячених проблемам виконання рішень, висновків Конституційного Суду України приділяється занадто мало уваги проблеми втілення їх положень у практиці судів загальної юрисдикції, зокрема у постановах Пленумів вищих спеціалізова-

них судів та в окремих судових рішеннях [6, с.77–85].

Оскільки Конституційний Суд України володіє повноваженнями по конституційному контролю та офіційному тлумаченню Конституції і законів України (при цьому закони тлумачить лише у їх конституційних аспектах) тому виникає питання про природу інтерпретаційної діяльності судів загальної юрисдикції. Згідно чинного законодавства формально суди загальної юрисдикції не наділені повноваженнями по офіційному тлумаченню законодавства України. Однак на практиці таке здійснюється Верховним Судом України у двох формах: а) у вигляді перегляду судових рішень за винятковими обставинами та б) шляхом формулювання керівних принципів права, які виводяться із сукупності його рішень, які публікуються у офіційних виданнях.

Згідно з останніми змінами до Закону «Про судоустрій та статус суддів» змінилися функції Верховного Суду України, яким функції по узагальненню судової практики було передано вищим спеціалізованим судам, у тому числі й Вищому адміністративному суду України. У такій якості Вищий адміністративний суд України здійснює аналогічну діяльність по інтерпретації норм законодавства, яка де-факто притаманна Конституційному Суду України.

При здійсненні інтерпретації законодавства шляхом прийняття постанов Вищий адміністративний суд України забезпечує однакове застосування законів. Як зазначається у літературі, судовою практикою, що міститься у такого роду правових актах, завжди «визнавалися джерелом права, оскільки у судових рішеннях допускалися посилання на них як на правову основу вирішення справи». Хоча вона не визнавалися офіційно, однак така тим не менше «фактично завжди враховувалася нижчестоящими судами у якості орієнтира у питаннях застосування і тлумачення права, усунення прогалин у праві, застосування аналогії» права і закону [7, с.16].

¹ Згідно зі змінами до законодавства про судоустрій згідно із Законом від 07.07.2010 р. № 2453-VI [4] такими повноваженнями наділені вищі спеціалізовані суди, в тому числі і Вищий адміністративний суд України. Натомість таке повноваження від Верховного Суду України вилучено.

Іншою формою інтерпретаційної діяльності судів загальної юрисдикції можна розглядати рішення Верховного Суду, Вищого адміністративного суду, які офіційно публікуються. Також важливим здається остаточне впровадження Єдиного державного реєстру судових рішень, який би дав можливість доступу громадськості до текстів судових рішень з метою поглиблення ефективності захисту своїх прав і законних інтересів.

Таким чином, можна припустити, що за допомогою офіційного опублікування судових рішень Верховний Суд та Вищий адміністративний суд намагаються сформулювати єдині підходи при вирішенні справ судами загальної юрисдикції, впливати на правову політику в державі. При цьому адміністративні суди мають враховувати правові позиції Конституційного Суду України.

Щодо природи правових позицій Конституційного Суду існують різні погляди вчених. На думку російських вчених М. Вітрука і Г. Гаджієва правові позиції конституційних судів містяться в мотивувальній та резолютивній частині рішень, які логічно пов'язані між собою [8, с.96; 9, с.4, 7]. П. Ткачук вважає, що природа правових позицій Конституційного Суду України зумовлено самим інтерпретаційним процесом, результати якого не обов'язково можуть відобразитися у резолютивній частині його рішення, чим не знижується його загальнообов'язковість. На таких засадах він робить висновок, що правові позиції Конституційного Суду України мають нормативну природу [10, с.11, 18].

Правові позиції конституційних судів розглядають як одну із форм прояву судового прецеденту. Так, на думку В. Лазарева, правові позиції є системою правових аргументів, положень, правового розуміння конституційного суду, його загальні орієнтири, вироблені правила, яка мають прецедентний характер [11, с.3–13]. Подібної думки притримується також російський конституціоналіст Г. Гаджієв [9, с.79–92].

Проміжну позицію у цій дискусії посідає М. Савчин, згідно з яким сукупність правових

позицій складають прецедентне право Конституційного Суду України, оскільки вони ґрунтуються безпосередньо на положеннях Конституції України [12, с.78].

На нашу думку, правові позиції Конституційного Суду України виражають правову основу його рішення, яке містить обґрунтування правових положень на основі приписів Конституції та відображається у мотивувальній і/або резолютивній частині. Сукупність правових позицій Конституційного Суду України складають його прецедентне право.

