

УДК 342.531.43(410)

О. П. Євсєєв, кандидат юридичних наук, доцент, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Дискусія навколо створення Верховного Суду Сполученого Королівства: конституційно-правові аспекти

Розглядається досвід Великої Британії по створенню Верховного Суду. Особлива увага приділяється дискусії, що розпочалася у британській політико-правовій спільноті після прийняття Акта про конституційну реформу 2005 р. і аж до фактичного початку діяльності Суду наприкінці 2009 р. Робиться висновок, що цей судовий орган є значно слабшим, аніж верховні суди інших англосаксонських країн, зокрема США, оскільки Верховний Суд Сполученого Королівства не має права визнавати акти британського парламенту нечинними.

Ключові слова: Верховний Суд Сполученого Королівства, королівські прерогативи, Акт про конституційну реформу 2005 р., «декларація несумісності», судова незалежність.

Прийнято вважати, що своїй появі Верховний Суд – «вищий суд на землі» (the highest court in the land), як називають його самі англійці, зобов'язаний заяві лорда-канцлера Ірвіна, яка пролунала 12 червня 2003 р. Як відомо, тоді він поінформував громадськість про підготовлену за ініціативи прем'єр-міністра Т. Блера великомасштабну судово-правову реформу, у ході якої планувалося радикально видозмінити повноважен-

ня лорда-канцлера, які той мав протягом майже 1400 років, трансформувати порядок комплектування суддівського корпусу, що залишався незмінним знову ж таки протягом століть, і вперше в історії країни заснувати незалежний від законодавчої влади Верховний Суд. Відразу після цієї заяви Ірвін пішов у відставку, передавши свої повноваження іншому представникові британської правлячої «верхівки» – лорду Фалконеру, знайомому Т. Блера ще зі шкільних років. Саме Фалконер очолив Департамент з конституційних справ, фактично перетворившись на головного протагоніста радикальних пропозицій Уряду [3, с. 25].

Головний аргумент на користь реформи полягав у тому, що існує у межах Апеляційного комітету Палати лордів тісне зіткнення судових лордів із законодавчою та іншими формами парламентської діяльності може об'єктивно призвести до політизації діяльності судової влади, появи сумнівів в об'єктивності та неупередженості суду. Особливо очевидним це стало в 1998–1999 рр. у ході процесу у «справі Піночета», коли іспаномовні газети, спекулюючи на формальному «вмонтуванні» Апеляційного комітету до складу верхньої палати законодавчого органу, стверджували, що доля колишнього керівника Чилі стане «розмінною монетою» в руках політиків і спадкових аристократів, що засідали в Палаті лордів.

Разом з тим, починаючи реформу, уряд в особі Фалконера спеціально підкреслив, що «ухвалене рішення не є наслідком незадоволеності діяльністю Палати лордів як вищого суду... Судових лордів відрізняє бездоганна чесність і незалежність... їх професійна діяльність перебуває поза всякою критикою, а рішення ніколи не ставилися під сумнів унаслідок виявленої суддею упередженості, яку можна було б віднести на рахунок його інтересів як законодавця» [2, с. 120]. Непрямим підтвердженням бездоганної роботи Апеляційного комітету Палати лордів, заснованого ще в 1876 р., є та обставина, що всі судові лорди, які виконували свої обов'язки станом на 1 жовтня 2009 р., автоматично перейшли до складу Верховного Суду, а старший і другий за старшинством судові лорди (Філіпс і Хоуп) посіли відповідно посади президента і заступника президента нового Суду.

Утім англійські вчені, які знають рідний для них доктринальний контекст незрівнянно краще за нас, вважають, що подібні ініціативи мають своїм корінням події початку 1990-х рр., коли лейбористи вперше виступили з ідеєю прийняття писаної британської конституції [9]. І хоча цей проект, у всякому разі поки, виявився мертвонародженим, проте одна з його складових – створення Верховного Суду – уже здійснилася.

