

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ

О. УВАРОВА
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії держави і права
(Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»)*



Судова система, яка функціонує належним чином, є важливою функцією суспільства, що перебуває під владою права, і необхідною передумовою демократії [1]. Верховенство права, за справедливим висловом Ж. Бреннана, голови Верховного Суду Австралії 1995–1998 рр., як повітря: допоки воно є — чисте і вільне — ми не замислюємося про його наявність. Проте як тільки верховенство права «засмічується» або «обмежується його доступ», ми відчуваємо задуху. В умовах демократії верховенство права не може бути реалізоване за допомогою грубої сили. Його втілення в життя є можливим тільки завдяки суспільному визнанню законів і через громадську довіру до тих інституцій, які встановлюють такі закони і здійснюють контроль за їх застосуванням. Громадська довіра до вказаних інституцій має базуватися на належному здійсненні ними своїх функцій [2]. Саме тому «судді сьогодні відіграють більш важливу роль, аніж раніше. Вони піддаються більшій критиці і стикаються із набагато більш складними питаннями, аніж будь-коли в історії» [3, с. 532]. Суспільство дивиться на суд як на інституцію, що здатна вирішити спір навіть у тих сферах суспільного життя, що ще 50 років тому виходили далеко за межі судової юрисдикції. Передаючи такі функції системі правосуддя, суспільство ставить до виконання нею своїх функцій набагато більш вимогливо, аніж до того. Звичайно, такий розвиток подій демонструє довіру суспільства до судової гілки влади. Проте така довіра має місце доти, доки є впевненість у незалежності судів і належному виконанні ними своїх функцій [4].

Така роль судів в утвердженні верховенства права в національній правовій системі зумовлює потребу в аналізі судової практики і виявленні того значення, яке принцип верховенства права відіграє при вирішенні конкретних судових спорів. Крім того, такий аналіз дозволить встановити, який вплив має судова практика на розкриття змісту вказаного принципу і чи виконує система здійснення правосуддя поставлене перед нею завдання, що полягає у формуванні довіри населення до права, визнанні суспільством його верховенства як однієї з

базових засад правового регулювання. Слід відзначити, що проблематика верховенства права привертає чи не найбільшу увагу представників юридичної науки. Окремі її аспекти ставали предметом ґрунтовних досліджень таких вчених, як С. Головатий, А. Заєць, М. Козюбра, О. Петришин, С. Погребняк, П. Рабінович, С. Шевчук та ін. Втім, незважаючи на це, узагальнення потребують основні прояви впливу судової практики на процес утвердження принципу верховенства права в системі регулювання суспільних відносин, сприйняття його як системи вимог, що можуть застосовуватися як норми прямої дії.

Слід відзначити, що в суспільстві, де існує культура легітимації (визнання), здійснення публічної влади стає можливим тільки за умови, що її дії сприймаються громадянами як розумні і справедливі. Рішення, що не відповідають вимогам розумності і справедливості, сприймаються як нелегітимні, а правила, що базуються тільки на примусі, — як неприйнятні. Проте такий стандарт не повинен залишатися тільки абстрактним принципом. Навпаки, найбільш важливу роль відіграє можливість звернення до такого обґрунтування як до передумови легітимації публічної влади, яка сама сприймається громадянами як реалізація ними свого права, права, яке можуть порушити тільки нелегітимні інституції та правила. Поширеність таких культурних очікувань в суспільстві — показник зрілості верховенства права [5, с. 171].

Верховенство права має бути метою кожної правової системи. Інакше юридична влада стає інструментом пригнічення та корупції. Збільшуючи юрисдикцію судової влади, призначаючи на посади компетентних, непідкупних і незалежних суддів, створюючи належні гарантії їх діяльності, ізолюючи суддів від впливу виконавчої гілки влади і забезпечуючи суди необхідними матеріальними ресурсами для ефективного функціонування, впроваджується і в подальшому зберігається верховенство права. Відсутність будь-якого з цих елементів ставить під загрозу свободу і стабільність суспільства.

Верховенству, або правлінню, права (*the rule of law*) традиційно протиставляється те, що умовно позначається «правлінням людей» в афоризмі «правління права, а не людей». Це призвело до створення й інших дихотомій, які, зокрема, протиставляють верховенство права особистому розсуду конкретного індивіда при здійсненні правосуддя [6, с. 1176].