2. Основні напрями впливу Конституційного Суду України на практику адміністративних судів. Правовий захист Конституції Конституційним Судом України сприяє забезпеченню принципу верховенства права, утвердженню функціонування правової, соціальної, демократичної держави та сприяє стабільності конституційного порядку. Проаналізуємо вплив рішень Конституційного Суду України на судову практику в Україні, зокрема на практику адміністративних судів.

Права людини. Конституційний Суд визнаючи смертну кару як неконституційний вид кримінального покарання визнав, що «розкриваючи зміст невід'ємного права на життя людини, закріпленого у частині першій ст.27 Конституції України, треба враховувати і невідповідність смертної кари цілям покарання та можливість судової помилки, коли виконання судового вироку щодо особи, засудженої до смертної кари, унеможлиблює виправлення її наслідків, що не узгоджується з конституційними гарантіями захисту прав і свобод людини і громадянина» [13].

Зазначене рішення дало важливий поштовх для судів загальної юрисдикції, оскільки воно побудовано переважно на доктрині природного права, згідно з яким за людиною права визнаються невід'ємними і недоторканими, тобто належні їй від народження і до смерті.

У галузі прав людини стали важливими правові позиції Конституційного суду України, відповідно з якими конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і

свобод людини і громадянина в Україні, передбачають правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано, тобто набуте право не буде скасоване, звужене [14; 15]. При цьому загально-визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [16].

З огляду на це, Конституційний Суд України встановив, що закони, інші нормативно-правові акти, які визначають порядок реалізації встановлених Конституцією та міжнародними договорами прав і свобод людини і громадянина, не повинні звужувати, заперечувати чи в будь-який інший спосіб обмежувати ці права і свободи. Зокрема, не повинен встановлювати обмеження щодо виникнення у громадян права на приватну власність порядок безоплатної передачі ділянок державної та комунальної власності [15].

Демократія. Конституційний Суд України сформулював низку правових позицій, які служать орієнтирами для прийняття рішень адміністративними судами, пов'язаних із виборчим процесом, референдним процесом, діяльністю політичних партій і громадських організацій. Як установив Конституційний Суд, урахувавши те, що право на свободу об'єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і встановлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів [17].

Натомість, Конституційний Суд вважає, що хоча політичні партії в Україні відобра-

жають політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність суспільного життя, свобода об'єднання в політичні партії не дає їм підстав для втручання у діяльність органів державної влади, їх участь у державному житті певною мірою обмежена. Зокрема, Конституція не допускає створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування. Діяльність структур політичних партій в єдиному органі законодавчої влади – парламенті і представницьких органах місцевого самоврядування чітко регламентована Конституцією і законами [18].

Конституційний Суд, виходячи з положень ст.5 Конституції зазначив, що припис, за яким «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, та означає, що влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу [19]. Тобто, прийняття Конституції Верховною Радою було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу [20].

Конституційний Суд роз'яснив, що положення частини третьої ст.5 Конституції слід також розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції на всеукраїнському референдумі. Водночас Конституційний Суд зазначив, що влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами [19].

Отже, народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами [21].

Організація публічної влади. За юридичною природою діяльність органів публічної влади

є позитивною, оскільки їх повноваженнями визначають не лише владні прерогативи але й обов'язки перед суспільством та особою. У випадку неналежного здійснення своїх повноважень посадові особи органи публічної влади можуть нести кримінальну чи адміністративну відповідальність. Діяльність органів публічної влади необхідно визначати через призму правової позиції Конституційного Суду України, який визнає, що кінцевим результатом діяльності органів публічної влади «є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо)» [22]. На рівні адміністративного права це втілюється у забезпеченні управління публічними справами, належному функціонуванні адміністративної юрисдикції, охороні громадського порядку тощо.

Аналізуючи зміст ст.1 Конституції, Конституційний Суд також визначив, що Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальновищезначаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (ст.1, ч.2 ст.3, статті 21, 22, 64 Конституції) [15].

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст.6 Конституції) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади [18].

Водночас Конституційний Суд зазначив, що хоча органи законодавчої, виконавчої та судової влади є самостійними у своїй діяльності в межах наданих їм повноважень, проте стабільність конституційного ладу досягається чіткою системою їх стримувань і противаг. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституцій-

них цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо) [22].

Зокрема, обов'язком правової держави є невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання, «за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» (ч.1 ст.36 Конституції) [18].

