



О.В. Константий,
заступник начальника
управління—начальник
відділу забезпечення діяль-
ності Голови Верховного
Суду України,
кандидат юридичних наук,
доцент

Summary

In the article the questions of role and value of activity of courts of general jurisdiction are examined for the aims of legal safeguard of Constitution of Ukraine, material well being, by them constitutional rights and freedoms of man and citizen. Large potential of this legal institute is determined for the requirements of construction of the legal state in Ukraine, and also him insufficient scientific developed

Суд загальної юрисдикції як суб'єкт правової охорони Конституції України

Розглядаючи правові спори, суди загальної юрисдикції виступають не лише суб'єктами забезпечення законності в державі, а й правової охорони Основного Закону України. Зокрема, з одного боку, це виявляється в безпосередньому застосуванні ними конституційних положень під час здійснення правосуддя в адміністративних, господарських, кримінальних і цивільних справах, захисті гарантованих Конституцією невідчужуваних прав і свобод кожної особи, а з другого, — у визначеному в процесуальному законодавстві їх праві порушувати перед Верховним Судом України розгляд питань про звернення з конституційними поданнями щодо перевірки на предмет відповідності Основному Закону України положень законодавчих актів (законів, постанов Верховної Ради, правових актів Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим), стосовно конституційності яких у них виникли сумніви під час здійснення судочинства.

Немає концептуальних теоретичних перешкод для розгляду діяльності судів загальної юрисдикції як однієї зі складових гарантій правової охорони Конституції та конституційного ладу в Україні

Інститут правової охорони конституції як найвищої правової цінності в державі, заснованої на демократичних традиціях і «людиноцентризмі», традиційно вважається одним з провідних у науці конституційного права. Відомий вчений-конституціоналіст Ю.М. Тодика розглядав його як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких досягається виконання всіх закріплених в Основному Законі норм, неухильне забезпечення в різних сферах життя режиму конституційної законності¹. Комплексне визначення поняття «правова охорона конституції» пропонує також й професор М.В. Баглай, а саме в розумінні сукупності засобів і способів, за допомогою яких має бути досягнуто суворе дотримання режиму конституційної законності, відповідності конституції всіх інших правових актів, які приймаються державними органами, дотримання принципу неприйняття або скасування вже

¹ Див.: Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000. — С. 290.

прийнятих неконституційних актів і окремих правових норм². Таким чином, категорію «правова охорона конституції» не можна пов'язувати тільки з діяльністю спеціального органу, уповноваженого у відповідних законом формах і з дотриманням визначених процедур здійснювати конституційний контроль (конституційного суду), що пропонують, зокрема, Р.В. Енгибарян і Е.В. Тадевосян³. Тому немає концептуальних теоретичних перешкод для розгляду діяльності судів загальної юрисдикції як однієї зі складових гарантій правової охорони Конституції та конституційного ладу в Україні загалом.

На важливості впровадження ефективних механізмів правової забезпеченості реалізації конституційно-правових норм в усіх сферах життя українського суспільства і держави наголошує Ф.В. Веніславський. Так, цей вчений пише, що «по-перше, охорона конституційного тексту є необхідною передумовою постійності і незмінності головних демократичних політико-правових цінностей, що знайшли своє нормативне закріплення в тексті Основного Закону України і які зумовлюють сутність конституційного ладу. По-друге, необхідною запорукою конституційної стабільності в державі і суспільстві є забезпечення юридичного верховенства Конституції. По-третє, результативність правової охорони Конституції України проявляється в безумовному дотриманні її положень усіма суб'єктами конституційно-правових відносин, наслідком чого є встановлення в державі режиму конституційної законності як необхідної складової конституційного ладу»⁴.

Безпосереднє застосування судами загальної юрисдикції положень Конституції можна вважати інституційно-організаційним елементом механізму забезпечення реальної дії її норм, принципу верховенства Основного Закону в усіх сферах суспільного та державного життя

Спеціально займалася теоретичними питаннями гарантій правової охорони Основного Закону України З.І. Лунь, яка, зокрема, відмічає, що «вони становлять систему. Застосування кожної з них спрямоване на досягнення єдиної цілі, але в різних площинах... Систему гарантій правової охорони Конституції складають нормативно-правові та організаційно-правові гарантії. До

нормативно-правових належать конституційний контроль, особливий порядок прийняття Конституції, особливий порядок внесення змін до неї, офіційне тлумачення Основного Закону та конституційна відповідальність. Щодо організаційно-правових гарантій, то це — діяльність державних органів, посадових осіб, а також народу у зв'язку з використанням нормативних гарантій щодо охорони Конституції»⁵. Тобто безпосереднє застосування судами загальної юрисдикції положень Конституції можна вважати інституційно-організаційним елементом механізму забезпечення реальної дії її норм, принципу верховенства Основного Закону в усіх сферах суспільного та державного життя.