У цьому зв'язку слід назвати, мабуть, головний урок, який Україні слід винести з блеровських реформ. На наш погляд, він полягає в умінні колишнього прем'єр-міністра «поєднувати непоєднуване», а саме: обстановку суворой секретності перед тим, як винести те чи інше нововведення на обговорення публіки (Б. Діксон указує, що навіть на судових лордів заява Ірвіна справила шокуєче враження [7, р. 270]), і найширший суспільний дискурс після того, як ідея була вкинута в маси. Показово також, що коли Ірвін виступив у 2003 р., то відповідне регулювання (розділ 3 Акта про конституційну реформу 2005 р., яким був офіційно заснований Верховний Суд) отримало свої остаточні форми лише двома роками пізніше. Очевидно, що весь цей час у політичних і професійних колах йшла бурхлива і нетривіальна дискусія про правові параметри майбутнього юрисдикційного органу. Ще два роки (2007–2009) тривали обговорення Правил Верховного Суду (по суті, регламенту його діяльності). Крім того, не варто забувати, що Акт про конституційну реформу надав час для того, щоб була знайдена й адаптована для роботи суддів нова будівля Верховного Суду, ремонт якої затягнувся на чотири роки. І тільки після того, як були вирішені всі правові, організаційні, кадрові та матеріальні проблеми, Верховний Суд приступив до роботи.

До речі, чи не в тому криється геніальність політика (у нашому випадку Т. Блера), щоб, з одного боку, мати талант вгадати (а іноді і передбачити) доцільність соціальних перетворень, а з другого – мужність, щоб довірити розробку, а потім реалізацію цих перетворень досвідченим професіоналам і компетентним експертам?

Так, в одному тільки Лондонському університеті Королеви Марії було проведено шість науково-практичних семінарів,

участь у яких взяли вісім із дванадцяти судових лордів, члени Апеляційного і Високого судів, видатні представники англійської юридичної науки (серед них професори Р. Корнс, Б. Діксон, К. Мейлсон, Г. Дрюрі та ін.), а також провідні юристи-практики, переважно баристери. Дискусія розгорнулася за такими напрямками: 1) законодавчі межі майбутньої діяльності Суду; 2) відбір справ для розгляду; 3) відносини з нижчими судами, зокрема магістратськими; 4) процедури діяльності та розмір судових зборів; 5) способи взаємодії зі ЗМІ; 6) взаємини Верховного Суду і Шотландії [10]. Ця практика, коли науковці зустрічаються в одній навчальній аудиторії з представниками вищої суддівської бюрократії, а практикуючі адвокати – з ученими-правознавцями, на нашу думку, надзвичайно продуктивна. Вона не лише спричиняє подолання психологічного відчуження, яке давно виникло у відносинах між представниками різних напрямів юридичної діяльності, але також сприяє ліквідації певного розриву між юридичною теорією і практикою, який ми так болісно відчуваємо сьогодні.

На підтвердження цих слів наведемо висловлювання видатного радянського літературознавця, професора Ю. М. Лотмана, яке на поверховий погляд аж ніяк не стосується теми нашої статті. Характеризуючи взаємини між владою і революційними верствами російського суспільства, учений писав: «Революціонер наступних епох особисто не знав тих, з ким боровся, і бачив у них політичні сили, а не людей. Це значною мірою сприяло безкомпромісній ненависті. Декабрист же навіть у членах Слідчої комісії не міг не бачити людей, знайомих йому по службі, світських і клубних зв'язках... Він міг відчувати до них презирство, але не міг бачити в них "тиранів", гідних тацітовських викриттів» [4, с. 380]. Аналогічну думку, щоправда, у менш витонченій формі, не раз висловлював англійський народ – «чим краще освітлений будинок, тим менше в ньому привидів». Отже, більш активна взаємодія вчених і суддів сприятиме, крім іншого, зняттю антагонізму між теоретиками і практиками, розвінчання деяких міфів і забобонів, що склалися в академічному співтоваристві стосовно практикуючих

юристів, зокрема суддів (про тотальну корумпованість останніх, їх політизацію і т. п.).