Причина того, чому незалежність судової влади є настільки важливою суспільною цінністю, криється в тому, що вільне суспільство існує допоки в ньому панує право — право, яке рівною мірою зв'язує тих, хто управляє, і тих, щодо кого здійснюється управління, право, яке є неупередженим як щодо тих, хто шукає в ньому захисту, так і щодо тих, до кого відповідні правові механізми застосовуються. Яким би невиразним не було сприйняття суспільством цієї ідеї, наскільки туманними не були б думки людей щодо права, у серці кожної людини живе прагнення до верховенства права [4].

Верховенство права, як і такі засади реалізації публічної влади, як представницька демократія і поділ влади, має формальні та сутнісні аспекти. Це виявляється в тому, що формальне закріплення може здобути тільки певний мінімум вимог, що становлять зміст принципу верховенства права, проте завжди або неявно передбачається, або прямо стверджується, що цими вимогами зміст принципу верховенства права не вичерпується. Так, зокрема, визначення пред-

ставницької демократії, яке було надано Дж. С. Міллем в ХІХ ст., вже не може охопити ту систему вимог, яка відповідатиме очікуванням громадян в умовах ліберальної демократії ХХІ ст. Мінімальний формальний зміст представницької демократії може бути загальноприйнятим, але повний його зміст завжди буде предметом дискусії в суспільстві, а його практичне втілення залежатиме від часу і місця. Те саме можна сказати і про поділ влади. Характер і ступінь поділу влади відрізняється навіть серед держав, які мають схожі системи правління. Ідея верховенства права має формальний зміст, але вимоги, що його доповнюють, можуть розрізнятися. Великою мірою розкриття його сутності залежить від судової гілки влади, яка не тільки має забезпечувати втілення цього принципу, а й приводити у відповідність до нього і свою роботу [7].

З огляду на таку роль системи здійснення правосуддя в утвердженні принципу верховенства права в правовій системі суспільства безумовної актуальності набуває визначення того, яку реальну роль відіграє вказаний принцип у судовій практиці держави на певному етапі її розвитку. Вдале порівняння з цього приводу було запропоноване учасниками семінару «*Dispute Resolution And The Rule of Law*». Вони вказали, що суддями верховенство права має розглядатися як необхідний фундамент всієї правової системи. Проте, як відомо, фундамент будь-якої будівлі залишається непоміченим для тих людей, що в цій будівлі працюють і вирішують свої повсякденні завдання. Верховенство права не є винятком із цього правила: неможливо визначити стан фундаменту, його міцність, перебуваючи усередині самої будівлі. Слід залишити будівлю і придивитися до її основи [8]. Спробуємо це зробити на прикладі судової практики України, придивившись до того, яку роль у ній відіграє принцип верховенства права на прикладі конкретних судових спорів.

Маємо зазначити, що на сьогодні Єдиний державний реєстр судових рішень України налічує більш як 30 млн актів. Із них близько 600 тис. (тобто 2 % від загальної кількості) містять пряме посилання на принцип верховенства права. Цілком виправданим буде зауваження щодо некоректності вимірювання за допомогою статистичних показників ступіня втілення принципу верховенства права у практиці врегулювання суспільних відносин, а також визначення того, чи сприймається цей принцип як такий, що виконує роль не тільки гасла, а й виступає регулятором суспільних відносин. Необхідною є змістовна характеристика сприйняття вітчизняними служителями Феміди принципу верховенства права.

Вимушені констатувати: вибіркового аналізу судової практики України (більшою мірою актів вищих судових інстанцій) вказує на *переважно формальне посилання судових інстанцій на принцип верховенства права*. Досить часто звернення суду до принципу верховенства права відбувається суто із метою навести додаткову аргументацію своєї правової позиції за умов достатності норми права і створює враження штучності подібних посилань. Такий стан речей, на перший погляд, не завдає шкоди. І навіть більше: можна було б говорити про те, що самим фактом згадування такого принципу в тексті свого рішення суд формує позитивне ставлення до системи здійснення правосуддя, виказує свою повагу до принципу верховенства права. Утім вказаної мети не можна досягти, якщо принцип верховенства права кожного разу постає перед очима учасників судо-

вого розгляду тільки як формула, яка не впливає на вирішення справи по суті і загадування якої стає лише певним звичним ритуалом, даниною моді. Так, зокрема, у низці справ Верховний Суд України обмежувався таким формулюванням: «...Колегія суддів, виходячи із верховенства права, вважає за необхідне відновити строк на касаційне оскарження рішень місцевого та апеляційного судів» [9]. Можна знайти приклади не менш формального посилання на принцип верховенства права у завершенні мотивувальної частини судового рішення [10].

