

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД УКРАИНЫ

Национальный доклад

Четвертый конгресс

Всемирной конференции конституционного правосудия („Верховенство права и конституционное правосудие в современном мире“)

А. Верховенство права и конституционное правосудие в современном мире

І. Различные концепции верховенства права

1. Какие существуют соответствующие источники права (например, Конституция, судебная практика и т.д.), закрепляющие принцип верховенства права в правовой системе Вашей страны?

Действие и признание в Украине принципа верховенства права задекларированы частью первой статьи 8 Конституции Украины.

Принцип верховенства права также упоминается во многих актах отечественного законодательства; он полагается законодателем в основу осуществления внутренней политики государства в целом и ее отдельных аспектов (например, осуществление государственной политики в сфере предоставления бесплатной правовой помощи¹); он считается основным в различных сферах правового регулирования, например, осуществления правосудия, конституционного судопроизводства, адвокатской деятельности; деятельности местных государственных администраций; Центральной избирательной комиссии; оперативно-розыскной деятельности; очищения власти (люстрации)² и др.

Однако ни в Основном Законе Украины, ни в законодательстве содержание принципа верховенства права не раскрывается.

Отдельные попытки его определения имеются в некоторых отечественных процессуальных кодексах, согласно которым в соответствии с принципом верховенства права человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства³, при этом применение принципа верховенства права предусматривается с учетом практики Европейского Суда по правам человека. Подобные определения содержатся и в отдельных действующих законах⁴. Практически нормы законов отражают положения частей второй, третьей

¹ См.: Законы Украины „Об основах внутренней и внешней политики“ (часть вторая статьи 2); „О бесплатной правовой помощи“ (пункт 1 части первой статьи 5).

² См.: Законы Украины „О судостроительстве и статусе судей“ (часть первая статьи 2, статья 6); „О Конституционном Суде Украины“ (статья 4); „Об адвокатуре и адвокатской деятельности“ (часть первая статьи 4); „О местных государственных администрациях“ (статья 3); „О Центральной избирательной комиссии“ (часть первая статьи 3); „Об оперативно-розыскной деятельности“ (статья 4); „Об очистке власти“ (часть вторая статьи 1).

³ См.: Кодекс административного судопроизводства Украины (часть первая статьи 8); Уголовный процессуальный кодекс Украины (часть первая статьи 8).

⁴ Закон Украины „О Национальной полиции“ (часть первая статьи 6).

статьи 3 Основного Закона Украины, однако в последнем права и свободы признаются наивысшей социальной ценностью.

В отдельных законах содержание принципа верховенства права раскрывается через его конкретные составляющие (в частности, законность и юридическую определенность⁵).

Международно-правовые акты, действующие в Украине, также не предусматривают всеобъемлющего понимания принципа верховенства права. Одни из них содержат ссылки на этот принцип, другие – раскрывают его отдельные стороны (например, верховенство права должно предусматривать справедливые, беспристрастные и независимые судебные процессы⁶).

Такая ситуация не случайна, ведь этой универсальной правовой ценности нельзя дать исчерпывающего определения, которое подходило бы для всех жизненных ситуаций. Об этом свидетельствует и практика Европейского суда по правам человека, который подчеркивал необходимость содержательной интерпретации понятия верховенства права в соответствии с конкретной ситуацией⁷. В то же время распространенным как в теории права, так и в международной практике является рассмотрение указанного понятия через определенные составляющие, перечень которых не является исчерпывающим⁸. Поэтому представляется логичным, что в раскрытии содержания принципа верховенства права определяющее место должно принадлежать не законодателю, а судам, которые в каждой конкретной ситуации определяют его юридические аспекты и выносят на соответствующей основе практические решения.

Отечественные суды разъясняли смысл этого принципа, например, через необходимость реализации гарантий независимости судебной власти и неприкосновенности судей⁹; через соблюдение принципа юридической определенности¹⁰.

Однако ключевую роль в наполнении содержания принципа верховенства права играет Конституционный Суд Украины, который применяет его практически с самого начала своего создания. Более того, в одном из своих решений он попытался определить принцип верховенства права на понятийном уровне, назвав его одним из основных принципов демократического общества и сформулировав как господство права в обществе, отметив, что оно требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности в законы, которые по своему содержанию должны быть проникнуты, прежде всего, идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.д. Проявлением верховенства права Конституционный Суд Украины считает то, что право не ограничивается только законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в

⁵ Закон Украины „Об административных услугах“ (пункт 1 части первой статьи 4).

⁶ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года; Резолюция Европейского Парламента „О текущей ситуации в Украине“ от 25 октября 2011 года.

⁷ Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2016. – С. 359 – 361.

⁸ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus)

⁹ Постановление Верховного Суда Украины „О независимости судебной власти“ от 13 июня 2007 года № 8 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07>

¹⁰ Постановление Верховного Суда Украины „О признании противоправными и отмене налоговых уведомлений-решений“ от 2 декабря 2014 года № 21-532a14.

частности нормы морали, традиции, обычаи и т.д., легитимированные обществом и обусловленные исторически достигнутым культурным уровнем общества¹¹.

Практика Конституционного Суда Украины относительно содержания принципа верховенства права раскрыта в ответе на вопрос 4 этого же раздела анкеты.

Следовательно, принцип верховенства права можно считать не только доктринальной, но и практической основой современной правовой системы Украины, заложенной, в том числе, усилиями Конституционного Суда Украины, который и сегодня играет ведущую роль в утверждении и творческом развитии содержания данного принципа. Вместе с тем реалистичный взгляд на вещи свидетельствует, что в практике правового регулирования общественной жизни Украины принцип верховенства права реализуется противоречиво; для обретения им определяющего значения должно пройти еще длительное время, необходимое для реформирования основных институтов правовой системы (прежде всего, системы судов общей юрисдикции).

2. Как принцип верховенства права интерпретируется в Вашей стране? Существуют ли различные концепции верховенства права: формальная, материальная или иная?

В научных кругах Украины не существует общепризнанного подхода к пониманию принципа „верховенство права“. Обобщение мнений исследователей этого вопроса в настоящее время позволяет выделить шесть основных подходов¹²:

- 1) отождествление верховенства права с верховенством закона в узком его понимании;
- 2) понимание верховенства права как верховенства закона в широком смысле, то есть как верховенства всех нормативно-правовых актов;
- 3) отождествление верховенства права с верховенством разума и справедливости;
- 4) приоритет общепризнанных принципов и норм международного права перед национальным законодательством;
- 5) отождествление верховенства права с верховенством конституции;
- 6) отождествление верховенства права с основными правами человека.

Следовательно, диапазон существующих в Украине мнений чрезвычайно широк – от отождествления принципа верховенства права с принципом верховенства закона до понимания принципа верховенства права как исключительно верховенства справедливости и разума. В ответе на вопрос 5 данного раздела анкеты приведены основные правовые идеи, которыми руководствуются представители отдельных подходов.

¹¹ См. : подпункт 4.1 пункта 4 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 (дело о назначении судом более мягкого наказания).

¹² См.: С.В. Серьогін. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування. Монографія. – Дніпропетровськ: Середняк Т.К., 2014.

Широту указанного диапазона сужают и несколько упорядочивают правовые позиции Конституционного Суда Украины, прежде всего, высказанные им в Решении № 15-рп/2004 от 2 ноября 2004 года по делу о назначении судом более мягкого наказания: „ Верховенство права - это господство права в обществе. Верховенство права требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности, в законы, которые по своему смыслу должны быть проникнуты прежде всего идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.п. Одним из проявлений верховенства права является то, что право не ограничивается лишь законодательством как одной из его форм, а включает и иные социальные регуляторы, в частности, нормы морали, традиции, обычаи и т.п., легитимированные обществом и обусловленные исторически достигнутым культурным уровнем общества. Все эти элементы права объединяются качеством, отвечающим идеологии справедливости, идее права, что в значительной мере получило отражение в Конституции. Такое понимание права не дает оснований для его отождествления с законом, который иногда может быть и несправедливым, в том числе ущемлять свободу и равенство лица.“. В других своих решениях Суд развивает и конкретизирует содержание принципа верховенства права (см. ответ на вопрос 4 данного раздела анкеты).

Подобное понимание верховенства права Судом (различие „права“ и „закона“) дает основания для утверждения, что для Украины характерна материальная (субстантивная, сущностная), а не формальная концепция верховенства права¹³.

Многочисленные наработки отечественных специалистов по вопросу верховенства права дают возможность отдельным исследователям говорить о существовании в Украине двух основных концептуально-методологических подходов к пониманию указанного принципа: говоря условно, а) „поэлементного“ и б) „интегрального“¹⁴.

„Поэлементный“ подход к интерпретации верховенства права характеризуется попыткой исследовать названное явление путем объединения значений каждого из двух самостоятельных терминов: „право“ и „верховенство“. При этом предлагается классификация концепций верховенства права, основанных на „поэлементном“ подходе, на такие четыре группы:

¹³ Наиболее кратко и понятно разницу между формальной и материальной концепциями верховенства права можно представить так.

Формальная теория верховенства права, основная идея (по определению австрийского ученого Фридриха фон Гайека): правительство должно выполнять правила, установленные и провозглашенные заранее – правила, позволяющие с уверенностью предусмотреть, как власть будет использовать свои полномочия осуществления принуждения при определенных обстоятельствах и планировать собственные дела на основании этого знания. Гайек выделяет три аспекта в верховенстве права: законы должны быть общими, одинаково ко всем применимыми и четко сформулированными.

Материальные теории верховенства права являются более сложными концепциями. Они включают в себя формальные требования законности, но не останавливаются на этом и вырабатывают оценочные критерии к содержанию законов. Они должным образом учитывают ценности человеческого достоинства и личной автономии, а именно – индивидуальные права.

¹⁴ Рабінович П. Верховенство права: доктринальні інтерпретації в Україні/ П.Рабінович // Право України . – 2013. – №: 9. – С. 162-175.

– естественно-правовые концепции, основанные на разграничении права, в частности прав человека, и закона (в широком смысле последнего);

– легистско-позитивистские концепции, отождествляющие верховенство права с верховенством закона;

– социологически-позитивистские концепции, основанные на социологическом правопонимании, то есть органично связывающем интерпретацию права с определенными социальными явлениями (прежде всего – с определенными общественными отношениями);

– комплексные (смешанные) концепции, характеризующиеся стремлением соединить элементы концепций предыдущих видов. К этому подходу автор относит и указанную выше позицию Конституционного Суда.

Суть „интегрального“ подхода заключается в отрицании возможности дать определение общего понятия верховенства права и в раскрытии содержания верховенства права только посредством указания на его составляющие „элементы“ (аспекты, требования, свойства, проявления, черты).

3. Существуют ли определенные отрасли права, в которых Ваш суд обеспечивает соблюдение верховенства права (например, уголовное право, избирательное право и т.д.)?

Задачей Конституционного Суда Украины является гарантирование верховенства Конституции Украины как Основного Закона государства на всей территории Украины; к основным принципам его деятельности отнесен и принцип верховенства права (статья 147 Конституции Украины, статьи 2, 4 Закона о Конституционном Суде Украины). Реализуя свои конституционные полномочия, Суд руководствуется, в том числе и положениями статьи 8 Конституции Украины, согласно которым в Украине признается и действует принцип верховенства права. Таким образом, решая насущные правовые вопросы различной общественно-политической направленности и остроты, можно сказать, что Суд обеспечивает соблюдение верховенства права в любой отрасли права, в рамках которой находится возникшая правовая проблематика; юрисдикция Суда не ограничивается кругом определенных (отдельных) отраслей права. При этом следует указать на два предостережения: 1) такое обеспечение осуществляется в рамках понимания Судом содержания постепенно развивающегося понятия „верховенство права“; 2) о таком обеспечении может идти речь при условии, что решение (заключение) Конституционного Суда выполнено.

4. Существует ли судебная практика относительно содержания принципа верховенства права? Какие основные элементы этого принципа в соответствии с судебной практикой? Просим предоставить соответствующие примеры из судебной практики.