Проте по-справжньому «наріжним каменем» дискусії стало питання про те, чи слід наділяти майбутній Верховний Суд повноваженнями щодо скасування законодавчих актів, прийнятих британським парламентом. Фактично йшлося про те, чи бути Верховному Суду органом, що має конституційну компетенцію на зразок Верховного Суду США і європейських конституційних судів, або просто вищою касаційною інстанцією з перевірки судових рішень, яким, наприклад, є Верховний касаційний суд Італії. Низка впливових політиків, у тому числі лорд Вулф, прямо стверджували, що без повноваження з перевірки парламентських статутів Верховному Суду Сполученого Королівства буде вготована другосортна роль [13, с. 160].

На жаль, реформаторам не вистачило запалу впровадити у Великобританії європейську модель конституційного контролю. Як згадував лорд Нейбергер, чинний президент Верховного Суду, «звичайно, ніхто не бажав створювати Конституційний суд, тобто суд, здатний здійснювати конституційний судовий контроль над діями законодавчої, а не виконавчої влади» [6, с. 210].

Утім на те є об'єктивні причини. Адже подібні повноваження, як підкреслює І. К. Иванова, вступили б у суперечність, по-перше, з основоположною конституційною засадою країни – принципом верховенства парламенту, а по-друге – з традиційною позицією, згідно з якою конституційні питання не становлять окрему категорію правових проблем, але пронизують все право і тому повинні розглядатися в загальних судах [3, с. 26]. Разом з тим Верховний Суд має право заявити «декларацію про невідповідність», рекомендувавши таким чином британському парламенту змінити наявне регулювання у тій чи іншій сфері, якщо воно не відповідає вимогам Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Як певну поступку прихильникам формування у Великобританії повноцінної конституційної юстиції можна розцінювати також розширення компетенції Верховного Суду за рахунок передачі йому справ, пов'язаних з регіональною

реформою 1998 р. (devolution matters), раніше віднесених до юрисдикції Судового комітету Таємної ради.

Заборона для британських судів перевіряти дійсність парламентських статутів сягає своїм корінням у Білль про права 1689 р., відповідно до якого «свобода слова чи дебатів чи діяльність у парламенті не повинні бути приводом до імпічменту або предметом розгляду в будь-якому суді або місці поза парламентом», а також прецедентне правило 1842 р. Тоді лорд Кембелл, розглядаючи разом з іншими судовими лордами справу *Edinburgh Railway Co. v Wauchope*, висловив аналогічну думку такими словами: «...усе, що суд може зробити, так це зазирнути в парламентський сувій: якщо з нього буде ясно, що білль був прийнятий обома палатами й отримав королівське схвалення, то жоден суд не зможе зайнятися дослідженням ані того, яким способом він був внесений до парламенту, ані того, що робилося до його внесення, ані того, що відбувалося в парламенті під час його проходження через різні стадії обговорення в обох палатах» [5, с. 11–12].

Із зрозумілих причин реформа була неоднозначно сприйнята самими судовими лордами. За відомостями Р. Стівенса, однозначно «за» перетворення Апеляційного комітету в самостійний Верховний Суд висловлювалися лорди Стейн, Севілл, Уокер на чолі зі старшим судовим лордом Бінгхемом. Реформу підтримав також лорд Філліпс, який виконував тоді обов'язки голови Цивільного відділення Апеляційного суду (людина, яка в Англії іменується «володарем сувоїв», – *Master of the Rolls*), а згодом став першим президентом створюваного Суду. На консервативних позиціях стояли незрівнянно більш впливові Ніколс, Хоффманн, Хоуп, Хаттон, Мілетт і Роджер. Вони охарактеризували пропозицію Т. Блера як «непотрібну і шкідливу акцію». Лорд Хобхаус зайняв нейтральну позицію, висловлюючись за створення Верховного Суду в принципі, але не в тому вигляді, в якому це пропонував Уряд [13, с. 178–179].