У тих випадках, коли судові інстанції *не тільки включають посилання на принцип верховенства права до тексту судового рішення, а й розкривають його зміст* (як правило, через звернення до однієї з таких вимог принципу верховенства права: передбачуваність і визначеність правового регулювання, якість закону, обов'язковість виконання судового рішення, заборона піддавати сумніву остаточне судові рішення, доступ особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду, заборона для органів державної влади посылатися на брак коштів як на виправдання неспроможності виконати судові рішення про виплату боргу тощо), вони уникають необхідності викладення власних міркувань щодо розуміння принципу верховенства права. У переважній більшості випадків суди обмежуються цитуванням рішень Європейського суду з прав людини. Причому, йдеться буквально про декілька найбільш популярних рішень, а отже — представленість правових позицій Європейського суду з прав людини, що розкривають зміст принципу верховенства права, в судовій практиці України є досить невисокою. Так, наприклад, при розгляді питання про можливість звернення до такого засобу, як примусовий привід до суду відповідачів у цивільному провадженні, Верховний Суд України виходив із того, що вказані повноваження за судом не закріплено, а отже, такий суд «не може вважатися судом “встановленим законом” відносно оскаржуваної ухвали в розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає право кожного на справедливий розгляд його справи судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру, оскільки термін “суд, встановлений законом” поширюється не лише на правову основу створення чи законності існування суду, а й на положення щодо його компетенції та повноважень і дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність» (рішення Європейського суду з прав людини у справах «ОСОБА_6 і ОСОБА_7 проти України» від 20 липня 2006 р. та «ОСОБА_8 проти Латвії» від 7 листопада 2002 р.) [11]. Популярності серед вітчизняних судів також набула справа «Імобільяре Саффі проти Італії», в якій зроблено висновок, що орган державної влади не має права посылатися на брак коштів на виправдання неспроможності виконати судові рішення про виплату боргу [12] та справа «Гарсія Руїз проти Іспанії», де стверджувалось, що «...хоча пункт 1 статті 6 Конвенції зобов'язує суд обґрунтовувати свої рішення, але це не може розумітись як вимога детально відповідати на кожен із доводів» [13] тощо.

Проте найбільшу небезпеку становлять випадки, коли через звернення до принципу верховенства права суди намагаються *обґрунтувати можливість відмови органами виконавчої влади або державними органами із спеціальним статусом в окремих ситуаціях від дотримання принципу законності*.

Так, зокрема, Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) у своїй практиці обґрунтовує висновок, відповідно до якого відсутність у законодавстві відповідних повноважень у того чи іншого державного органу має кваліфікуватися як прогалина в законі, заповнити яку можна через звернення до принципу верховенства права. Як бачимо, посилення на принцип верховенства права використовується для виправдання відходу від принципу законності. За такого підходу викривлюється зміст самого принципу законності, який є складовою самого принципу верховенства права. Яскравим прикладом стала ціла низка справ, які були розглянуті ВАСУ, із приводу повноваження виборчих комісій не визнавати результати виборів на певних виборчих дільницях. Відсутність такого повноваження в чинному виборчому законодавстві України ВАСУ кваліфікував як прогалину в законі і вказав: «...суб'єкти владних повноважень у своїй владній діяльності мають повноваження застосовувати принцип верховенства права, в тому числі в умовах відсутності законодавства, яке чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень, як і в нашому випадку виборчих процедур» [14]. Це, у свою чергу, дозволило зробити висновок, що «...виборча комісія мала повноваження не встановлювати результати виборів і прийняти постанову про неможливість достовірного встановлення результатів волевиявлення виборців в частині обрання народних депутатів України» [15].