Научные дискуссии демонстрируют значительное количество подходов к пониманию принципа верховенства права и определению его составляющих, в

то время как практические нормы стремятся к более однозначному, унифицированному его представлению.

Отечественная конституционная практика конституционного судопроизводства к элементам принципа верховенства права относит принципы справедливости, добросовестности, разумности, правовой определенности, пропорциональности, ограничения дискреционных полномочий. При этом она содержит как формулировку общего видения, понятия относительно их понимания, так и объяснение их применения в конкретных ситуациях. Конституционный Суд Украины упоминает также и другие принципы, которые в теории права принято считать составляющими принципа верховенства права (уважения к правам и свободам человека, верховенства конституции, равенства, разделения власти, законности, независимости суда и судей). Они прямо не определяются Судом как элементы принципа верховенства права, однако часто применяются в соответствующем контексте. Кроме случаев использования упомянутых элементов верховенства права вместе с принципом верховенства права как такового¹⁵, Суд часто использует их во взаимосвязи. Так, принципы разделения власти и законности обычно применяются Конституционным Судом Украины вместе при решении споров о полномочиях органов государственной власти¹⁶; часто объединяются принципы равенства и пропорциональности¹⁷.

Уже в первых решениях Конституционного Суда Украины высказывались позиции относительно основных составляющих принципа верховенства права – уважения к правам и свободам человека, верховенства Конституции Украины, принципов разделения власти, равенства всех перед законом, пропорциональности, правовой определенности и т.д. В частности, в Решении Конституционного Суда Украины от 29 декабря 1999 года № 11-рп/99 (дело о смертной казни) говорится о неотчуждаемости и незыблемости права на жизнь как неотъемлемого права каждого человека; в решениях Конституционного Суда Украины от 1 июля 1998 года № 9-рп/98 (дело о приватизации государственного имущества) и от 10 октября 2001 года № 13-рп/2001 (дело о сбережениях граждан) подчеркивается равенство всех субъектов права собственности перед законом; о высшей юридической силе Конституции Украины и прямом действии ее норм говорится в Решении Конституционного Суда Украины от 27 марта 2000 года № 3-рп/2000 (дело о всеукраинском референдуме по народной инициативе).

¹⁵ Решения Конституционного Суда Украины от 1 апреля 2008 года № 4-рп/2008 (дело о Регламенте Верховной Рады Украины) (подпункты 4.1, 4.2 пункта 4 мотивировочной части); от 25 января 2009 года № 5-рп/2009 (подпункт 2.4 пункта 2 мотивировочной части); от 21 июня 2011 года № 7-рп/2011 (дело о полномочиях государственных органов в сфере судостроительства) (пункт 3 мотивировочной части); от 30 сентября 2010 года № 20-рп/2010 (дело о соблюдении процедуры внесения изменений в Конституцию Украины).

¹⁶ Решения Конституционного Суда Украины от 11 июля 1997 года № 3-зп/1997 (дело о конституционности толкования Верховной Радой Украины статьи 98 Конституции Украины) (пункт 1 мотивировочной части); от 10 февраля 2000 года № 2-рп/2000 (дело о ценах и тарифах на жилищно-коммунальные и другие услуги) (пункт 2 мотивировочной части); от 7 мая 2002 года № 8-рп/2002 (дело о подведомственности актов о назначении или освобождении должностных лиц) (пункт 3 мотивировочной части); от 11 декабря 2007 года № 12-рп/2007 (дело о порядке прекращения полномочий членов Кабинета Министров Украины) (пункт 5 мотивировочной части).

¹⁷ Подпункт 3.5 пункта 3 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 16 февраля 2010 года № 5-рп/2010.

Как отмечалось, попытка определения принципа верховенства права на понятийном уровне имела место в Решении Конституционного Суда Украины от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 (дело о назначении судом более мягкого наказания).

В указанном Решении Судом также было разъяснено понятие справедливости¹⁸: „Справедливость – одна из главных основ права, и является решающей в определении его как регулятора общественных отношений, одним из общечеловеческих измерений права. Обычно справедливость рассматривают как свойство права, выраженное, в частности, в равном юридическом масштабе поведения и в пропорциональности юридической ответственности содеянному правонарушению.

В сфере реализации права справедливость проявляется, в частности, в равенстве всех перед законом, соответствии преступления и наказания, целях законодателя и средствах, избираемых для их достижения.

Отдельным проявлением справедливости является вопрос соответствия наказания содеянному преступлению; категория справедливости предусматривает, что наказание за преступление должно быть соразмерным преступлению. Справедливое применение норм права – это прежде всего недискриминационный подход, беспристрастность.“ (подпункт 4.1 пункта 4 мотивировочной части).

Понятие справедливости Суд использовал во многих последующих решениях. Так, он указывал, что элементы права (в частности, соразмерность, равенство, мораль) объединяются качеством, соответствующим идеологии справедливости, идее права, в значительной степени получившей отражение в Конституции Украины¹⁹; что категория охраняемого законом интереса находится под защитой не только закона, но и объективного права в целом, царящего в обществе, в частности, справедливости, поскольку интерес в узком понимании обуславливается общим содержанием такого права и является его составляющей²⁰; что невыполнение судебного решения угрожает сущности права на справедливое рассмотрение судом²¹ и т.д.

Оценивая правомерность ограничения прав человека нормами законов, оспариваемых на предмет их соответствия Конституции Украины или через соответствующее толкование этих норм, Конституционный Суд Украины неоднократно обращался к принципу пропорциональности как составляющей верховенства права. Так, в Решении от 20 июня 2007 года № 5-рп/2007 (дело о

¹⁸ О справедливости как определяющем признаке правосудия ранее говорилось в Решении Конституционного Суда Украины от 30 января 2003 года № 3-рп/2003 (дело о рассмотрении судом отдельных постановлений следователя и прокурора). Суд тогда отметил, что „правосудие по своей сути признается таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах“ (абзац десятый пункта 9 мотивировочной части Решения).

¹⁹ См.: абзац четвертый подпункта 4.3. пункта 4 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 24 марта 2005 года № 2-рп/2005 (дело о налоговом залоге).

²⁰ См.: абзац первый подпункта 3.4. пункта 3 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 1 декабря 2004 года № 18-рп/2004 (дело об охраняемом законом интересе).

²¹ См.: пункт 3 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины от 25 апреля 2012 года № 11-рп/2012 по делу по конституционному обращению гражданина Шаповалова Алексея Леонидовича относительно официального толкования положений пункта 20 части первой статьи 106, части первой статьи 111-13 Хозяйственного процессуального кодекса Украины во взаимосвязи с положениями пунктов 2, 8 части третьей статьи 129 Конституции Украины.

кредиторах предприятий коммунальной формы собственности) Суд отмечал, что для выяснения соразмерности (пропорциональности) ограничения права кредиторов коммунальных предприятий на справедливое судебное разбирательство следует учитывать назначение института коммунальной собственности и действительную общественную необходимость в функционировании субъектов хозяйствования, основанных на этой форме собственности (абзац первый подпункта 3.4 пункта 3 мотивировочной части). В Решении от 19 октября 2009 года № 26-рп/2009 (дело о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно выборов Президента Украины) отмечено, что установление ограничений прав и свобод человека и гражданина является допустимым только при условии, что такое ограничение соразмерно (пропорционально) и общественно необходимо (абзац шестой подпункта 3.3 пункта 3 мотивировочной части). В Решении от 1 июня 2016 года № 2-рп/2016 (дело о судебном контроле за госпитализацией недееспособных лиц в психиатрическое учреждение) Суд отметил, что такая госпитализация по своей природе и последствиям является непропорциональным ограничением конституционного права недееспособного лица на свободу и личную неприкосновенность, поэтому она должна осуществляться с соблюдением конституционных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, с учетом указанных международно-правовых стандартов, правовых позиций Конституционного Суда Украины и исключительно по решению суда в соответствии с требованиями статьи 55 Основного Закона Украины (абзац третий подпункта 2.5 пункта 2 мотивировочной части решения).

В ряде решений Конституционного Суда Украины был интерпретирован такой важный элемент принципа верховенства права, как принцип правовой определенности. Так, в Решении от 22 сентября 2005 года № 5-рп/2005 (дело о постоянном пользовании земельными участками) было отмечено, что из конституционных принципов равенства и справедливости следует требование определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченности трактовки в правоприменительной практике и неизбежно приводит к произволу (абзац второй подпункта 5.4 пункта 5 мотивировочной части).

В Решении от 11 октября 2005 года № 8-рп/2005 (дело об уровне пенсии и ежемесячного пожизненного денежного содержания) принцип юридической определенности конкретизирован, и его проявлением признано требование предсказуемости законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения, которая позволяет участникам пенсионных правоотношений предвидеть последствия своих действий и быть уверенными в своих законных ожиданиях того, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право, его содержание и объем будут реализованы и не окажутся отменены или сужены (пункт 4 мотивировочной части).

В Решении от 29 июня 2010 года № 17-рп/2010 по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) абзаца восьмого пункта 5 части первой статьи 11 Закона Украины „О милиции“ по конституционному представлению Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам

человека Суд указывал на правовую определенность как элемент верховенства права, который предусматривает, что „ограничение основных прав человека и гражданина и воплощение этих ограничений на практике допустимо лишь при условии обеспечения предсказуемости применения правовых норм, устанавливаемых такими ограничениями. Иными словами ограничение какого-либо права должно базироваться на критериях, дающих возможность лицу отделять правомерное поведение от противоправного, предвидеть юридические последствия своего поведения“ (абзац третий подпункта 3.1 пункта 3 мотивировочной части).

О правовой определенности положений законов и иных нормативно-правовых актов и связанной с ней предсказуемости законодательной политики также говорится в решениях от 11 октября 2011 года № 10-рп/2011 (дело о сроках административного задержания)²², от 8 июня 2016 года № 3-рп/2016 (дело о прекращении выплаты помощи при рождении ребенка)²³ и других.

Ряд решений Конституционного Суда Украины касается принципа независимости суда и судей, экономической включительно. Так, в Решении от 24 июня 1999 года № 6-рп/99 (дело о финансировании судов) указывается на то, что объем финансирования судебных органов должен обеспечивать надлежащие условия для полного и независимого осуществления правосудия, ограничивать любое влияние на суд и быть направленным на гарантирование судебной деятельности на основе принципов и предписаний Конституции Украины (абзац третий пункта 2 мотивировочной части). По делу по конституционному представлению 54 народных депутатов Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) отдельных положений Закона Украины „О судоустройстве и статусе судей“ Суд отметил, что Конституция Украины гарантирует независимость судей (абзац второй пункта 3 мотивировочной части Решения от 12 июля 2011 № 8-рп/2011); в Решении от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016 (дело о ежемесячном пожизненном денежном содержании судей в отставке) было отмечено, что конституционный принцип независимости судей обеспечивает важную роль судебной власти в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина и является залогом реализации права на судебную защиту, предусмотренного частью первой статьи 55 основного Закона Украины (абзац третий подпункта 2.2 пункта 2 мотивировочной части Решения).

Учитывая принцип верховенства права, Конституционный Суд Украины в Решении от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013 (дело об изменениях условий выплаты пенсий и ежемесячного пожизненного денежного содержания судей в отставке) отметил, что законодатель, имея соответствующие дискреционные полномочия, не может вводить правовое регулирование, при котором лицо, реализуя одно конституционное право, лишается возможности реализовывать другое право (гарантию) (абзац третий подпункта 6.2. пункта 6 мотивировочной части Решения). В деле о прекращении выплаты помощи при рождении ребенка Конституционный Суд Украины отметил, что дискреционные полномочия органа государственной власти о прекращении такой выплаты должны быть

²² См.: абзацы второй, третий пункта 4, абзац пятый подпункта 4.1 пункта 4 мотивировочной части Решения.

²³ См.: абзацы второй, третий, пятый подпункта 2.4. пункта 2 мотивировочной части Решения.