Головним аргументом прихильників реформи, крім необхідності слідувати домінантно-правовому принципу поділу влади в демократичній державі, було твердження про те, що «інституційна структура повинна відповідати практичній ре-

альності» [9]. Іншими словами, Апеляційний комітет фактично і юридично виконував функції вищого судового органу країни, розглядав справи у відповідних процедурах, гранично схожих на судові. Загальновідомою була його оцінка британськими правозастосувачами як «другої апеляції» (англійський еквівалент континентальної «касації»). Отже, реформа Т. Блера, яка за логікою її прихильників закріплювала фактично існуючий порядок речей, швидше узаконювала вже наявне *status quo*, аніж насильно ламала усталені порядки.

Позицію противників реформи можна описати відомим висловом У. Черчілля, який, до речі, любив повторювати в молоді роки президент Кеннеді: «коли ламати не треба, ламати не слід» (*if it ain't broke, don't fix it*). Вважалося, що Апеляційний комітет більш ніж століттям бездоганної роботи довів свою ефективність і корисність для британського правопорядку, уникнувши при цьому скандалів, що час від часу стрясали Верховний Суд США або конституційні суди «нових демократій» (єдиний спірний момент у діяльності комітету виник в 1998 р. під час слухань у «справі Піночета», у результаті чого лорд Хоффманн був змушений узяти самовідвід).

Існував ще один аргумент проти реформи, здебільшого естетичного гатунку. Лорд Менс згадував, як у нього стискалося серце, коли він входив до старовинної будівлі парламенту у Вестмінстерському палаці або коли його французькі колеги із задрістю вимовляли «*Chambre des Lords*» (Палата лордів) [11, с. 161]. Інакше кажучи, піднесений і урочистий стиль відправлення правосуддя в Палаті лордів, що покладав на людей, які здійснювали його, додаткові моральні зобов'язання, був непорівняним із «конвеєрною юстицією» континентального зразка, де авторитет судді перебуває в прямій залежності від кількості «піднятих» їм справ. Той же Менс писав, що правосуддя, яке чиниться в Апеляційному комітеті (а нині Верховному Суді), в якому кожна справа – унікальна, а рішення по ній – маленький шедевр, і в касаційних трибуналах континентальної Європи, де тільки французький Касаційний суд змушений розглядати близько 20 тисяч справ на рік, співвідносяться між собою як «Роллс-Ройс» і вкрай навантажена підвода [12, с. 16].

Як ми вже відзначали, майже всі судові лорди перейшли в новий Верховний Суд. Тому немає нічого дивного в тому, що судова реформа знаменувала собою накладення нових організаційних форм (у даному випадку – структури Верховного Суду) на колишній «людський матеріал» (для свого часу дуже непоганий), який ніс у собі – у пам'яті, нормах діяльності, точках зору, інтересах – колишні форми. У цьому зв'язку показово, що хоча офіційним найменуванням члена Верховного Суду є термін «Justice» (суддя), тим не менш верховні судді та громадська думка, що йде за ними, як і раніше, іменують себе «Lord».

Отже, справжньою формою діяльності Верховного Суду має стати правосуддя, яке частково спирається на глибокі англійські традиції законслухняності, а з другого – яке багато в чому ще лише належить зростити, у тому числі шляхом «рекрутування» до складу Суду нових членів. Поки що англійці мають справу із ситуацією, коли нові форми, задані, зокрема, Актом про конституційну реформу, не «захопили» матеріал і він в силу інерційності відтворює колишні методи діяльності. Зокрема, як указує Б. Діксон, єдиною істотною відмінністю між Апеляційним комітетом і Верховним Судом на сьогоднішній день є лише те, що в Суді стали частіше слухати справи розширеною колегією суддів (panel of justices), що складається із семи чи дев'яти суддів, у той час як у комітеті всі справи переважно вирішувалися п'ятьма лордами. Так, у 2009–2010 рр. було 10 справ, розглянутих 7 суддями, і 3 справи, у розгляді яких взяли участь 9 суддів, а в 2010–2011 рр. аналогічні показники становили вже 12 і 8 справ відповідно [8, р. 3].