Свого часу принцип верховенства права було використано ВАСУ для обґрунтування неправомірності операцій з відчуження товару за ціною, нижчою за ціну придбання. Мета, яка при цьому ставилася, є очевидною і була озвучена самим ВАСУ – запобігти втратам бюджету, адже «у суб'єкта господарювання щодо господарської операції з таким товаром не виникає база оподаткування – прибуток, а відтак суб'єкт господарювання, який є платником податку на прибуток, не сплачує за такою господарською операцією податок на прибуток, чим у такий спосіб впливає на свій стан розрахунків з бюджетом». Для її досягнення в умовах, коли жодного нормативного припису, який би встановлював відповідну заборону, немає, суд використав принцип верховенства права: «Відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Конституційний Суд України в рішенні від 02.11.2004 р. у справі № 1-33/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) роз'яснив, що верховенство права вимагає від держави його втілення як у правотворчому, так і правозастосовному діяльності. <...> Визначаючи права та обов'язки платника податку на прибуток, законодавець виходив із принципу їх справедливого співвідношення. Реалізація господарюючим суб'єктом законодавчо закріпленої свободи підприємницької діяльності не повинна йти врозрід із зазначеним принципом» [16].

Як бачається, *застосування права «contra legem» – прерогатива виключно судових органів влади*. Саме вони можуть відмовитися від застосування чинного нормативно-правового акта з мотивів його невідповідності основоположним принципам права і вирішити справу на основі тільки принципів права. Інші органи державної влади мають діяти «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19 Конституції України). А це має означати, що органи публічної влади не можуть на свій розсуд відмовитися від дотримання чинного нормативно-правового акта. Така

можливість за ними має бути визнана тільки у випадку, коли нормативно-правовий акт містить правило поведінки, яке є очевидно несправедливим, нікчемним, тобто таким, що не повинно породжувати юридичні наслідки.

Утім можна відзначити декілька правових позицій, що сформовані судами України на підставі принципу верховенства права і дійсно свідчать про його сприймання судами України як такого, що відіграє регулятивну роль. Так, зокрема, посиленням на принцип верховенства права Верховним Судом України було обґрунтовано можливість оскарження рішень третейських судів особами, які не є сторонами третейської угоди і учасниками третейського розгляду [17]. Ще одним прикладом стало обґрунтування можливості безпосереднього звернення до суду з метою захисту своїх прав в умовах недостатньої визначеності законодавства. Так, в одній зі справ Верховний Суд України дійшов висновку, що «оскільки законом не визначено форму пред'явлення відповідної вимоги покупця, останній може здійснити своє право будь-яким шляхом: як шляхом звернення до боржника з претензією, листом, телеграмою тощо, так і шляхом пред'явлення через суд вимоги у визначеній законом процесуальній формі позову. Обмеження заявників у праві на судовий захист шляхом відмови у задоволенні позову за відсутності доказів попереднього їх звернення до продавця з вимогами, оформленими в інший спосіб, ніж позов (відмінними від нього), фактично буде призводити до порушення принципів верховенства права, доступності судового захисту, суперечити положенням ч. 2 ст. 124 Конституції України та позиції Конституційного Суду України в рішенні від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002 (справа про досудове врегулювання спорів), згідно з якою вирішення правових спорів у межах досудових процедур є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту» [18].

Отже, аналіз судової практики України свідчить, що суди, навіть на рівні вищих судових інстанцій, переважно обмежуються тільки формальним посиленням на принцип верховенства права, коли звернення до нього не впливає на вирішення справи по суті. В окремих справах суди звертаються до практики Європейського суду з прав людини, в якій розкриваються ті чи інші вимоги, що виводяться із змісту принципу верховенства права, проте на самостійне формулювання відповідних вимог, які б доповнили характеристику змісту верховенства права, не наважуються. Справи, в яких звернення до принципу верховенства права мало вирішальне значення, є поодинокими прикладами. Більш представленими в судовій практиці України є рішення судів, у яких принцип верховенства права всупереч своїй суті використовується для обґрунтування можливості відступу від принципу законності в діяльності органів публічної влади. Такий стан речей призводить до недовіри суспільства до системи здійснення правосуддя, що, у свою чергу, робить неможливим утвердження принципу верховенства права в державі.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Winkelmann Justice Helen*. ADR and The Civil Justice System / J. H. Winkelmann // AMINZ Conference 2011 — Taking Charge of the Future (6 August 2011) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.courtsofnz.govt.nz/speechpapers/ADR%20and%20the%20Civil%20Justice%20System.pdf>.