Судді місцевих та апеляційних судів є основними суб'єктами в державі, від яких чи в не найбільшій мірі залежить захист конституційних прав і свобод особи, поновлення справедливості в суспільстві

Разом з тим, незважаючи на надзвичайну важливість цієї гарантії, проблематика, що стосується участі судів загальної юрисдикції, найвищим в системі яких є Верховний Суд України, в забезпеченні конституційного ладу та верховенства Основного Закону України, у вітчизняній юридичній науці є практично недослідженою. А це не сприяє концептуальному осмисленню суддями найбільш наближених до населення судів наявних у них правових можливостей щодо забезпечення конституційної законності в Українській державі та суспільстві, здійсненню ними конституційного правозастосування на науково-теоретичних засадах. Однак завдяки неухильно зростаючому рівню поінформованості громадян та організацій про їх основоположні права та законні інтереси, виникає потреба в застосуванні судами загальної юрисдикції всього арсеналу засобів з охорони права, в тому числі докладання всіх можливих зусиль для утвердження конституційності в нормотворчій сфері. Щорічно розглядаючи по першій інстанції близько 7 млн справ та матеріалів (у 2010 р., за даними судової статистики, 7 млн 32 тис. 829, що на 16,25 % більше, ніж в 2009 р.)⁶, судді місцевих та апеляційних судів є основними суб'єктами в державі, від яких чи в не найбільшій мірі залежить захист конституційних прав і свобод особи, поновлення справедливості в суспільстві.

² Див.: Конституционное право зарубежных стран. Учеб. для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — М., 2006. — С. 72.

³ Див.: Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учеб. — М., 2000. — С. 64.

⁴ Веніславський Ф. В. Правова охорона Конституції як складова стабільності конституційного ладу України: теоретичні аспекти // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство. — 2008. — Вип. 478. — С. 45, 46.

⁵ Лунь З. Про особливості реалізації гарантій правової охорони Конституції України // Вібори та демократія. — 2005. — №4. — С. 22.

⁶ Статистичні дані за 2010 р. щодо розгляду справ та матеріалів судами див.: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/4667884568/

Можна в цілому виділити три основні форми правової охорони Конституції України судами загальної юрисдикції.

Формою утвердження принципу верховенства Конституції в діяльності судів загальної юрисдикції, яка реалізується передусім у механізмі адміністративного судочинства, є право суду визнати неконституційним підзаконний правовий акт (крім правових актів Президента, Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим)

По-перше, вони під час здійснення правосуддя повинні безпосередньо застосовувати норми Основного Закону для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 8 Конституції). Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України в преамбулі постанови від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» (далі — Постанова № 9), ці положення Конституції необхідно розуміти так, що вони зобов'язують суди при розгляді конкретних справ керуватися насамперед конституційними нормами. Суд має безпосередньо застосовувати Конституцію в разі: 1) коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом; 2) коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй; 3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України; 4) коли укази Президента України, які внаслідок їх нормативно-правового характеру підлягають застосуванню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Конституції України. Якщо зі змісту конституційної норми випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом, суд при розгляді справи повинен застосувати тільки той закон, який ґрунтується на Конституції і не суперечить їй (абз. 3 і 4 п. 2 Постанови № 9).

З огляду на те, що зазначена правова позиція Верховного Суду України, сформульована в Постанові № 9, повністю базується на конституційних положеннях і має фундаментальний характер, вважаємо, що вона не втратила свого концептуального значення і сьогодні, а отже й дотепер є орієнтиром для всіх суддів судів загальної юрисдикції при виконанні своїх професійних завдань із судового захисту прав та свобод особи.

При цьому не можемо визнати коректними й теоретично правильними висловлювання

деяких науковців про те, що після прийняття Закону від 7 липня 2010 р. №2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким Верховний Суд України був позбавлений функцій узагальнювати судову практику і приймати на основі цих узагальнень рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства судами в процесі судочинства, всі постанови Пленуму Верховного Суду

України, які були прийняті в попередні роки, втратили свою чинність. У частині, в якій вони інтерпретують чинні законодавчі норми, враховуючи їх виключно роз'яснювальний, методичний характер для судового правозастосування, вони підлягають використанню судами загальної юрисдикції і нині, однак не виключаючи при цьому існування в кожного судді власної правосвідомості як передумови ухвалення судового рішення.