однозначно определены в соответствующем законе (абзац пятый подпункта 2.2 пункта 2 мотивировочной части Решения от 8 июня 2016 года № 3-рп/2016).

5. Изменилась ли концепция верховенства права с течением времени в Вашей стране? Если да, то просим описать эти изменения со ссылкой на примеры.

Попытки дать общетеоретическое разъяснение содержания принципа верховенства права начались в отечественной юридической науке сразу же после принятия в 1996 году Конституции Украины, согласно части первой статьи 8 которой „в Украине признается и действует принцип верховенства права“.

Интерпретация принципа верховенства права Конституционным Судом Украины отражена в ответе на предыдущий вопрос, следовательно, ниже информируется только о развитии украинской научной мысли по этому поводу.

Традиционным для постсоветской юридической теории и практики (догматизм отечественной науки, обусловленный ее большой привязанностью к юридическому позитивизму) было отождествление верховенства права с принципом верховенства закона или с верховенством всех нормативных актов.

В первые 2-3 года после принятия Конституции Украины украинскими учеными высказывались, в частности, следующие мысли²⁴.

М.Орзих (1997) понимает принцип верховенства права как „принцип верховенства правового закона перед всеми другими нормативно-правовыми и правоприменительными актами государства“.

Е.Назаренко (1997) придерживается мнения, что „правовыми законами“ являются только те законы, которые „реализуют верховенство права“. Она определяет понятие „верховенство права“ как „главный принцип действия органов и должностных лиц государства“. Автор стоит на позиции, что Конституция Украины не противопоставляет „верховенство права“ „верховенству закона“, что „верховенство права“ реализуется через Конституцию и законы Украины, „верховенство права“ предъявляет к законам основное требование – „закреплять только те нормы и правила поведения, которые определяют человека высшей ценностью общества, то есть узаконивают принципы гуманизма и справедливости в отношениях между людьми, а также между человеком и государством“.

П.Рабинович (1997) принцип „верховенства права“ определяет как „подчиненность государства и его институтов правам человека, признание приоритета права перед другими социальными нормами (морали, обычаев и т.д.)“. Признавая тот факт, что принцип верховенства права не является тождественным принципу верховенства закона, автор в то же время отмечает, что основу различия между ними составляет „расхождение в понимании права и закона“, причем, по мнению автора, „принцип верховенства закона является более конкретным“, а „господство закона означает, прежде всего, верховенство правового закона, потому что не каждый закон является именно таким“. Автор

²⁴ См.: Головатий С. „Верховенство права“ у розумінні українських вчених/ С.Головатий // Українське право. – 2002. – №: 1(15). – С. 8-28.

убежден, что понятие „верховенство права“ приобретает „самостоятельное значение“ только тогда, когда под понятием „право“ понимают „явление, возникающее и существующее независимо от государства, от его законодательных и других органов“. Он считает, что в таком случае верховенство права проявляется в следующем:

- в „закреплении в конституционном и иных законах основных прав человека“;
- в „господстве в обществе и государственной жизни законов, выражающих волю большинства или всего населения страны“;
- в „урегулировании отношений между личностью и государством на основе ... принципа: „лицу разрешено делать все, что прямо не запрещено законом“;
- во „взаимной ответственности лица и государства“.

Приведенные элементы проявления „верховенства права“ являются, по его мнению, „собственно существенными чертами правового государства“, которым себя провозгласила Украина.

В.Погорилко (1998) называет этот принцип „приоритетным в правовом государстве“ и „отражающем место и роль права в государстве и обществе“. Содержание этого принципа, по мнению автора, заключается в том, что он означает „соотношение права и государства“, „соотношение права и политики“, „соотношение права и экономики“, „соотношение права и идеологии“, „соотношение права и других социальных норм (морали, обычаев и т.д.)“. Такое „соотношение“, считает автор, заключается в „приоритете права“ относительно „государства“, „политики“, „экономики“, „идеологии“, „морали“, „обычаев“. Автор утверждает, что часто „принцип верховенства права называют принципом верховенства закона“. Он считает „оправданным“ такой подход, который в понятие „закон“ вкладывает тот же смысл, что и в понятие „право“, то есть когда понятие „закон“ означает „любой нормативно-правовой акт“.

А.Заець (1999) говорит, в частности, о взаимосвязи между понятием „правовое государство“ и принципом верховенства права, где принцип верховенства права „является частью характеристики правового государства с точки зрения природы права как воплощения народного суверенитета“. Он считает, что этот принцип находит свою конкретизацию через ряд „других составляющих“, к которым относятся:

- „минимальная достаточность правового регулирования общественных отношений и всеобщность права“;
- „внепартийность права, его относительная самостоятельность по отношению к политическим силам и деидеологизированность“;
- „относительная самостоятельность права по отношению к судебной и исполнительной власти“;
- „верховенство Конституции и законов Украины“.

С. Шевчук (1998)²⁵ считает, что принцип верховенства закона в своем общепринятом смысле является формальной характеристикой принципа

²⁵ С. Шевчук. Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів тлумачення Конституції/ С.Шевчук // Українське право. – 1998. – № 2. – С. 56-68.

верховенства права. Но принцип верховенства права имеет другую, „органическую“ характеристику и смысловую нагрузку, которая, к сожалению, еще не признается в украинских научных кругах.

По состоянию на 2000 год выделяют четыре основных подхода к пониманию принципа верховенства права в Украине²⁶:

1) отождествление принципа верховенства права с „традиционным для советского правоведения“ принципом верховенства закона „в узком его понимании“;

2) отождествление верховенства права с верховенством разума и справедливости;

3) понимание верховенства права как верховенства закона „в широком смысле“, то есть верховенства „всех нормативно-правовых актов“;

4) „приоритет общепризнанных принципов и норм международного права перед национальным законодательством“.

Н.Козюбра (2000) полностью отвергает сугубо позитивистское понимание права как явления, которое отождествляется с законодательством. Такой подход воспринимается как новый. „Право“ рассматривается им „как социальный феномен“ (а не „как результат правотворческой деятельности государства“, „как акт государственной власти“, „как орудие государства“), „как явление, напрямую связанное с такими фундаментальными категориями, как справедливость, свобода, равенство, гуманизм“.

Обосновывая необходимость проведения комплексного правового анализа, С.Головатый (2006)²⁷ утверждает, что в украинской научной среде превалирует мнение, что „принцип верховенства закона“ существует (должен существовать) наряду с „принципом верховенства права“ или даже выступает как „проявление“ последнего. Вследствие этого стали достаточно распространенными тезисы о том, что „верховенство закона“ является „одним из значений принципа верховенства права“; что „принцип верховенства права“ не отрицает „принцип верховенства закона“; что „принцип верховенства права“ – это „верховенство правового закона“; что „принцип верховенства закона“ следует воспринимать как „формальную характеристику верховенства права“.

Автор считает, что следствием эволюции двух формул, заимствованных из юридического позитивизма советского периода (от „верховенства закона во всех сферах общественной жизни“ – к „верховенству права в обществе“; и от „верховенства закона как признака правового государства“ – к „верховенству права как признаку правового государства“), стало появление двух тенденций (подходов) в украинской научной среде относительно восприятия и толкования верховенства права:

– первому подходу присущ поиск существенного значения данного явления в целом (концепции, доктрины, принципа) способом, условно говоря, *прямолинейно-механистическим*. Это когда осуществляется объединение (сложение) двух отдельных слов – „верховенство“ и „право“ – с очевидной целью: определиться, что следует понимать под понятием „право“, чтобы

²⁶ М. Козюбра. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4. – С. 24-32.

²⁷ Головатий С. Верховенство права: у 3 кн. – К., 2006.

сделать „правильный“ вывод о том, что же здесь „верховенствует“ и относительно чего (или над чем) оно „верховенствует“, если его воспринимать как находящееся на высшей ступени иерархического порядка?

– второй подход можно охарактеризовать как *ограничительно-сужающий*, когда авторы выстраивают понимание верховенства права и объясняют его, не выходя за пределы соотношений между двумя величинами в пределах: „малое – большое“, „часть – целое“. При таком подходе верховенство права сводится всего-навсего к одному из ряда элементов (принципов) и тем самым выступает как „малое“ („часть“) объемного понятия, которым здесь, как утверждает подавляющее большинство украинских авторов, является понятие „правовое государство“ (как „большое“, „целое“).

Отмечается, что прямолинейно-механистическое восприятие понятия „верховенство права“ является доминирующим в современной украинской юридической литературе; но оно однозначно ошибочно.

С.Головатый считает, что „... не существует никакой необходимости в формальном определении понятия „верховенство права“ или созданного на его концептуальной основе соответствующего юридического принципа“. По его мнению, было бы лучше, если бы философско-юридический смысл конструкции „the rule of law“ был передан путем введения в украинский юридический язык одного слова-новообразования – „правовластие“. Правовластие – это отрицание своевольной власти человека вообще, одного или группы, или одного из политических органов (например, в виде диктатуры парламентского большинства) и др. Сердцевина существенного содержания принципа правовластия – это категорическое и однозначное отрицание любого проявления произвольного и эгоистического человековластия.

Ю.Шемшученко (2008)²⁸ считает, что „право является категорией виртуальной, то есть совокупностью абстрактных регулятивных норм, зафиксированных в различных законах и иных нормативно-правовых актах. В отличие от расплывчатого, с формальной неопределенностью конкретных требований принципа верховенства права, принцип верховенства закона является фундаментальной основой режима законности. Ни один суд не принимает решения, ссылаясь на право как таковое. Более того, именно через принцип верховенства закона осуществляется практическая реализация принципа верховенства права, так как в законе отражены объективированные правила поведения“.

По мнению С.Шевчука (2011)²⁹, благодаря признанию и действию принципа верховенства права право уже не может быть отождествлено только с совокупностью нормативно-правовых актов, а рассматривается как явление, непосредственно связанное с такими ценностями естественного права, как справедливость, разумность, равенство, целеустремленность, пропорциональность и т.д. Принцип верховенства права не отрицает принцип законности, являющийся его составной частью, с учетом того, что законы

²⁸ Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: У двох книгах /За заг. ред. Ю.С.Шемшученка/Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / Відп. ред. Н. Оніщенко. – К., 2008.

²⁹ Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України/ С.Шевчук // Право України. – 2011. – №: 5. – С. 175-186.

должны быть правовыми и соответствовать основным правам и свободам. Автор указывает, что принцип верховенства права имеет формальный и материальный (органический) аспект. Формальный аспект принципа верховенства права означает, что государство должно действовать в соответствии с правом и подпадать под его действие, а материальный (органический) аспект заключается в том, что существуют стандарты, которые определяют сущность, ценностную и моральную характеристику позитивного права, происходят из конституционных прав человека и основных свобод и из принципов естественного права.

Относительно соотношения принципа верховенства права и Конституции Украины автор отмечает, что юридическая сила принципа верховенства права не может быть выше, чем Конституции Украины. При этом следует учесть, что конституция содержит не только положительные (писаные) принципы и нормы, но и неписаные принципы и ценности, которые происходят из естественного права и органически связаны с конституционным текстом.

По утверждению Б.Малышева (2012)³⁰, верховенство права существует в двух модусах. Во-первых, верховенство права – это верховенство права человека над обязанностью государства обеспечивать все права и свободы человека. Во-вторых, верховенство права – это верховенство естественных прав человека над правами государства, правами социальных групп, правами общества.

По мнению автора, принцип верховенства права и принцип верховенства закона связаны между собой правовыми режимами. Связь между ними проявляется в том, что обеспечение принципа верховенства закона является первым и необходимым шагом в процессе утверждения принципа верховенства права. Разница между принципом верховенства права и принципом верховенства закона заключается в том, что верховенство закона делает правовую систему эффективной, а верховенство права – справедливой.

П.Рабинович (2013)³¹ отмечает, что „интерпретация верховенства права неодинакова, однако для юридической практики представляется абсолютно необходимым обеспечить определенный уровень его однозначного, унифицированного понимания“.

