

УДК 342.565.2:340.131

О. І. Махніцький

ЗАСТОСУВАННЯ ТА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВОСУДДІ

Принцип верховенства права є одним з найцінніших здобутків людства. Про це наголошено у документах ООН, Ради Європи, ЄС, відображено у доктринах та актах багатьох держав [1, с. 83]. Особливого значення набуває принцип верховенства права як основна, провідна ідея діяльності органу конституційної юрисдикції.

Більшість сучасних наукових досліджень, присвячених діяльності органів конституційної юстиції, дещо обходять стороною характеристику принципу верховенства права. Недостатньо уваги приділяється аналізу практики застосування органами конституційної юстиції принципу верховенства права при розгляді справ та винесенні рішень. Також можна констатувати, що питання інтерпретації та розуміння принципу верховенства права органами конституційної юстиції не віднайшло достатнього наукового аналізу та вивчення.

Так, у вітчизняних наукових дослідженнях вчені наголошують на пріоритеті принципу верховенства Конституції України в діяльності Конституційного Суду України (В. О. Гергелійник, В. Ф. Погорілко, В. П. Тихий, М. В. Савчин та інші). У роботах російських науковців перше місце відведено принципу незалежності суддів і конституційного суду (М. В. Вітрук, І. С. Назарова та інші). Проблеми реалізації принципу верховенства права у діяльності Конституційного Суду України були предметом дослідження небагатьох вітчизняних вчених, так, ці проблеми аналізував А. О. Селиванов [5].

Провідна роль принципу верховенства права у діяльності органів конституційної юрисдикції зумовлена його невідривністю від концепції правової держави, однією з рис якої є конституційна юрисдикція [2, с. 172]. Принцип верховенства права є основним та визначає вимоги до багатьох суспільних інститутів з метою забезпечення прав і свобод людини.

У зв'язку із зазначеним є необхідним проаналізувати розуміння та інтерпретацію Конституційним Судом України принципу верховенства права. Не менш важливим є і дослідження практики застосування принципу верховенства права у практиці Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції, який, окрім іншого, також покликаний захищати конституційні права та свободи людини і громадянина. Зокрема, Конституційний Суд України виконує цю роль і завдяки застосуванню принципу верховенства права, який закріплений в ст. 8 Конституції України. Цей принцип є одним із основних також і в діяльності Конституційного Суду України відповідно до ст. 4 Закону України «Про Конституційний Суд України» [3].

Статтею 8 Конституції України, якою проголошено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, визнається верховенство Конституції та принцип прямої дії її норм. Однак ці положення не вичерпують змісту принципу верховенства права і не є самодостатніми для його розуміння [5, с. 102]. Зазначене можна повною мірою віднести до конституційного судочинства, адже захист Конституції України судом спеціальної юрисдикції сприяє реальним досягненням пріоритетів демократії, людських цінностей, справедливості організації влади, над якою існує судовий контроль [5, с. 178].

Забезпечення верховенства Конституції України є стрижнем усіх повноважень Конституційного Суду України. Захищаючи Конституцію, в якій відтворено морально-правові цінності, Конституційний Суд України захищає право і такі соціальні пріоритети: народ, який є джерелом влади; права і свободи людини і громадянина; суверенітет і цілісність території; демократична влада і судовий контроль; рівність кожного громадянина перед законом та інші. Реалізація принципу верховенства права у конституційному судочинстві відкриває шлях до творчого застосування закону. Рішення Конституційного Суду України, засновані на принципі верховенства права, за змістом мають утверджувати права та свободи людини, укріплювати довіру не лише до самого Конституційного Суду України, а й, у його особі, до всіх державних інституцій.

Реалізація принципу верховенства права у процесі відправлення конституційного судочинства означає забезпечення рівності всіх перед законом і судом, судовий захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Приймаючи рішення, Конституційний Суд України кожного разу доводить, що без однакового застосування законів відповідно до норм і принципів Конституції України право взагалі втрачає свою регулюючу функцію, своє головне завдання упорядкування суспільних відносин, дотримання державою інтересів громадянина і людини.

На підставі зазначеного можна констатувати, що Конституційний Суд України, будучи гарантом верховенства Конституції України відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України», автоматично виступає гарантом верховенства права на території України. Адже цей

принцип є основоположним та закріплений безпосередньо в тексті Конституції України.

При цьому Конституційний Суд України зробив спробу визначити зміст верховенства права в одному зі своїх рішень.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 визначено: «Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозахисну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо». Крім того зазначено, що «одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується тільки законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовано суспільством і обумовлено історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою отримала відображення в Конституції України» [6]. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який, виходячи з такої правової позиції Конституційного Суду України, може бути й несправедливим. Проте у ньому простежуються позиції юридичного позитивізму.