Відразу зауважимо, що така відмінність має не лише академічний, умоглядний характер. О. О. Гулевич, узагальнивши відомості американських психологів, виокремлює низку істотних відмінностей у стилі роботи та вердиктах колегій, що складаються з 5 або 7 і більше суддів. Їх результати говорять про те, що: 1) рішення, які приймаються колегіями з 5 чоловік, менш передбачувані, ніж вердикти великих колегій. Це, у свою чергу, означає, що рішення менших за розміром колегій більшою мірою визначаються індивідуальними особливостями

суддів; 2) члени колегії, що складається з 7 і більше осіб, мають більшу «колективну пам'ять», тобто згадують у ході обговорення більше доказів, аналізують їх більш ретельно і довго тощо. Особливо яскраво ця закономірність проявляється при розгляді складних справ; 3) менші за розміром колегії – більш згуртовані, проте в силу цього більш схильні до конформної поведінки, яка в судочинстві може значною мірою нівелювати реальні переваги колегіальності. Простіше кажучи, меншій кількості суддів простіше виробити узгоджене рішення [1, с. 126–128].

Вважаємо, що викладене достатньою мірою обґрунтовує тезу, що розгляд справ колегією, яка складається з 7 і більше суддів, більшою мірою відповідає природі і призначенню Верховного Суду, де найчастіше вирішуються саме «складні справи» і питання права.

Список використаних джерел

1. Гулевич, О. А. Психология в суде присяжных [Текст] / О. А. Гулевич. – М. : Междунар. о-во им. Л. С. Выготского, 2003. – 259 с.
2. Иванова, И. К. Новый Верховный Суд Соединенного Королевства [Текст] / И. К. Иванова // Журн. рос. права. – 2006. – № 11. – С. 118–127.
3. Иванова, И. К. Палата лордов как высшая судебная инстанция Соединенного Королевства и конституционная реформа 2005 г. [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. К. Иванова. – М. : ИГП РАН, 2007. – 31 с.
4. Лотман, Ю. М. Беседы о русской культуре [Текст] / Ю. М. Лотман. – СПб. : СПб-Искусство, 2011. – 413 с.
5. Томсинов, В. А. Развитие британской конституции в XX – начале XXI в. (статья вторая) [Текст] / В. А. Томсинов // Вестн. МГУ. Серия 11, Право. – 2013. – № 3. – С. 3–22.
6. Эндрюс, Н. Система гражданского процесса Англии [Текст] / Н. Эндрюс. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 544 с.
7. Dickson, V. A hard act to follow: the Bingham Court, 2000-2008 [Текст] / V. Dickson // The judicial House of Lords: 1870-2009 / ed. by L. Blom-Cooper, G. Drewry, V. Dickson. – N. Y. : Oxf. Univ. Press, 2009. – P. 255–278.
8. Dickson, V. Human rights and the United Kingdom Supreme Court [Текст] / V. Dickson. – Oxf. : Oxford University Press, 2013. – 430 p.
9. Hale, V. A Supreme Judicial Leader [Електронний ресурс] / В. Нале. – Режим доступу: <http://www.fds.oup.com>.