Автор выделяет так называемые „поэлементный“ подход (понимание „верховенства права“ путем отдельного разъяснения явлений „права“ и „верховенства“) и „интегральный“ подход (когда феномен „верховенства права“ интерпретируется путем указания на те „элементы“, „принципы“, „институты“, „механизмы“, „процедуры“, из которых он состоит). Автор обосновывает диалектическую взаимосвязь двух указанных подходов и считает себя ее сторонником.

Н.Козюбра (2013)³² убежден, что чрезвычайная сложность и многогранность этого понятия делает бесперспективной любую попытку дать

³⁰ Малишев Б.В. Принцип верховенства права (теоретико-правовой аспект) / Б.В.Малишев // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – №: 8. – С. 14-20.

³¹ Рабинович П. Верховенство права: доктринальні інтерпретації в Україні/ П.Рабинович // Право України . – 2013. – №: 9. – С. 162-175.

³² Козюбра М. Верховенство права і Україна/ М.Козюбра // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. - №: 1. – С. 146-178.

какое-то универсальное определение принципа верховенства права, пригодное на все случаи жизни. Автор приводит составляющие верховенства права, отмечая, что утверждение верховенства права и функционирование правового государства возможны при условиях, когда в обществе последовательно и неуклонно воплощаются в жизнь следующие требования:

1) соблюдение прав и свобод человека (естественные, неотъемлемые и неотчуждаемые права и свободы человека приобретают решающее значение в отношениях между ним и государственной властью);

2) верховенство Конституции – одна из решающих составляющих верховенства права и правового государства;

3) принцип разделения власти, невозможность узурпации всей государственной власти или большей ее части в руках одного государственного органа или одного человека;

4) законность;

5) ограничение дискреционных полномочий власти;

6) принцип определенности;

7) принцип пропорциональности;

8) принцип правовой безопасности и защиты доверия;

9) независимость суда и судей.

Н.Онищенко и С.Сунегин (2014)³³ считают, в частности, что основу принципа верховенства права составляют естественно-правовые ценности, среди которых следует выделить естественные права человека, закрепленные, прежде всего, в соответствующих международно-правовых конвенциях и договорах, а также другие ценности природного права, в частности, принципы свободы, справедливости, равенства и гуманизма. По их мнению, конструкция принципа верховенства права является, во-первых, слишком абстрактной для того, чтобы быть надежным руководством для ее практического применения и, во-вторых, указанные составляющие данного принципа содержат немало сугубо оценочных категорий и понятий, которые, будучи неконкретизированными с учетом определенных социокультурных измерений, объективно не могут быть положены в основу соответствующего судебного решения.

С.Серегин (2014)³⁴ указывает, что при попытках раскрытия сущности и содержания принципа верховенства права без внимания остается наличие существенных различий между английским и украинским юридическими языками, что заключается, в частности, в отсутствии в современном украинском юридическом языке надлежащих эквивалентов для слова „law“, присутствующего в названии принципа „rule of law“, в результате чего при переводе юридических текстов слово „law“ переводят либо словом „закон“, либо словом „право“, что не в полной мере ему соответствует. Указанные обстоятельства, по его мнению, влекут за собой искажение содержания

³³ Верховенство права та законність як принципи адміністративного судочинства: взаємозв'язок та взаємозалежність. Вісник Вищого адміністративного суду України 2014 р., № 2.– К.: Юрінком Інтер, 2014.

³⁴ С.В. Серьогін. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування. Монографія. – Дніпропетровськ: Середняк Т.К., 2014.

юридических текстов и искажение сущности понятий, применяемых в таких текстах.

Автор считает, чтобы принцип верховенства права стал действенным конституционным принципом, следует отойти от попытки изобрести некий „украинский вариант“ этого принципа и, в первую очередь, обратиться к соответствующим работам ученых-юристов и юристов-практиков стран правовой системы общего права, помня, что именно в этих странах этот принцип впервые получил доктринальное толкование, а также больше внимания уделять документам авторитетных международных организаций, в которых изложены современные взгляды относительно его содержания и сущности.

6. Влияет ли международное право на толкование принципа верховенства права в Вашей стране?

Осуществляя конституционное судопроизводство, Конституционный Суд Украины всегда опирается на положения соответствующих международных актов, на международную судебную практику. Об этом свидетельствуют решения Конституционного Суда Украины, в частности, от 10 октября 2001 года № 13-рп/2001 (дело о сбережениях граждан)³⁵, от 10 апреля 2003 года № 8-рп/2003 (дело о распространении сведений)³⁶, от 30 сентября 2009 года № 23-рп/2009 (дело о праве на правовую помощь)³⁷, от 1 июня 2016 года № 2-рп/2016 (дело о судебном контроле за госпитализацией недееспособных лиц в психиатрическое учреждение)³⁸ и др. В значительной мере развитие в практике Конституционного Суда Украины принципа верховенства права в единстве его многочисленных составляющих происходило под влиянием международных институций, прежде всего, Европейского суда по правам человека.

Так, в Решении от 20 июня 2007 года № 5-рп/2007 (дело о кредиторах предприятий коммунальной формы собственности) Конституционный Суд Украины ставит соразмерность (пропорциональность) ограничения прав кредиторов субъектов хозяйствования в коммунальном секторе экономики на удовлетворение своих требований в производстве по делам о банкротстве в зависимость от установленных принципов справедливости, ссылаясь при этом на пункт первый статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Решение Европейского суда по правам человека по делу

³⁵ Суд сослался на правовую позицию, изложенную в решении Европейского суда по правам человека по делу „Джеймс и другие против Соединенного Королевства“ (абзац шестой подпункта 5.4 пункта 5 мотивировочной части Решения).

³⁶ Суд сослался на применение положений статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в решениях Европейского суда по правам человека „Никула против Финляндии“, „Яновский против Польши“ (абзац шестой пункта 3 мотивировочной части Решения).

³⁷ Суд сослался на пункт 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в решениях Европейского суда по правам человека „Яременко против Украины“, „Луценко против Украины“, „Шабельник против Украины“ (абзац второй пункта 4 мотивировочной части Решения).

³⁸ Суд сослался на пункт 30 Решения Европейского суда по правам человека по делу „МакКей против Соединенного Королевства“ (абзац четвертый подпункта 2.3 пункта 2 пункта мотивировочной части Решения).

„Осман против Соединенного Королевства“ (пункт 3.2 подпункта 3 мотивировочной части Решения).

Раскрывая содержание категории справедливости в уголовном праве, Конституционный Суд Украины в Решении от 26 января 2011 года № 1-рп/2011 (дело о замене смертной казни пожизненным лишением свободы) ссылается на Решение Европейского суда по правам человека по делу „Скоппола против Италии“ (абзац пятый пункта 4 мотивировочной части Решения), пункт первый статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 Резолюции 1984/50 Экономического и социального Совета ООН „Меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной казни“ от 25 мая 1984 года, статью 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (абзац четвертый пункта 5 мотивировочной части Решения).

В Решении от 11 октября 2011 года № 10-рп/2011 (дело о сроках административного задержания) Конституционный Суд Украины сформулировал принцип правовой определенности, приняв во внимание практику Европейского суда по правам человека, воплощенную в его решениях по делам „Барановский против Польши“, „Новик против Украины“, „Солдатенко против Украины“ (пункт 4 мотивировочной части Решения).

Ряд решений Конституционного Суда Украины касается фундаментальной составляющей принципа верховенства права – независимости суда и судей. Так, принимая Решение от 16 мая 2007 года № 1-рп/2007 (дело об освобождении судьи от административной должности), Суд учел выработанные международным сообществом принципы независимости судебных органов, изложенные, в частности, в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы от 13 октября 1994 года № (94)12 „Независимость, действенность и роль судей“; в Европейской хартии о Законе „О статусе судей“ от 10 июля 1998 года; в „Основных принципах независимости судебных органов“, одобренных резолюциями № 40/32 от 29 ноября 1985 года и № 40/146 от 13 декабря 1985 года Генеральной Ассамблеи ООН (абзац первый пункта 7 мотивировочной части Решения).

По делу по конституционному представлению 46 народных депутатов Украины относительно официального толкования терминов „наивысший судебный орган“, „высший судебный орган“, „кассационное обжалование“, которые содержатся в статьях 125, 129 Конституции Украины, Суд отметил, что в соответствии с принципом верховенства права вопросы распределения правосудных полномочий между верховным судом Украины и высшими судами, определения стадий судопроизводства и форм производства должны быть подчинены гарантиям права каждого человека на справедливый суд, учитывая, при этом, правовые позиции Европейского суда по правам человека по делам „Пономарев против Украины“, „Сокуренок и Стригун против Украины“ (подпункт 3.2 пункта 3 мотивировочной части Решения от 11 марта 2010 года № 8-рп / 2010).

В Решении от 21 июня 2011 года № 7-рп/2011 (дело о полномочиях государственных органов в сфере судостроительства) Конституционный Суд Украины, со ссылкой на пункт 4 раздела I Приложения к Рекомендациям Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно судей:

независимость, эффективность и обязанности (от 17 ноября 2010 года) отметил, что независимость судей гарантируется независимостью судебной власти в целом, что является одним из принципов правового государства (абзац четвертый подпункта 3.2 пункта 3 мотивировочной части Решения).

Ссылки на пункты 6.1, 6.4 Европейской хартии о законе „О статусе судей“ от 10 июля 1998 года Суд делает в Решении от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016 (дело о ежемесячном пожизненном денежном содержании судей в отставке), решая вопрос уровня вознаграждения судьям за выполнение ими своих профессиональных обязанностей (абзац седьмой подпункта 2.2 пункта 2 мотивировочной части Решения).

II. Новые вызовы верховенству права

7. Существуют ли основные угрозы верховенству праву на национальном уровне или были ли такие угрозы в Вашей стране ранее (например, экономические кризисы)?

Значительной проблемой, существующей во многих странах, в том числе и в Украине, остается коррупция, которая считается серьезной угрозой верховенству права на национальном уровне. Об этом свидетельствует, в частности, Резолюция 1943 (2013) Парламентской Ассамблеи Совета Европы „Коррупция как угроза верховенству права“³⁹, согласно которой коррупция ставит под угрозу нормальное функционирование государственных учреждений и отвлекает органы государственной власти от их назначения, которое заключается в служении общественным интересам. Она нарушает законодательный процесс, влияет на принципы законности и правовой определенности, позволяет определенную степень произвола в процессе принятия решений и имеет разрушительное влияние на права человека. Кроме того, коррупция подрывает доверие граждан к институтам власти. О прошлом и современном уровне коррупции в Украине можно узнать на основании отчетов относительно выполнения международных обязательств, взятых Украиной в антикоррупционной сфере⁴⁰, и исследований относительно коррупции в Украине⁴¹, размещенных на официальном сайте Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции.

Со времен провозглашения независимости Украины в 1991 году наше государство по разным причинам пережило немало экономических кризисов. В частности, экономический кризис 2008-2009 годов был следствием мирового экономического кризиса, а экономический кризис 2014-2015 годов стал результатом национального политического кризиса и вооруженного конфликта на востоке страны. Указанные экономические кризисы, бесспорно, повлияли и

³⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1943 (2013) on corruption as a threat to the rule of law [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19948&lang=en>

⁴⁰ Отчеты относительно исполнения международных обязательств, взятых Украиной в антикоррупционной сфере [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://nazk.gov.ua/zvity-shchodo-vykonannya-mizhnarodnyh-zobovuzan-vzyatyh-ukrayinoyu-v-antikorupciyniy-sferi>

⁴¹ Исследования относительно коррупции в Украине [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupciyi-v-ukrayini>

до сих пор продолжают влиять на уровень обеспечения социально-экономических прав в Украине, выступая, таким образом, серьезной угрозой верховенству права на национальном уровне.