Спираючись на цю правову позицію щодо визначення принципу верховенства права, Конституційний Суд України у подальших рішеннях конкретизує її, формулюючи тим самим ознаки верховенства права навіть без текстуальної прив'язки до базової дефініції. Так, до ознак верховенства права, виходячи з аналізу рішень Суду, належать: справедливість та розмірність як критерій ідеології справедливості у демократичній державі (справа про податкову заставу) [7]; «повага і непопущність прав та свобод людини» (справа про постійне користування земельними ділянками) [8]; «становлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод» (справа про постійне користування земельними ділянками) [8]; «визначеність, ясність і недвозначність правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (справа про постійне користування земельними ділянками) [8]; допустимість «фіксації меж самої сутності прав і свобод» шляхом застосування юридичних способів, якщо «це має на меті не звужити обсяг прав і свобод, а уточнити зміст та регламентацію процедурних питань, окреслити загальні межі основоположних прав» (справа про утворення політичних партій в Україні) [9].

П. М. Рабінович, аналізуючи рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (у справі про призначення судом більш м'якого покарання), співвідносить його з позицією Європейського суду з прав людини (далі — Євросуд), зазначаючи при цьому, що Конституційний

Суд України використовував «щодо розглядуваного поняття досить абстрактну формулу: «верховенство права — це панування права в суспільстві», тоді як Євросуд сформулював майже п'ятнадцять ознак верховенства права [10].

Вчений зазначив, що оприлюднення Конституційним Судом України свого розуміння верховенства права видається надзвичайно важливою, непересічною подією у громадському і державному житті України. Адже завдяки цьому вперше запроваджується «офіційний еталон» інтерпретації принципу верховенства права. Тим самим Конституційний Суд України зробив помітний внесок у поліпшення умов задля реального втілення цього принципу у практику. Необхідно зазначити, що наведена позиція органу української конституційної юстиції неабиякою мірою спирається на здобутки вітчизняної юридичної науки [11, с. 11].

Досліджуючи практику використання принципу верховенства права Конституційним Судом України, можна констатувати, що цей принцип застосовується ним в двох аспектах: як основоположний принцип функціонування держави в цілому і як засіб захисту прав людини і громадянина, передусім через загальні принципи права, за допомогою яких Конституційний Суд України втілює принцип верховенства права в процесі конституційного судочинства.

Варто звернути увагу на те, що принцип верховенства права застосовується Конституційним Судом України опосередковано через загальні принципи права, які є змістовним наповненням зазначеного принципу. Така практика частково збігається з практикою застосування принципу верховенства права Європейським судом з прав людини [12, с. 12].

Відповідно до практики Конституційного Суду України до зазначених вище загальних принципів права можна віднести: принцип правової рівності; принцип правової визначеності; принцип пропорційності; принцип недопустимості обмежень (дискримінації); інші загальні принципи права, визначені Конституційним Судом України.

При цьому загальні принципи права як складові частини принципу верховенства права за своїм змістом не співпадають з принципами правової держави, хоча чимало з них розглядаються крізь призму єдності вимог як елементи один одного (переважно верховенство права визначалось як елемент правової держави) [13, с. 183].

Донедавна Конституційний Суд України використовував підхід, згідно з яким верховенство права трактувалось як принцип правової держави [14]. Але починаючи з Рішення від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010 [15], Суд почав розглядати цей принцип як складову частину правової системи України, в якій, очевидно, самостійне місце займають принципи правової держави (народний суверенітет, розподіл влади тощо).

Як відзначалося, Конституційний Суд України застосовує загальні принципи права, захищаючи права і свободи громадян. У зв'язку з цим

можна навести наступні приклади з практики діяльності Конституційного Суду України.

Реалізуючи принцип правової рівності громадян, в Рішенні від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 [16] Конституційний Суд України вказав, що виділення з усіх категорій громадян, нездатних пересуватися самостійно, лише інвалідів першої групи, надання їм переваг стосовно голосування за межами виборчої дільниці порушує принцип рівності громадян перед законом. Таким чином, суд захистив права й інших груп населення, які не здатні пересуватися самостійно.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України відстоює також принцип правової визначеності, акцентуючи увагу на тому, що з конституційних принципів рівності і справедливості витікає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці, невідворотно приводить до свавілля [17]. Як зазначає М. М. Гультай, правова визначеність є важливою правовою основою регулювання суспільних відносин та досить широко використовується в діяльності Конституційним Судом України [18, с. 93].

Також Конституційним Судом України застосовується принцип пропорційності. Зокрема, в Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 [6] Суд підкреслює, що обмеження конституційних прав обвинуваченого має відповідати принципу пропорційності. Будь-які обмеження, що застосовуються до особи, повинні адекватно відповідати соціально обумовленим цілям.