10. Le Sueur, A. A report on six seminars about the UK Supreme Court [Електронний ресурс] / A. Le Sueur. – Режим доступу: <http://www.ssrn.com>.
11. Mance, J. Constitutional reforms, the Supreme Court and the Law Lords [Текст] / J. Mance // Civil Justice Quarterly. – 2006. – № 25. – P. 155–165.
12. Mance, J. The common law and Europe: differences of style or substance and do they matter? [Текст] / J. Mance. – Birm. : Univ. of Birmingham, 2007. – 24 p.
13. Stevens, R. The English judges [Текст] / R. Stevens. – Ox. : Hart Publishing, 2005. – 209 p.

Стаття надійшла 9 серпня 2013 р.

А. П. Евсеев

**Дискуссия вокруг создания Верховного Суда Соединенного
Королевства: конституционно-правовые аспекты**

Рассматривается опыт Великобритании по созданию Верховного Суда. Особое внимание уделено дискуссии, которая велась в британской политико-правовой общности после принятия Акта о конституционной реформе 2005 г. и вплоть до фактического начала деятельности Суда в конце 2009 г. Делается вывод о том, что этот судебный орган значительно слабее, чем верховные суды других англосаксонских стран, в частности США, поскольку Верховный Суд Соединенного Королевства не имеет права признавать акты британского парламента недействительными.

Ключевые слова: Верховный Суд Соединенного Королевства, королевские prerogatives, Акт о конституционной реформе 2005 г., «декларация несовместимости», судебная независимость.

O. P. Yevsieiev

**The discussion about the creation of the Supreme Court
of the United Kingdom: the constitutional aspects**

It is mentioned that the creation of the Supreme Court means that the most senior judges are now entirely separate from the Parliamentary process. The Constitutional Reform Act 2005 made provision for the creation of a new Supreme Court for the United Kingdom. There had, in recent years, been mounting calls for the creation of a new free-standing Supreme Court separating the highest appeal court from the second house of Parliament, and removing the Lords of

Appeal in Ordinary from the legislature. On 12 June 2003 the Government announced its intention to do so. Before the Supreme Court was created, the 12 most senior judges – the Lords of Appeal in Ordinary, or Law Lords as they were often called – sat in the House of Lords. The House of Lords was the highest court in the land – the supreme court of appeal. It acted as the final court on points of law for the whole of the United Kingdom in civil cases and for England, Wales and Northern Ireland in criminal cases. Its decisions bound all courts below. As members of the House of Lords, the judges not only heard cases, but were also able to become involved in debating and the subsequent enactment of Government legislation (although, in practice, they rarely did so). The creation of a new Supreme Court means that the most senior judges are now entirely separate from the Parliamentary process. It is important to be aware that the new Supreme Court is a United Kingdom body, legally separate from the England and Wales courts as it is also the Supreme Court of both Scotland and Northern Ireland. As such, it falls outside of the remit of the Lord Chief Justice of England and Wales in his role as head of the judiciary of England and Wales. The new Supreme Court opened for business in October 2009, at the start of the legal year.

Because of the doctrine of parliamentary sovereignty, the Supreme Court is much more limited in its powers of judicial review than the constitutional or supreme courts of some other countries. It cannot overturn any primary legislation made by Parliament. However, it can overturn secondary legislation if, for example, that legislation is found to be ultra vires of the powers in primary legislation allowing it to be made. Further, under section 4 of the Human Rights Act 1998, the Supreme Court, like some other courts in the United Kingdom, may make a declaration of incompatibility, indicating that it believes that the legislation subject to the declaration is incompatible with one of the rights in the European Convention on Human Rights. Such a declaration can apply to primary or secondary legislation. The legislation is not overturned by the declaration, and neither Parliament nor the government is required to agree with any such declaration. However, if they do accept a declaration, ministers can exercise powers under section 10 of the act to amend the legislation by statutory instrument to remove the incompatibility, or ask Parliament to amend the legislation.

Keywords: *the Supreme Court of the United Kingdom, Queen's opportunities, the Constitutional Reform Act 2005, the declaration of incompatibility, the independence of justices.*