Другой общеизвестной серьезной угрозой верховенству права на национальном уровне был политический кризис 2013-2014 годов, который привлек внимание со стороны международного сообщества. В частности, в Резолюции 1974 (2014) „Функционирование демократических институтов в Украине“⁴² Парламентская Ассамблея Совета Европы выразила свою глубокую обеспокоенность относительно политического кризиса, возникшего в Украине в результате неожиданного решения украинских властей приостановить процедуру подписания Соглашения об ассоциации, включая Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли с Европейским Союзом. Ассамблея выразила обеспокоенность относительно чрезмерного применения насилия со стороны полиции против протестующих. Ассамблея также выразила сожаление по поводу принятия Верховной Радой пакета так называемых „антипротестных законов“ в хаотических условиях 16 января 2014 года, что подрывало их легитимность. Эти законы были признаны такими, которые нарушили принципы свободы выражения мнений, свободы собраний и проведения манифестаций, а также свободы СМИ и свободы информации, и посягнули на право иметь справедливое судебное разбирательство. В совокупности эти законы были недемократическими и репрессивными и шли вразрез с обязательствами Украины в рамках Европейской конвенции по правам человека и как государства-члена Совета Европы. Поэтому Ассамблея приветствовала решение Верховной Рады от 28 января 2014 года отменить эти законы.

Общеизвестной серьезной угрозой верховенству права на национальном уровне остается и кризисная ситуация на востоке Украины, обусловленная вооруженным конфликтом. Об этом красноречиво свидетельствуют доклады Управления Верховного комиссара ООН по правам человека о ситуации с правами человека в Украине, с которыми можно ознакомиться на официальном сайте Представительства ООН в Украине⁴³, в которых, в частности, констатируется то, что после двух лет с начала конфликта ситуация на востоке Украины остается нестабильной и продолжает серьезно влиять на права людей, особенно тех, которые живут вблизи линии соприкосновения и в районах, которые контролируются вооруженными группами.

8. Повлияли ли международные события на толкование верховенства права в Вашей стране (например, миграция, терроризм)?

Такие международные события, как например, миграция и терроризм не повлияли на толкование верховенства права Конституционным Судом Украины, поскольку за все годы своей деятельности он не рассматривал дела, в

⁴² Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1974 (2014) The functioning of democratic institutions in Ukraine [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20488&lang=en>

⁴³ Публикации ООН в Украине [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-tazvity/un-in-ukraine-publications/3688-dopovidy-oon-shchodo-sytuatsii-z-pravamy-liudyny>

которых бы поднимались вопросы конституционности или необходимости официального толкования норм законодательства в сфере регулирования миграционных процессов или в сфере борьбы с терроризмом. Таким образом, Конституционный Суд Украины до сих пор не имел возможности в своей практике предоставить толкование верховенства права в аспекте указанных вопросов.

9. Сталкивался ли Ваш суд с коллизиями между национальными и международными правовыми нормами? Были ли случаи различной интерпретации определенного права или свободы Вашим судом по сравнению с региональными/международными судами (например, африканские, межамериканские или европейские суды) или международными организациями (в частности, комитет ООН по правам человека)? Существуют ли трудности, связанные с этим, в исполнении решений таких судов/органов? В чем суть этих трудностей? Просим привести примеры.

Относительно коллизий между нормами Конституции Украины и международных договоров в практике Конституционного Суда Украины.

Согласно Основному Закону Украины заключение международных договоров, которые противоречат Конституции Украины, возможно только после внесения в нее соответствующих изменений (часть вторая статьи 9), а заключения о соответствии Конституции Украины международных договоров, которые вносятся в Верховную Раду Украины для дачи согласия на их обязательность, предоставляет Конституционный Суд Украины (часть первая статьи 151), в практике которого имеется единственный случай реализации этого полномочия. Речь идет о деле о Римском статуте Международного уголовного суда (далее – Римский статут), по результатам рассмотрения которого Конституционный Суд Украины выявил противоречие (коллизию) между его отдельными нормами и нормами Конституции Украины. В результате этого в Заключении Конституционного Суда Украины от 11 июля 2001 года № 3-в/2001 Римский статут признан несоответствующим Конституции Украины, в части, касающейся положений абзаца десятого его преамбулы и статьи 1, по которым „Международный уголовный суд...дополняет национальные органы уголовной юстиции“, поскольку возможность такого дополнения судебной системы Украины не предусмотрена разделом VIII „Правосудие“ Конституции Украины. Как следствие, ратификация Римского статута стала возможной только после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины, что произошло с принятием Закона Украины „О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)“ от 2 июня 2016 года № 1401-VIII, которым часть шестая статьи 124 Конституции Украины была изложена в следующей редакции: „Украина может признать юрисдикцию Международного уголовного суда на условиях, определенных Римским статутом Международного уголовного суда“.

Основной Закон Украины уполномочивает Конституционный Суд Украины предоставлять также заключения о соответствии Конституции Украины действующих международных договоров Украины (часть первая статьи 151). Однако пока единственный орган конституционной юрисдикции Украины не имел возможности рассмотреть ни одного дела подобного рода, а, следовательно, выявить коллизии (противоречия) между нормами Конституции Украины и действующих международных договоров Украины.

Относительно коллизий между нормами законов и подзаконных нормативно-правовых актов и международных договоров в практике Конституционного Суда Украины.

Учитывая предписания статьи 9 Конституции Украины, статьи 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, статей 15, 19 Закона Украины от 29 июня 2004 года № 1906-IV „О международных договорах Украины“, международно-правовой принцип добросовестного выполнения международных обязательств, Конституционный Суд Украины при осуществлении правосудия выходит из того, что существует приоритет международного договора Украины, согласие на обязательность которого предоставлено Верховной Радой Украины, над национальным законом и другими актами законодательства, кроме Конституции Украины. Учитывая указанное, а также принцип дружественного отношения к международному праву, в ряде своих решений Конституционный Суд Украины, констатировал не только несоответствие оспариваемых норм национального законодательства нормам Конституции Украины, но и их противоречие (коллизию) с корреспондирующими нормами международного права.

Такую практику Конституционный Суд Украины применяет с самого начала своей деятельности. Среди ее примеров уместно вспомнить его Решение по делу о смертной казни № 11-рп/99 от 29 декабря 1999 года, в котором он, признав неконституционными отдельные положения Уголовного кодекса Украины, предусматривающие смертную казнь как вид наказания, констатировал, что: „Смертная казнь как вид наказания противоречит также статье 28 Конституции Украины, согласно которой „никто не может быть подвергнут пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию“. Названная статья воспроизводит положения статьи 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Несовместимость смертной казни этой статье Конвенции подтверждает Европейский суд по правам человека...“ (абзац первый пункта 6 мотивировочной части Решения).

Относительно случаев различной интерпретации определенного права или свободы Конституционным Судом Украины в сравнении с региональными/международными судами (например, африканские, межамериканские или европейские суды) или международными организациями (в частности, комитет ООН по правам человека)

Конституционный Суд Украины в своей практике учитывает предписания действующих международных договоров, согласие на обязательность которых

дано Верховной Радой Украины, и практику толкования и применения этих договоров международными органами, юрисдикцию которых признала Украина, в частности Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ), как правило, согласовывая с ними, собственную интерпретацию определенного права или свободы. В связи с этим в настоящее время имеются лишь единичные случаи несколько отличных подходов Конституционного Суда Украины и ЕСПЧ к толкованию содержания или объема определенного права или свободы.

Например, такой случай касался права на судебную защиту, в частности, такой его составляющей как право на исполнение судебного решения без чрезмерных задержек. Так, Решением Конституционного Суда Украины по делу о моратории на принудительную реализацию имущества от 10 июня 2003 года № 11-рп/2003 признан конституционным Закон Украины „О введении моратория на принудительную реализацию имущества“ от 29 ноября 2001 года № 2864-III, который на практике препятствовал исполнению судебных решений по делам, должником в которых выступало государственное предприятие. При этом отмечалось, что оспариваемый закон не нарушает конституционного требования обязательности судебных решений, поскольку решения судов о принудительном отчуждении имущества предприятий, принятые до и после принятия этого Закона, им не отменяются, они остаются в силе, а их выполнение приостанавливается до усовершенствования механизма принудительной реализации имущества. То есть Законом устанавливался пролонгированный на этот период срок их выполнения. В соответствии же со сложившейся практикой ЕСПЧ право на доступ к правосудию по статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод включает и право на исполнение судебного решения без чрезмерных задержек. Как отмечается в Решении ЕСПЧ по делу „Иммуниаре Сафф против Италии“, задержка выполнения на период, который является крайне необходимым для решения проблем публичного характера, при определенных обстоятельствах может быть признана обоснованной. Однако ЕСПЧ не нашел таких оснований и констатировал нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод по двум делам против Украины относительно применения Закона, положения которого были признаны Конституционным Судом Украины такими, которые не нарушают принципа обязательности исполнения судебных решений. В частности, в Решении по делу „Сокур против Украины“ ЕСПЧ отметил, что в связи с задержкой около трех лет исполнения решения по делу заявителя государственные органы лишили положения пункта 1 статьи 6 Конвенции практического эффекта.

III. Закон и государство

10. Какое существует влияние судебной практики Вашего суда на гарантирование того, что органы государственной власти действуют в рамках конституционных пределов своих полномочий?

Согласно части второй статьи 19 Основного Закона Украины органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные

лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Вопрос о соответствии законов и других нормативно-правовых актов этой норме Конституции Украины подымался во многих делах, которые разрешались Конституционным Судом Украины. Немалая часть таких дел касалась разрешения компетенционных споров, связанных с вмешательством одного из субъектов властных полномочий в компетенцию другого, а также делегированием иному органу собственных полномочий путем издания соответствующего правового акта. Конституционный Суд Украины имеет компетенцию разрешать такие споры в рамках рассмотрения дел о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины и предоставления официального толкования Конституции Украины и законов Украины (часть вторая статьи 147 Конституции Украины). Разрешение такого спора, по сути, сводится к признанию положений правового акта, закрепляющего определенные властные полномочия, неконституционными или завершается подтверждением конституционности этих положений. Соответственно, конституционными или неконституционными могут быть признаны и положения правового акта, изданного в рамках упомянутых обжалованных полномочий.

К примеру, Конституционным Судом Украины было рассмотрено значительное количество дел по спорам относительно вмешательства парламента и правительства Украины в компетенцию друг друга, а также в компетенцию органов местного самоуправления.

В частности, наиболее характерными примерами разрешения споров относительно вмешательства парламента в полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления являются Решение № 2-рп/99 от 2 марта 1999 года по делу о коммунальных услугах и Решение № 2-рп/2000 от 10 февраля 2000 года по делу о ценах и тарифах на жилищно-коммунальные и другие услуги, в которых Конституционный Суд Украины разграничил компетенцию соответствующих органов в сфере формирования и реализации ценовой политики, а также в сфере социальной защиты. В указанных решениях было установлено, что, осуществив непосредственное регулирование цен и тарифов, Верховная Рада Украины, по сути, вмешалась в сферу полномочий соответствующих органов исполнительной власти и местного самоуправления, нарушив принцип разделения властей.

Примером разрешения спора относительно вмешательства Кабинета Министров Украины в полномочия Верховной Рады Украины может служить Решение по делу № 19-рп/2009 от 8 сентября 2009 года, в котором Конституционный Суд Украины, разграничив компетенцию парламента и правительства в сфере пенсионного обеспечения, констатировал, что Кабинет Министров Украины не наделен полномочиями относительно установления размеров пенсий. Закрепив в соответствующей норме предельные размеры пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан, Кабинет Министров Украины вмешался в сферу исключительной компетенции законодателя, чем нарушил ряд норм Конституции Украины.

В практике Конституционного Суда Украины существуют и дела относительно вмешательства Президента Украины в полномочия других органов государственной власти, например, Решение № 8-рп/2004 от 31 марта 2004 года по делу о введении государственной монополии в сфере контроля производства отдельных видов продукции. В этом Решении Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что положение о введении государственной монополии в сфере контроля за производством и оборотом спирта, алкогольных напитков и табачных изделий, содержащееся в нормах соответствующего Указа Президента Украины, не соответствует требованиям части третьей статьи 42 Конституции Украины о том, что виды и пределы монополии определяются законом. Закрепив соответствующие нормы в Указе, Президент Украины вмешался в полномочия Верховной Рады Украины.