Захищаючи права і свободи громадян, Конституційний Суд України в своїх рішеннях застосовує принцип недопустимості їх обмеження (дискримінації). Так, у Рішенні від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 [19] Конституційний Суд України звернув увагу на те, що не допускається обмеження конституційних прав і свобод громадян на соціальний захист в старості залежно від місця проживання, в тому числі і стосовно громадян, які знаходяться за межами держави.

У практиці Конституційного Суду України є непоодинокі випадки, коли орган конституційної юрисдикції приймав рішення на підставі принципів правової держави та верховенства права.

Наприклад, у Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 [8] Суд послався на те, 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 утримуватись від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України).

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 [20] Суд дійшов висновку, що адміністративна відпові-

дальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні. Елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Так, прикладом застосування Конституційним Судом України принципу верховенства права при вирішенні справи є Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/1998 [21]. В зазначеному Рішенні викладено ряд фундаментальних положень щодо розуміння принципів виборчого права як втілення принципу верховенства права в правовій системі. У зв'язку з цим Г. Христова зазначає, що вся система принципів виборчого законодавства базується, в першу чергу, на основі принципу верховенства права [22, с. 77].

Розглядаючи проблеми застосування принципу верховенства права, В. М. Кампо серед таких визначає переважання в практиці Конституційного Суду України правоарбітражної функції, яка обумовлена його особливим значенням в конституційній системі [23, с. 36]. Донедавна переважання такої практики було обумовлено конституційними спорами і конфліктами між гілками влади, в результаті чого більшість конституційних подань відповідних суб'єктів цього права було направлено на вирішення конституційних спорів про перевищення повноважень тих чи інших органів влади. Таким чином, Конституційний Суд був фактично запрограмований на забезпечення конституційної законності і конституційного правопорядку в державі. Як результат, правозахисна функція Суду, як і застосування принципу верховенства права, за окремими винятками не отримала достатнього розвитку [23, с. 36].

Інша проблема застосування принципу верховенства права Конституційним Судом України полягає в тому, що Суд на сучасному етапі діяльності звертається до застосування принципу верховенства права як до допоміжного засобу забезпечення верховенства Конституції України та захисту прав і свобод людини і громадянина. Закон України «Про Конституційний Суд України» зобов'язує Конституційний Суд України дотримуватися принципу верховенства права, але встановлені цим законом механізми його діяльності фактично обмежують здійснення ним функцій конституційної юстиції, які передбачають реалізацію принципу верховенства права (маються на увазі функції щодо захисту прав і свобод людини і громадянина).

Також на ефективність застосування Конституційним Судом України принципу верховенства права впливає недостатня розробленість теоретичних проблем верховенства права в українській юридичній науці та

недооцінка ідеології верховенства права в суспільному житті. Так, ідеологія верховенства права досить слабо присутня в деяких юридичних виданнях і фактично відсутня в неюридичних засобах масової інформації. За таких умов Суду важко брати на себе відповідальність за впровадження принципу верховенства права, оскільки часом це призводить до нетолерантної критики правових позицій Конституційного Суду України частиною спеціалістів (науковців, держслужбовців), в тому числі і через розходження доктринальних положень. Це пов'язано з тим, що багато представників української юридичної науки і практики відстоюють доктрину юридичного позитивізму, в той час як Конституційний Суд все частіше займає позицію правового реалізму [23, с. 37].

Отже, діяльність Конституційного Суду України щодо відправлення конституційного судочинства сьогодні пов'язана не тільки з необхідністю вирішення складних суспільних проблем, але і з пошуком та визначенням «розуміння» права взагалі та верховенства права зокрема.

Проведений аналіз питань реалізації та інтерпретації принципу верховенства права в діяльності Конституційного Суду України дозволяє зробити висновок, що верховенство права має двоєдиний прояв щодо сфери конституційного правосуддя: по-перше, верховенство права є принципом діяльності Конституційного Суду України, адже діяльність органу конституційної юстиції повинна ґрунтуватися, передусім, на принципі верховенства права, що дає змогу Конституційному Суду України виходити за вузькі для нього рамки принципу верховенства Конституції і законів; по-друге, виходячи із специфіки статусу Конституційного Суду України, його ролі в правотворчому і правозастосовному процесах, можна констатувати, що Конституційний Суд України втілює верховенство права в конституційно-правові реалії та через свою інтерпретаційну діяльність створює потенціальні можливості для утвердження верховенства права як фундаментального принципу функціонування української держави та суспільства.