По-друге, формою утвердження принципу верховенства Конституції в діяльності судів загальної юрисдикції, яка реалізується передусім у механізмі адміністративного судочинства, є право суду визнати неконституційним підзаконний правовий акт (крім правових актів Президента, Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим). На випадки реалізації цього повноваження спеціально розрахована ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС).

І по-третє, в адміністративному та цивільному видах судових процесів, одними із сторін в яких і є громадяни, законодавчо визначені повноваження суду в разі виявлення під час розгляду конкретних судових справ неконституційних положень законів, постанов Верховної Ради, правових актів Президента, Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим зупинити провадження у відповідній справі з одночасним зверненням до Верховного Суду України для вирішення питання про внесення відповідного конституційного подання до Конституційного Суду України (ч. 5 ст. 9, п. 3 ч. 1 ст. 156 КАС; ч. 3 ст. 8, п. 4 ч. 1 ст. 201 Цивільного процесуального кодексу України). Однак, на нашу думку, цілком очевидно, що аналогічні повноваження щодо зазначеного способу реагування органу правосуддя на факти виявлення неконституційних положень в актах правотворчості вищих суб'єктів державної влади України мають чітко визначатися й в господарському і

кримінальному процесуальних кодексах, чого зараз у них не передбачено (з огляду на те, що вони були прийняті до Конституції 1996 р.).

В разі невизначеності в питанні про те, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України, який відповідно до ст. 150 Конституції може порушувати перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів

Разом з тим аналіз змісту ч. 1 ст. 79 Господарського процесуального кодексу України дає підстави стверджувати, що в разі виявлення відповідного порушення принципу верховенства конституції в законодавстві, яке підлягає застосуванню під час вирішення правового спору між суб'єктами господарювання, суд господарської юрисдикції може також застосувати цей же спосіб правового реагування, зокрема зупинити провадження в справі з одночасним зверненням до Верховного Суду України для вирішення питання про внесення конституційного подання до органу конституційної юрисдикції.

Вирішуючи ці питання, судді всіх судів загальної юрисдикції, на нашу думку, мають застосовувати роз'яснення, надане в абз. 2 п. 2 Постанови № 9. А саме у ньому Пленум Верховного Суду України зазначив, що в разі невизначеності в питанні про те, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України, який відповідно до ст. 150 Конституції може порушувати перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів. Таке рішення може прийняти суд будь-якої інстанції на будь-якій стадії розгляду справи.

Протягом 2007—2011 рр. Пленум Верховного Суду України за ухвалами (постановами) нижчестоящих судів та власною ініціативою 11 разів звертався до Конституційного Суду України з конституційними поданнями з питань перевірки на предмет відповідності Конституції України положень законів України. Наприклад, за постановою Окружного адміністративного суду м. Києва, який розглядав справу за позовом громадян України Ж. і Ч. до Пенсійного фонду

України, у грудні 2008 р. Пленум Верховного Суду України прийняв постанову про звернення до Конституційного Суду України для вирішення питання щодо перевірки на предмет відповідності Основному Закону України положень п. 2 ч. 1 ст. 49 та речення другого ст. 51 Закону України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (в редакції Закону України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV) щодо припинення нарахування та виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання за кордоном, у випадку неукладання Україною з відповідною державою міжнародного договору з питань пенсійного забезпечення зазначених громадян України. За цим конституційним поданням 7 жовтня 2009 р. Конституційний Суд України прийняв Рішення № 25-рп/2009, яким визнав ці законодавчі положення неконституційними. З направлених за зазначений період Пленумом Верховного Суду України до Конституційного Суду України конституційних подань повністю єдиним органом конституційної юрисдикції задоволено чотири, частково — три, і ще по двох — відкрито конституційне провадження.

Вищезазначене свідчить, що суди загальної юрисдикції за своєю природою організаційно і функціонально є одним з найважливіших в державі суб'єктів правової охорони Основного Закону України. Розглядаючи справи різних юрисдикцій, що належать до системи загального правосуддя, ці суди здатні практично впливати на стан справ із забезпечення конституційних прав та свобод особи, утвердження стабільності конституційного ладу й реалізації конституційної законності в українському суспільстві. Разом з тим не лише через недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення потреб судової діяльності, низьку оплату праці суддів і працівників апаратів суддів, а й теоретичну невизначеність цей інститут поки що не в повній мірі використовується для потреб побудови правової держави, утвердження верховенства права в Україні. Його застосування потребує інтенсифікації. При виявленні в процесі своєї судової діяльності неконституційних норм в правових актах парламенту, глави держави, уряду, представницького органу Автономної Республіки Крим суддям судів загальної юрисдикції, на наше переконання, варто керуватися роз'ясненнями, наданими в абз. 2 п. 2 Постанови № 9.