Примером разрешения Конституционным Судом Украины спора относительно вмешательства Президента Украины в полномочия Кабинета Министров Украины может служить Решение № 7-рп/2005 от 5 октября 2005 года по делу об управлении нефтяной отраслью. Суд констатировал, что, возложив соответствующим Указом на Кабинет Министров Украины обязанность решить вопрос о передаче в качестве вклада государства в уставный фонд Национальной акционерной компании „Нафтогаз Украины“ принадлежащего государству пакета акций акционерного общества „Укртатнафта“... и открытого акционерного общества „Нефтеперерабатывающий комплекс „Галичина“..., Президент Украины фактически осуществил управление конкретным объектом государственного имущества (пакетами акций, принадлежащих государству) и, таким образом, вмешался в управление объектами государственной собственности, что входит в компетенцию Кабинета Министров Украины. Соответствующие нормы Указа Президента Украины были признаны неконституционными.

Противоположной вмешательству в полномочия иного органа государственной власти является практика делегирования другому такому органу собственных полномочий, которая в определенных случаях также может быть признана неконституционной. Так, в практике Конституционного Суда Украины имеется ряд решений о признании неконституционными норм законодательства, которыми парламент делегировал правительству собственные полномочия, в частности, определение отдельных элементов правового механизма регулирования ввозной пошлины⁴⁴, установление правил конкуренции в сфере осуществления закупок товаров, работ и услуг за государственные средства⁴⁵. Эти решения были мотивированы тем, что Конституция Украины не предусматривает возможность делегирования парламентом своих законодательных полномочий другим органам государственной власти или их должностным лицам.

⁴⁴ Решение Конституционного Суда Украины № 15-рп/2009 от 23 июня 2009 года по делу о временной надбавке к действующим ставкам ввозной пошлины.

⁴⁵ Решение Конституционного Суда Украины № 22-рп/2008 от 9 октября 2008 года по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) Постановления Кабинета Министров Украины „О закупке услуг, связанных с формированием информационно-телекоммуникационной системы Государственного реестра избирателей“.

11. Имеют ли обязательную силу решения Вашего суда для других судов? Применяют/уважают ли другие суды общей юрисдикции судебную практику Вашего суда во всех делах? Существуют ли конфликты между Вашим судом и другими (верховными) судами?

Согласно Конституции Украины решения Конституционного Суда Украины являются обязательным к исполнению на территории Украины, окончательными и не могут быть обжалованы (часть вторая статьи 150). Указанное конституционное положение обуславливает обязательную силу решений Конституционного Суда Украины и для судов общей юрисдикции. К тому же, в процессуальных кодексах Украины закреплены специальные нормы, которые свидетельствуют об обязательной силе решений Конституционного Суда Украины именно для судов общей юрисдикции. Согласно этим нормам установленная Конституционным Судом Украины неконституционность закона, иного правового акта или их отдельного положения, примененного судом при разрешении дела, если решение суда еще не выполнено, является основанием для пересмотра судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам (пункт 4 части второй статьи 361 Гражданского процессуального кодекса Украины, пункт 4 части второй статьи 459 Уголовного процессуального кодекса Украины, пункт 5 части второй статьи 112 Хозяйственного процессуального кодекса Украины, пункт 5 части второй статьи 245 Кодекса административного судопроизводства Украины). Необходимость существования указанных норм обусловлена тем, что положения закона или иного правового акта, признанные неконституционными, не могут считаться законными основаниями для принятия судебного решения, а, следовательно, последнее на этом основании подлежит пересмотру по вновь открывшимся обстоятельствам. Специальной нормой, предусматривающей обязательность решений Конституционного Суда Украины для других судов, является также статья 74 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“, согласно которой последний может указать на преюдициальность своего решения при рассмотрении судами общей юрисдикции исков в связи с правоотношениями, которые возникли в результате действия неконституционного акта, что означает обязательность фактов, установленных в таком решении, для других судов при рассмотрении соответствующих дел.

Данные Единого государственного реестра судебных решений (автоматизированной системы сбора, хранения, защиты, учета, поиска и предоставления электронных копий судебных решений)⁴⁶ свидетельствуют о применении практики Конституционного Суда Украины судами общей юрисдикции при рассмотрении дел различных категорий. В то же время, информация о случаях „неуважения“ к решениям единственного органа конституционной юрисдикции со стороны судов общей юрисдикции при разрешении ими отдельных категорий дел отсутствует.

Достаточно четко разграничивая компетенцию Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции, в частности, высшего судебного органа этой системы – Верховного Суда Украины, законодательство Украины

⁴⁶ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

фактически исключает возможность возникновения между ними конфликтов. В свою очередь, оно создает почву для их активного сотрудничества. В частности, Верховный Суд Украины уполномочен обращаться в Конституционный Суд Украины в случаях возникновения у судов общей юрисдикции при осуществлении ими правосудия сомнений относительно конституционности законов и других правовых актов Верховной Рады Украины, актов Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым (статья 150 Конституции Украины, статьи 13, 40 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“), а также в случаях возникновения необходимости в официальном толковании Конституции и законов Украины (статья 150 Конституции Украины, статьи 13, 41 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“).

В то же время, следует отметить, что споры о компетенции Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции, которые могли потенциально перерасти в конфликты между ними, существовали в прошлом и были предметом конституционного производства. Примером разрешения такого спора является Решение Конституционного Суда Украины № 8-рп/2002 от 7 мая 2002 года по делу о подведомственности актов о назначении или увольнении должностных лиц, в котором, в частности, закреплено, что осуществление судопроизводства в отношении актов президента и парламента по вопросам назначения или увольнения должностных лиц означает рассмотрение дела о конституционности указанных актов в форме конституционного судопроизводства, а об их законности – судами общей юрисдикции в форме соответствующего судопроизводства.

12. Разработал ли или способствовал ли Ваш суд стандартам для правотворчества или в вопросах применения права? (Например, путем разработки концепции о независимости, беспристрастности, действуя в соответствии с законом, *non bis in idem*, *nulla poena a sine lege*, и т. д.)?

Относительно разработки Конституционным Судом Украины концепции независимости судов и судей

Доктрина независимости судов и судей формировалась Конституционным Судом Украины при разрешении многих дел конституционной юстиции, в которых заявители оспаривали соответствие Конституции Украины правовых актов, регулирующих различные аспекты реализации судебной власти, благодаря толкованию положений частей первой, второй статьи 126⁴⁷ Конституции Украины в Решении от 1 декабря 2004 года № 19-рп/2004, а также при предоставлении им заключений относительно соответствия Конституции Украины предлагаемых в нее изменений.

Так, в одном из своих решений Конституционный Суд Украины указал, что в Основном Законе Украины независимость как составляющая

⁴⁷ Части первая, вторая статьи 126 Конституции Украины предусматривают, что: „Независимость и неприкосновенность судей гарантируются Конституцией и законами Украины. Влияние на судей любым способом запрещается“.

конституционного статуса личности и ее профессиональной деятельности определена лишь в отношении судей (абзац третий подпункта 2.2 пункта 2 мотивировочной части Решения от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013).

Предоставляя же официальное толкование положения части первой статьи 126 Конституции Украины, Конституционный Суд Украины в Решении от 1 декабря 2004 года № 19-рп/2004 по делу о независимости судей как составляющей их статуса, отметил, что последняя является конституционным принципом организации и функционирования судов, а также профессиональной деятельности судей, которые при осуществлении правосудия подчиняются только закону. Независимость судей заключается, прежде всего, в их самостоятельности, несвязанности при осуществлении правосудия любыми обстоятельствами и другой, кроме закона, волей. Гарантированная Конституцией Украины независимость судей обеспечивается, прежде всего, особым порядком их избрания или назначения на должность и освобождения от должности; запретом любого воздействия на судей; защитой их профессиональных интересов; особым порядком привлечения судей к дисциплинарной ответственности; обеспечением государством личной безопасности судей и их семей; гарантированием финансирования и надлежащих условий для функционирования судов и деятельности судей, их правовой и социальной защиты; запретом судьям принадлежать к политическим партиям и профсоюзам, принимать участие в любой политической деятельности, иметь представительский мандат, заниматься по совместительству определенными видами деятельности; привлечением к юридической ответственности виновных лиц за неуважение к судьям и суду; судебским самоуправлением. Дополнительные гарантии независимости и неприкосновенности судей, кроме уже предусмотренных Конституцией Украины, могут устанавливаться также законами. При этом закрепленные Конституцией и законами Украины гарантии независимости судей как необходимые условия осуществления правосудия беспристрастным, объективным и справедливым судом должны быть реально обеспечены. А в случае принятия новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается снижение уровня гарантий независимости и неприкосновенности судей (абзацы первый-третий, седьмой подпункта 4.1 пункта 4 мотивировочной части Решения, подпункты 1.1, 1.3 пункта 1 резолютивной части Решения).

Конституционный Суд Украины неоднократно акцентировал внимание также на том, что независимость судей является средством обеспечения конституционного права человека и гражданина на судебную защиту, закрепленного частью первой статьи 55 Конституции Украины (решения от 1 декабря 2004 года № 19-рп/2004, от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013, от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016, от 8 июля 2016 года № 5-рп/2016). По этому поводу он также отмечал, что любое снижение уровня гарантий независимости судей противоречит конституционному требованию неукоснительного обеспечения независимого правосудия и права человека и гражданина на защиту прав и свобод независимым судом, поскольку приводит к ограничению возможностей реализации этого конституционного права, а, следовательно, противоречит

части первой статьи 55 Конституции Украины (абзац второй пункта 3 мотивировочной части Решения от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013).

Важными гарантиями независимости судей и судов Конституционный Суд Украины считает их конституционные социальные (материальные) гарантии. Так, в своих решениях он неоднократно подчеркивал, что одной из конституционных гарантий независимости судей является особый порядок финансирования судов и деятельности судей, направленный на обеспечение надлежащих условий для осуществления независимого правосудия; важным механизмом обеспечения такой гарантии является установленная частью первой статьи 130 Конституции Украины обязанность государства обеспечивать финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей путем отдельного определения в Государственном бюджете Украины расходов на содержание судов (решения от 24 июня 1999 года № 6-рп/99, от 18 июня 2007 года № 4-рп/2007, от 11 марта 2010 года № 7-рп/2010, от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013, от 8 июля 2016 года № 5-рп/2016). При этом централизованный порядок финансирования судебных органов из Государственного бюджета Украины в объемах, которые должны обеспечивать надлежащие экономические условия для полного и независимого осуществления правосудия, финансирования потребностей судов (расходы на рассмотрение судебных дел, коммунальные услуги, ремонт и охрану судебных помещений, приобретение оргтехники, почтовые расходы и т.п.) должен ограничить любое влияние на суд и направлен на гарантирование судебной деятельности на основе принципов и предписаний Конституции Украины (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Решения от 24 июня 1999 года № 6-рп/99 по делу о финансировании судов). А отдельное финансирование каждого суда общей юрисдикции и Конституционного Суда Украины обеспечивает условия для конституционных гарантий их самостоятельности и независимости при осуществлении правосудия, поскольку исключает негативное влияние на них через механизмы выделения и распределения причитающихся им в соответствии с законом средств Государственного бюджета Украины; суды всех юрисдикций и уровней являются юридическими лицами публичного права, а потому имеют достаточные правовые основания самостоятельно распоряжаться этими средствами (абзац третий подпункта 3.3 пункта 3 мотивировочной части Решения от 11 марта 2010 года № 7-рп/2010).

Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного Суда Украины уменьшение (в том числе путем приостановления действия отдельных нормативных актов) расходов Государственного бюджета Украины на финансирование судов и судей не обеспечивает полного и надлежащего отправления правосудия, нормального функционирования судебной системы, что может привести к снижению доверия граждан к государственной власти, угрозе реализации гарантированного Конституцией Украины права человека и гражданина на судебную защиту (абзац четвертый пункта 5 мотивировочной части Решения от 20 марта 2002 года № 5-рп/2002, абзац первый пункта 7 мотивировочной части Решения от 1 декабря 2004 года № 20-рп/2004).