Л і т е р а т у р а

1. Довгерт А. С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права / А. С. Довгерт // Університетські наукові записки. — 2007. — № 2. — С. 83–89.
2. Кельман М. С. Загальна теорія держави та права: підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. — 3-тє вид., стер. — Л.: Новий Світ—2000, 2007. — 584 с.
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовт. 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
5. Селиванов А. О. Верховенство права в Конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції / А. О. Селиванов. — К.; Х.: Акад. правових наук України, 2006. — 400 с.

6. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9851.
7. Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 р. № 2-рп/2005 (справа про податкову заставу) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 13. — Ст. 674.
8. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) // Офіційний вісник України. — 2005. — № 39. — Ст. 2490.
9. Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 № 2-рп/2007 (справа про утворення політичних партій в Україні) // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2183.
10. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України / П. М. Рабінович // Інтернет-видання «Юриспруденція on-line» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.pravo.lviv.ua.
11. Рабінович П. М. Верховенство права з позиції Європейсько-міжнародного та українсько-конституційного судочинства / П. М. Рабінович // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 3. — С. 11–20.
12. Шевчук С. В. Судова правотворчість Конституційного Суду України / С. В. Шевчук // Судова практика. — 2010. — № 3. — С. 12–20.
13. Савченко О. С. Принцип верховенства права у правовій державі / О. С. Савченко // Формування громадянського суспільства та правової держави в контексті європейської інтеграції : тези доп. наук.-практ. конф. (Київ, 21–22 квіт. 2006 р.). — К., 2006. — Ч. 1. — С. 183–185.
14. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=110759.
15. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=114491.
16. Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9857.
17. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9890.
18. Гультай М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. Гультай, І. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 83–93.
19. Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=74291.
20. Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=125611.
21. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/1998 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8824.
22. Христова Г. О. Принцип верховенства права у виборчому процесі та роль Конституційного Суду України в його забезпеченні / Г. О. Христова, Д. О. Вовк // Юридичний вісник. — 2003. — № 4. — С. 74–79.
23. Кампо В. М. Некоторые проблемы применения принципа верховенства права в практике конституционной юстиции Украины / В. М. Кампо // Журнал конституционного правосудия. — 2010. — № 6. — С. 34–37.

А н о т а ц і я

Махніцький О. І. Застосування та інтерпретація принципу верховенства права у конституційному правосудді. — Стаття.

Стаття присвячена проблемам застосування та інтерпретації принципу верховенства права в конституційному правосудді. Автор аналізує інтерпретаційну практику Конституційного Суду України та доктринальні позиції органу конституційної юрисдикції щодо сутності та змісту верховенства права. Робиться висновок щодо вирішального значення принципу верховенства права у діяльності органу конституційної юрисдикції з метою гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, а також резюмується, що діяльність Конституційного Суду України щодо відправлення конституційного судочинства сьогодні пов'язана з необхідністю вирішення складних суспільних проблем, пошуком та визначенням «розуміння» права взагалі та верховенства права зокрема.

Ключові слова: верховенство права, Конституційний Суд України, конституційне правосуддя, Конституція України, інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України.

А н н о т а ц и я

Махницький О. И. Применение и интерпретация принципа верховенства права в конституционном правосудии. — Статья.

Статья посвящена проблемам применения и интерпретации принципа верховенства права в конституционном правосудии. Автор анализирует интерпретационную практику Конституционного Суда Украины и доктринальные позиции органа конституционной юрисдикции относительно сущности и содержания верховенства права. Делается вывод об определяющем значении принципа верховенства права в деятельности органа конституционной юрисдикции в целях обеспечения верховенства Конституции Украины как Основного Закона государства на всей территории Украины, а также резюмируется, что деятельность Конституционного Суда Украины по отправлению конституционного судопроизводства сегодня связана с необходимостью решения сложных социальных проблем, поиском и определением «понимания» права вообще и верховенства права в частности.

Ключевые слова: верховенство права, Конституционный Суд Украины, конституционное правосудие, Конституция Украины, интерпретационная деятельность Конституционного Суда Украины.

S u m m a r y

Makhnitskyi O. I. The implementation and interpretation of rule of law principle in constitutional justice. — Article.

The article is dedicated to the Implementation and Interpretation of rule of law principle in Constitutional Justice. The author analyzes interpretation practices of the Constitutional Court of Ukraine and doctrinal positions of the body of Constitutional Justice in relation to the essence and content of the rule of law. The author comes to the conclusion about the utmost significance of the principle of rule of law in the work of the body of Constitutional jurisdiction to ensure supremacy of Ukrainian Constitution as the Supreme Law on the territory of Ukraine. In summary the author states that all activities of the Constitutional Court today are aimed at the necessity to resolve complex social problems and the need to comprehend the notion of law and rule of law in particular.

Keywords: rule of law, Constitutional Court of Ukraine, Constitutional Justice, the Constitution of Ukraine, interpretational activity of the Constitutional Court Of Ukraine.