2. *Brennan Gerard*. The Third Branch and the Fourth Estate. Second Lecture in the Series «Broadcasting, Society and the Law» (Faculty of Law. Radio Telefis Eireann O'Reilly Hall, university College Dublin, 22 April 1997) / G. Brennan [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/former-justices/brennanj/brennanj_irish.htm.
3. *Paul G. Kauper*. The Supreme Court and the Rule of Law / G. Kauper Paul // Michigan Law Review. — Vol. 59, № 4 (Feb., 1961). — Pp. 531–552.
4. *Brennan Gerard*. Judicial Independence / Gerard Brennan // The Australian Judicial Conference. University House, Australian National University. — Canberra, 2 November 1996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/former-justices/brennanj/brennanj_ajc.htm
5. *McLachlin Beverley*. The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law / Beverley McLachlin. 12 C.J.A.L.P. — Pp. 171 at 174. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccat-ctac.org/downloads/E%20eng%20Falzon.pdf>.
6. *Scalia Antonin*. The Rule of Law as a Law of Rules / Scalia Antonin // The University of Chicago Law Review. — Vol. 56, № 4 (Autumn, 1989). — Pp. 1175–1188.
7. *Gleeson Murray*. Courts and the Rule of Law / Gleeson Murray // The Rule of Law Series. Melbourne University, 7 November, 2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/former-justices/gleesonj/cj_ruleoflaw.htm#_edn1
8. *Dispute Resolution and the Rule of Law* // Sino-Australian Seminar, Beijing, 20–22 November 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/current-justices/haynej/haynej_DisputeResolutionBeijing.htm.
9. *Ухвала* Верховного Суду України від 10.03.2009 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3268414>.
10. *Постанова* Вищого адміністративного суду України від 10.04.2012 р. у справі № К-3299/08 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23560157>.
11. *Ухвала* Верховного Суду України від 20.08.2008 р. у справі № 6-18520св06 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2312399>.
12. *Ухвала* Вищого адміністративного суду України від 24.04.2013 р. у справі № К/9991/8907/12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31000857>.
13. *Ухвала* Вищого адміністративного суду України від 06.03.2013 р. у справі № К/9991/4877/11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30300594>.
14. *Ухвала* Вищого адміністративного суду України від 16.11.2012 р. у справі № А/9991/209/12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27539033>.
15. *Постанова* Вищого адміністративного суду України від 16.11.2012 р. у справі № П/9991/1183/12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27480588>.
16. *Ухвала* Вищого адміністративного суду України від 10.07.2008 р. у справі № К-10732/06 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2068349>.
17. *Ухвала* Верховного Суду України від 29.10.2008 р. у справі № 6-16027св08 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2331536>.

18. *Постанова* Верховного Суду України від 28.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19848650>.

Уварова О. О. Принцип верховенства права в судовій практиці України

Анотація. У статті обґрунтовується визначальна роль системи здійснення правосуддя в утвердженні принципу верховенства права в правовій системі держави. Підкреслюється, що необхідною умовою панування права в суспільстві є довіра населення до судових інстанцій.

Автор на підставі проведеного аналізу судової практики України вказує на переважно формальне звернення вітчизняних судових інстанцій до принципу верховенства права при вирішенні конкретних справ, що негативно впливає на рівень легітиматії права в суспільстві.

Ключові слова: верховенство права, судова практика, легітимність.

Уварова Е. А. Принцип верховенства права в судебной практике Украины

Аннотация. В статье обосновывается определяющая роль системы осуществления правосудия в утверждении принципа верховенства права в правовой системе государства. Подчеркивается, что необходимым условием господства права в обществе выступает доверие населения к судебным инстанциям.

Автор на основании проведенного анализа судебной практики Украины констатирует преимущественно формальное обращение отечественных судов к принципу верховенства права при рассмотрении конкретных дел, что негативно влияет на уровень легитимации права в обществе.

Ключевые слова: верховенство права, судебная практика, легитимность.

Uvarova O. Rule of Law in the Judicial Practice of Ukraine

Summary. The article explains the crucial role of the system of justice in the assertion of the rule of law in the legal system of the state. It is emphasized that a necessary condition for the rule of law in society is a public confidence to the courts.

Author on the basis of the analysis of judicial practice of Ukraine establishes a formal appeal mainly domestic courts for the rule of law, which negatively affects the level of legitimation of law in society.

Key words: rule of law, judicial practice, legitimacy.