Как важные гарантии независимости судей Конституционный Суд Украины оценивает социальные гарантии судей после окончания срока их

полномочий. В частности, в ряде своих решений Конституционный Суд Украины констатировал, что конституционный статус судьи предусматривает предоставление ему в будущем статуса судьи в отставке, что также является гарантией надлежащего отправления правосудия, дает основания предъявлять к судьям высокие требования и сохранять доверие к их компетентности и беспристрастности. Право судьи, находящегося в отставке, на пенсионное и ежемесячное пожизненное денежное содержание является гарантией независимости работающих судей. Ежемесячное пожизненное денежное содержание – это особая форма социального обеспечения судей, смысл которой заключается в гарантированной государством ежемесячной освобожденной от уплаты налогов денежной выплате, которая служит обеспечению их надлежащего материального содержания, в том числе после освобождения от исполнения обязанностей судьи. Ежемесячное пожизненное денежное содержание судьи направлено на обеспечение достойного его статуса жизненного уровня, поскольку судья ограничен в праве зарабатывать дополнительные материальные блага, в частности занимать любые другие оплачиваемые должности, выполнять другую оплачиваемую работу. Конституционный принцип независимости судей означает, в том числе, конституционно обусловленный императив охраны материального обеспечения судей от его отмены или снижения достигнутого уровня без соответствующей компенсации в качестве гарантии недопущения влияния или вмешательства в осуществление правосудия. Таким образом, конституционный статус судьи предусматривает достаточное материальное обеспечение судьи как при осуществлении им своих полномочий (судейское вознаграждение), так и в будущем в связи с достижением пенсионного возраста (пенсия) или в результате прекращения полномочий и приобретения статуса судьи в отставке (ежемесячное пожизненное денежное содержание). Статус судьи и его элементы, в частности материальное обеспечение судьи после прекращения его полномочий, является не личной привилегией, а средством обеспечения независимости работающих судей и предоставляется для гарантирования верховенства права и в интересах лиц, которые обращаются в суд и ожидают беспристрастного правосудия. Согласно статье 130 Конституции Украины государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. В Государственном бюджете Украины отдельно определяются расходы на содержание судов. Это положение предусматривает и финансирование ежемесячного пожизненного денежного содержания судей за счет средств Государственного бюджета Украины, а не Пенсионного фонда Украины (пункт седьмой мотивировочной части Решения от 11 октября 2005 года № 8-рп/2005, абзац второй подпункта 3.2, абзацы третий, четвертый подпункта 3.3 пункта 3 мотивировочной части Решения от 18 июня 2007 года № 4-рп/2007, абзацы пятый, шестой подпункта 2.2 пункта 2 мотивировочной части Решения от 3 июня № 3-рп/2013). Указанными правовыми позициями Конституционный Суд Украины руководствовался и при принятии Решения от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016 по делу о ежемесячном пожизненном денежном содержании судей в отставке.

Учитывая приведенные выше правовые позиции, Конституционный Суд Украины в своих решениях признал такими, что ограничивают гарантии независимости судей, а, следовательно, неконституционными положения законов Украины, которые касались снижения размера ежемесячного пожизненного денежного содержания судьи в отставке (решения от 11 октября 2005 года № 8-рп/2005, от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013, от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016), лишения судей возможности дальнейшей индексации размера такого содержания (Решение от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013), прекращения выплаты ежемесячного пожизненного денежного содержания на период работы судей в отставке на определенных должностях (решения от 18 июня 2007 года № 4-рп/2007, от 3 июня 2013 года № 3-рп/2013, от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016), установления максимального размера ежемесячного пожизненного денежного содержания (решения от 18 июня 2007 года № 4-рп/2007, от 8 июня 2016 года № 4-рп/2016).

Конституционный Суд Украины благодаря правовым позициям, изложенным в его решениях и заключениях, приобщился и к разработке концепции такой важной составляющей независимости судей как институт их неприкосновенности. В частности, понятие неприкосновенности судей и ее гарантий он разъяснил, предоставляя в Решении от 1 декабря 2004 года № 19-рп/2004 официальное толкование положения части первой статьи 126 Конституции Украины. Так, единственный орган конституционной юрисдикции Украины постановил, что неприкосновенность судей – один из элементов их статуса, составляющая их независимости. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовое назначение – обеспечить осуществление правосудия беспристрастным, объективным и справедливым судом. Согласно положению части первой статьи 126 Конституции Украины содержание неприкосновенности судей как условия выполнения ими профессиональных обязанностей не ограничивается определенной в части третьей настоящей статьи гарантией, согласно которой судья не может быть без согласия Верховной Рады Украины задержан или арестован до вынесения обвинительного приговора судом. Дополнительные гарантии неприкосновенности судей могут устанавливаться также законами (подпункт 4.2 пункта 4 мотивировочной части Решения, подпункт 1.2 пункта 1 резолютивной части Решения). Руководствуясь, среди прочего, вышеуказанной правовой позицией в Заключении от 10 июля 2012 года № 1-в/2012 Конституционный Суд Украины признал не соответствующими Конституции Украины предлагаемые в нее изменения, которые предусматривали отмену неприкосновенности судей, поскольку это могло косвенно привести к ограничению права на судебную защиту, гарантированного статьей 55 Конституции Украины (подпункт 5.2.2 мотивировочной части, пункт 2 резолютивной части Заключения).

Благодаря официальному толкованию части второй статьи 126 Конституции Украины, согласно которой влияние на судей любым способом запрещается, Конституционный Суд Украины поспособствовал также стандартам правоприменения и этой гарантии независимости судей. Так, он постановил, что это положение надо понимать как обеспечение независимости

судей в связи с осуществлением ими правосудия, а также как запрет в отношении судей любых действий независимо от формы их проявления со стороны государственных органов, учреждений и организаций, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, физических и юридических лиц с целью помешать выполнению судьями профессиональных обязанностей или склонить их к вынесению неправосудного решения и т.п. (пункт 2 резолютивной части Решения от 1 декабря 2004 года № 19-рп/2004).

*Относительно определения стандартов правотворчества и правоприменения в аспекте обеспечения реализации принципа *nulla poena a sine lege*.*

Принцип *nulla poena a sine lege* (нет наказания без закона) и его составляющие требования – *nulla poena sine praevia lege poenali* (нет наказания без предварительно установленного закона, то есть принцип недопустимости обратного действия закона во времени) и *nulla poena sine lege scripta* (не существует наказания без писаного закона) – закрепленные в статье 58 Конституции Украины⁴⁸, были неоднократно предметом толкования Конституционным Судом Украины, который, таким образом, определял стандарты для правотворчества и правоприменения в аспекте реализации этого принципа в Украине.

Первое официальное толкование положений статьи 58 Конституции Украины Конституционный Суд Украины предоставил в своем Решении от 13 мая 1997 года № 1-зп/97 по делу о несовместимости депутатского мандата, в котором, в частности, разъяснил, что принцип недопустимости обратного действия закона во времени распространяется также на Конституцию, которая, согласно ее преамбулы, является Основным Законом государства (абзац третий пункта 5 мотивировочной части Решения).

В Решении от 9 февраля 1999 года № 1-рп/99 по делу об обратном действии во времени законов и других нормативно-правовых актов Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что положение части первой статьи 58 Конституции Украины об обратном действии во времени законов и других нормативно-правовых актов в случаях, когда они смягчают или отменяют ответственность лица, касается физических лиц и не распространяется на юридических лиц. Но это не означает, что этот конституционный принцип не может распространяться на законы и другие нормативно-правовые акты, которые смягчают или отменяют ответственность юридических лиц. Однако предоставление обратного действия во времени таким нормативно-правовым актам может быть предусмотрено путем прямого указания об этом в законе или другом нормативно-правовом акте (абзацы третий, четвертый пункта 3 мотивировочной части Решения).

В свою очередь в Решении от 19 апреля 2000 года № 6-рп/2000 по делу об обратном действии уголовного закона во времени Конституционный Суд

⁴⁸ Статья 58 Конституции Украины предусматривает, что:

„Законы и другие нормативно-правовые акты не имеют обратного действия во времени, кроме случаев, когда они смягчают или отменяют ответственность лица.

Никто не может отвечать за деяния, которые на момент их совершения не признавались законом как правонарушение“.

Украины, опираясь на положения статьи 58 Конституции Украины, сделал такие выводы:

– деяние как определенное правонарушение может признаваться только законом, а не каким-либо другим нормативно-правовым актом (абзац третий пункта 2 мотивировочной части Решения);

– суть обратного действия во времени законов и других нормативно-правовых актов состоит в том, что их предписания распространяются на правоотношения, возникшие до вступления в силу, при условии, если они отменяют или смягчают ответственность лица; но их реализация с использованием подзаконных нормативно-правовых актов невозможна в отдельных отраслях права, в частности в уголовном праве (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Решения);

– уголовный закон, определяющий действие как преступление, может содержать ссылки на положения других нормативно-правовых актов; если эти положения впоследствии меняются, общий смысл уголовного закона, изменений не претерпевает; противоположное означало бы возможность изменения уголовного закона подзаконными актами, что противоречило бы требованиям Конституции Украины (абзац шестой пункта 4 мотивировочной части Решения).

Относительно использования принципа non bis in idem в практике Конституционного Суда Украины.

Конституционный Суд Украины в своей практике всего несколько раз цитировал, однако, не давал толкование принципа non bis in idem, закрепленного в части первой статьи 61 Конституции Украины, согласно которой никто не может быть дважды привлечен к юридической ответственности одного вида за одно и то же правонарушение. Это имело место в решениях Конституционного Суда Украины от 27 октября 1999 года № 9-рп/99 по делу о депутатской неприкосновенности, от 30 мая 2001 года № 7-рп / 2001 по делу об ответственности юридических лиц.

Выше приведены лишь отдельные примеры из многочисленной практики Конституционного Суда Украины, которая способствовала стандартам для правотворчества или в вопросах применения права.

13. Существует ли у Вас судебная практика относительно соблюдения верховенства права со стороны частных субъектов, осуществляющих государственные функции?

На данный момент такой практики в Конституционном Суде Украины не существует.

14. Ответственны ли государственные должностные лица за свои действия, как по закону, так и на практике? Существуют ли проблемы относительно пределов иммунитета для некоторых должностных лиц,

например, что препятствует эффективной борьбе с коррупцией? Существует ли у Вас судебная практика относительно подотчетности государственных должностных лиц за свои действия?

Публичные служащие (государственные служащие и служащие органов местного самоуправления), как и любое лицо в Украине, должны нести ответственность за совершенные ими противоправные действия. Ответственность за правонарушения, совершенные публичными служащими, имеет свои особенности, учитывая специфику их действий, общественное значение служебной деятельности.

В соответствии с частью второй статьи 19 Конституции Украины органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины.

Эффективная деятельность аппарата государственного управления невозможна без усиления ответственности государственных служащих за выполнение возложенных на них полномочий, соблюдения дисциплины и законности.

В зависимости от вида правонарушения выделяют следующие виды юридической ответственности:

1. дисциплинарная;
2. материальная;
3. конституционно-правовая;
4. административная;
5. уголовная;
6. гражданская.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих

Основным законом, который определяет принципы, правовые и организационные основы обеспечения общественной, профессиональной, политически беспристрастной, эффективной, ориентированной на граждан государственной службы, которая функционирует в интересах государства и общества, а также порядок реализации гражданами Украины права равного доступа к государственной службе, основывающегося на их личных качествах и достижениях – является Закон Украины „О государственной службе“ от 10.12.2015р. №889-VIII (далее – Закон).

Раздел VIII Закона (дисциплинарная и материальная ответственность государственных служащих) непосредственно предусматривает:

- основы дисциплинарной ответственности;
- основания для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности;
- виды дисциплинарных взысканий и общие условия их применения.