Таким чином, треба зазначити наступне. Правовий вплив актів Конституційного Суду України на практику адміністративних судів полягав тому, що вони є методологічною основою розуміння конституційних засад, які застосовуються судами у ході адміністративного судочинства. Нормативною основою цього є правові позиції Конституційного Суду України, які містяться у мотивувальній і резолютивній частинах рішень і висновків. Правові позиції мають бути об'єктом постійного моніторингу з боку адміністративних судів, особливо для апеляційних судів та Вищого адміністративного суду в силу інстанційної будови адміністративних судів. Для цього у Вищого адміністративного суду є належні інструменти у вигляді роз'яснень порядку застосування законодавства та перегляду рішень нижчестоящих адміністративних судів, які підлягають опублікуванню у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Ключовими напрямками впливу Конституційного Суду України на практику адміністративних судів є забезпечення прав людини, засад демократичного ладу та належної організації публічної влади. Такий вплив єдиного органу конституційної юрисдикції полягає в наступному: по-перше, забезпечення сутності змісту прав людини і основоположних свобод і недопущення звуження їх обсягу і змісту в ході вирішення адміністративних справ; по-друге, забезпечення судового контролю за діяльністю політичних партій на відповідність конституційних цілей та належної організації; по-третє, судового контролю над ак-

тами органів виконавчої влади держави, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення належного функціонування публічної влади та поділу влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Марченко М. Курс сравнительного правоведения / М. Марченко. – М. : Городец-издат, 2002. – 1068 с.
2. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози ; [пер. с фр.]. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 400 с.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 7.07.2010 р., № 2453-VI // ВВР України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
5. Ющик О. І. Проблема законності нормативних постанов Пленуму Верховного Суду України / О. І. Ющик // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 3. – С. 3–10.
6. Бринцев В. Д. Належне виконання рішень Конституційного Суду України як одна з головних складових ефективності конституційного судочинства / В. Д. Бринцев // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 77–85.
7. Жуйков В. М. К вопросу о судебной практике как источнике права / В. М. Жуйков // Судебная практика как источник права. – М., 1997.
8. Витрук Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение / Н. Витрук // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 92–102.
9. Гаджиев Г. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации / Г. А. Гаджиев // Северокавказский юридический вестник. – 1999. – № 3.
10. Ткачук П. Правові позиції Конституційного Суду України / П. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 2. – С. 11, 18.
11. Лазарев В. В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права / В. Лазарев // Журнал российского права. – 1997. – № 11. – С. 3–13.
12. Савчин М. В. Правова природа рішень Конституційного Суду України / М. В. Савчин // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 5. – С. 71–78.
13. Рішення Конституційного Суду України від 29.12.1999 р., № 11-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-11>.
14. Рішення Конституційного Суду України : від 11.10.2005 р., № 8-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2662. – С. 95.
15. Рішення Конституційного Суду України : від 22.09.2005 р., № 5-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2490. – С. 95.
16. Рішення Конституційного Суду України : від 22.05.2008 р., № 10-рп // Офіційний вісник України. – 2008. – № 38. – Ст. 1272. – С. 22.
17. Рішення Конституційного Суду України : від 13.12.2001 р., № 18-рп // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – Ст. 2310. – С. 466.
18. Рішення Конституційного Суду України : від 17.09.2008 р., № 16-рп // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72. – Ст. 2432. – С. 109.
19. Рішення Конституційного Суду України : від 5.10.2005 р., № 6-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605. – С. 31.
20. Рішення Конституційного Суду України : від 11.07.1997 р., № 3-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – Ст. 85.
21. Рішення Конституційного Суду України : від 16.04.2008 р., № 6-рп // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056. – С. 35.

22. Рішення Конституційного Суду України : від 27.06.2000 р., № 7-рп // Офіційний вісник України. – 2000. – № 18. – Ст. 756. – С. 195.

Ланкевич А. З. Вплив правових позицій Конституційного Суду України на усталену практику адміністративних судів / А. З. Ланкевич // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 554–560 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12lazpac.pdf>

Розкрито природу правових позицій Конституційного Суду України та їх вплив на практику адміністративних судів за основними напрямками (права людини, демократія, організація публічної влади). Сформульовано пропозиції щодо методології їх застосування.

Ланкевич А.З. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Украины на устоявшуюся практику административных судов

Раскрыта природа правовых позиций Конституционного Суда Украины и их влияние на практику административных судов по основным направлениям (права человека, демократия, организация публичной власти). Сформулированы предложения по методологии их применения.

Lankevich A.Z. Effect Legal Position of the Constitutional Court of Ukraine Established Practice of Administrative Courts

The nature of legal stands of the Constitutional Court of Ukraine and their influencing on practice of administrative courts on reference directions (human rights, democracy, and architecture of public authority) is uncovered. Sentences on methodology of their application are formulated.

Форум права Форум