Дисциплинарную ответственность государственных служащих следует определить как совокупность административно-правовых отношений, возникающих в связи с наложением на государственных служащих

предусмотренных законодательством дисциплинарных взысканий за нарушения служебной дисциплины.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, определенных этим Законом и другими нормативно-правовыми актами в сфере государственной службы, должностной инструкцией, а также нарушение правил этического поведения и другое нарушение служебной дисциплины государственный служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в порядке, установленном настоящим Законом (статья 64 Закона).

В частности, основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка. Дисциплинарным проступком является противоправное нарушение служащим норм законодательства и возложенных на него полномочий.

Дисциплинарное взыскание имеет целью восстановление нарушенных государственно-служебных отношений и избежание негативных последствий совершения правонарушения, воспитание служащего в духе соблюдения законности, надлежащего выполнения служебных полномочий, а также предупреждение правонарушений. В действующем законодательстве дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных служащих, предусмотрены частью первой статьи 66 Закона:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение с должности государственной службы.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать характеру и тяжести совершенного дисциплинарного проступка и степени вины государственного служащего. При определении вида дисциплинарного взыскания необходимо учитывать характер дисциплинарного проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, наступление тяжких последствий, добровольное возмещение причиненного ущерба, предыдущее поведение государственного служащего и его отношение к выполнению должностных обязанностей.

Дисциплинарные взыскания, такие как замечание, накладываются (применяются) субъектом назначения государственного служащего на должность, другие виды дисциплинарных взысканий – субъектом назначения по представлению дисциплинарной комиссии. Эти взыскания к государственному служащему применяются не позднее шести месяцев со дня выявления дисциплинарного проступка, без учета времени временной нетрудоспособности или пребывания в отпуске, а также не применяются, если прошел один год после его совершения.

Также, государственный служащий может пользоваться правовой помощью адвоката или иного уполномоченного им представителя.

Материальная ответственность государственных служащих

Материальный и моральный ущерб, причиненный физическим и юридическим лицам незаконными решениями, действиями или бездействием

государственных служащих при осуществлении ими своих полномочий, возмещается за счет государства, то есть материальная ответственность выполняет правосстановительную функцию и наступает за дисциплинарный проступок, которым причинены материальные убытки.

Государство в лице субъекта назначения имеет право обратного требования (регресса) в размере и порядке, определенных законом. То есть государственный служащий обязан возместить государству ущерб, причиненный в результате ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей. В случае применения обратного требования (регресса) государственный служащий несет материальную ответственность только за ущерб, умышленно причиненный его противоправными действиями или бездействием.

Государственные служащие привлекаются также к материальной ответственности за совершение коррупционных деяний, которые не содержат состава преступления и не влекут уголовной ответственности (например, убытки, причиненные государству, предприятию, учреждению, организации незаконным использованием помещений, средств транспорта и связи, другого государственного имущества или средств, подлежат возмещению виновными лицами, уполномоченными на выполнение функций государства, на общих основаниях и условиях материальной ответственности работников и военнослужащих).

Конституционно-правовая ответственность государственных служащих

Большинство конституционно-правовых норм не содержат санкции и при их нарушении наступает юридическая ответственность, предусмотренная другими отраслями права (уголовным, административным, трудовым и т.д.).

Конституционные нормы можно разделить на две группы:

а) бланкетные санкции, в которых не устанавливаются конкретные формы ответственности и которые для решения вопроса о привлечении к юридической ответственности отсылают к уголовному, административному или иному отраслевому законодательству;

б) санкции, предусматривающие конкретные формы ответственности.

В последнем случае речь идет об особом виде юридической ответственности – конституционно-правовой ответственности.

Конституционно-правовая ответственность – это особый вид юридической ответственности, который имеет сложный политико-правовой характер, наступает за совершение конституционно-правового деликта и находит свое выражение в предусмотренных конституционно-правовыми нормами особых неблагоприятных последствиях для субъекта конституционного правонарушения.

Однако конституционно-правовая ответственность государственных служащих наступает не только за нарушение норм Конституции Украины, но и других законов.

Отстранение от исполнения функций государства, например досрочное прекращение депутатских полномочий или увольнение с выборной должности и запрет занимать должности в государственных органах и их аппарате – это специфические меры государственного принуждения, которые предложено объединять понятием „конституционно-правовая ответственность“, поскольку они базируются на конституционных положениях относительно основ функционирования конституционных органов и реализации государственной службы и не подпадают ни под один другой вид ответственности (административную, дисциплинарную, уголовную, гражданско-правовую).

Административная ответственность государственных служащих

Административная ответственность – это вид юридической ответственности, смысл которой заключается в принудительном, с соблюдением установленной процедуры, применении правомочным субъектом предусмотренных законодательством за совершение правонарушителем административного проступка мер воздействия.

Кроме Кодекса Украины об административных правонарушениях (Глава 13-А), административная ответственность государственных служащих определяется Законом Украины „О предотвращении коррупции“.

Этот Закон определяет правовые и организационные основы функционирования системы предотвращения коррупции в Украине, содержание и порядок применения превентивных антикоррупционных механизмов, правила относительно устранения последствий коррупционных правонарушений.

Субъектами, на которых распространяются действие этого Закона, являются:

1) лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления:

а) Президент Украины, Председатель Верховной Рады Украины, его Первый заместитель и заместитель, Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр Украины, вице-премьер-министры Украины, министры, иные руководители центральных органов исполнительной власти, которые не входят в состав Кабинета Министров Украины, и их заместители, Председатель Службы безопасности Украины, Генеральный прокурор Украины, Председатель Национального банка Украины, председатель и другие члены Счетной палаты, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым, председатель Совета министров Автономной Республики Крым;

б) народные депутаты Украины, депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутаты местных советов, сельские, поселковые, городские головы;

в) государственные служащие, должностные лица местного самоуправления;

г) военные должностные лица Вооруженных Сил Украины, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины и иных образованных в соответствии с законами военных формирований, кроме военнослужащих срочной военной службы;

г) судьи Конституционного Суда Украины, другие профессиональные судьи, члены, дисциплинарные инспекторы Высшей квалификационной комиссии судей Украины, должностные лица секретариата этой Комиссии, Председатель, заместитель Председателя, секретари секций Высшего совета юстиции, а также другие члены Высшего совета юстиции, народные заседатели и присяжные (во время выполнения ими этих функций);

д) лица рядового и начальствующего состава государственной уголовно-исполнительной службы, налоговой милиции, лица начальствующего состава органов и подразделений гражданской защиты, Государственного бюро расследований, Национального антикоррупционного бюро Украины;

е) должностные и служебные лица органов прокуратуры, Службы безопасности Украины, Государственного бюро расследований, Национального антикоррупционного бюро Украины, дипломатической службы, государственной лесной охраны, государственной охраны природно-заповедного фонда, центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализацию государственной налоговой политики и государственной политики в сфере государственного таможенного дела;

е) члены Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции;

ж) члены Центральной избирательной комиссии;

з) полицейские;

и) должностные и служебные лица иных государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым.

Также для целей этого Закона определены лица, которые приравниваются к лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления:

а) должностные лица юридических лиц публичного права, которые не указаны в пункте 1 части первой настоящей статьи;

б) лица, которые не являются государственными служащими, должностными лицами местного самоуправления, но предоставляют публичные услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, а также эксперты, арбитражные управляющие, независимые посредники, члены трудового арбитража, третейские судьи во время выполнения ими этих функций, другие лица, определенные законом);

в) представители общественных объединений, научных учреждений, учебных заведений, эксперты соответствующей квалификации, входящие в состав конкурсных комиссий, образованных в соответствии с Законом Украины „О государственной службе“;

з) лица, которые постоянно или временно занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, или специально

уполномоченные на выполнение таких обязанностей в юридических лицах частного права независимо от организационно-правовой формы, а также другие лица, не являющиеся должностными лицами и которые выполняют работу или предоставляют услуги в соответствии с договором с предприятием, учреждением, организацией, – в случаях, предусмотренных настоящим Законом.

Уголовная ответственность государственных служащих

В соответствии со статьей 19 Конституции Украины органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Эти положения распространяются на всех без исключения должностных лиц.

В разделе XVII Особенной части Уголовного кодекса Украины установлена уголовная ответственность за действия (статьи 364-370), родовым объектом которых являются общественные отношения в сфере служебной деятельности и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг.

Эти действия относятся к так называемым общим видам преступлений, совершенных в сфере служебной деятельности – служебные преступления, непосредственным объектом каждого из которых являются общественные отношения, обеспечивающие нормальную служебную деятельность в отдельных звеньях государственного или общественного аппарата, а также аппарата управления предприятий, учреждений и организаций. Однако немало норм УК Украины устанавливают ответственность за так называемые специальные виды должностных преступлений (например, статьи 162, 210, 238, 351, 371-373, 375), совершение которых также обусловлено служебным положением субъекта, но их основным непосредственным объектом являются иные общественные отношения (личные права и свободы человека и гражданина, хозяйственная деятельность, собственность, интересы правосудия и т.д.).

Гражданская ответственность государственных служащих

Согласно статье 56 Конституции Украины каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления имущественного и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностными и служебными лицами при осуществлении ими своих полномочий.

Это право является важной гарантией реализации принципа ответственности государства перед человеком за свою деятельность (статья 3 Конституции Украины). Однако эта норма является лишь общей правовой основой, которая получает свое дальнейшее развитие в статьях 1173-1177 Гражданского кодекса Украины.

Анализируя указанные статьи, следует подчеркнуть, что ответственность за вред, причиненный физическому или юридическому лицу незаконными решениями, действиями или бездействием органа государственной власти, органа власти Автономной Республики Крым или органа местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий, должностными или служебными лицами этих органов, а также вред, причиненный в результате принятия указанными органами нормативно-правового акта, который был признан незаконным и отменен, возмещается государством, Автономной Республикой Крым или органом местного самоуправления независимо от вины этих органов и их должностных или служебных лиц.

Государство, возместив вред, причиненный должностным, служебным лицом органа имеет право обратного требования к этому лицу только в случае установления в его действиях состава уголовного преступления по обвинительному приговору суда относительно него, вступившего в законную силу (часть третья статьи 1191 указанного кодекса).

Учитывая сказанное можно сделать вывод, что государственные должностные лица несут ответственность за свои действия как по закону, так и на практике, а существующая в Украине законодательная база дает возможность эффективной борьбы с коррупцией и способствует эффективной деятельности аппарата государственного управления.

IV. Закон и лицо

1. Существует ли индивидуальный доступ к Вашему суду (прямой/косвенный) на основании общих актов/индивидуальных актов? Просим коротко разъяснить порядок/процедуру.

В соответствии со статьей 147 Конституции Украины Конституционный Суд Украины разрешает вопросы о соответствии Конституции Украины законов Украины и в предусмотренных Конституцией случаях других актов, осуществляет официальное толкование Конституции Украины, а также иные полномочия в соответствии с настоящей Конституцией.

В соответствии со статьей 43 Закона Украины „О Конституционном Суде Украины“ граждане Украины, иностранцы, лица без гражданства и юридические лица имеют право обратиться в Конституционный Суд Украины с ходатайством (конституционным обращением) о необходимости официального толкования Конституции и законов Украины. Основанием для такого обращения является наличие неоднозначного применения положений Конституции Украины судами Украины, другими органами государственной власти, если субъект права на конституционное обращение считает, что это может привести или привело к нарушению его конституционных прав и свобод (статья 94 Закона).

Положениями статьи 42 указанного Закона определено, что конституционное обращение – это письменное ходатайство в Конституционный Суд Украины о необходимости официального толкования Конституции и

законов Украины с целью обеспечения реализации или защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также прав юридического лица.

С вступлением в силу изменений в Конституцию Украины, которые внесены Законом Украины „О внесении изменений в Конституцию Украины“ от 2 июня 2016 года № 1401-VIII (относительно правосудия) Конституционный Суд Украины лишен полномочия относительно официального толкования законов Украины. Вместо этого, согласно этим изменениям к полномочиям Конституционного Суда Украины отнесен новый институт конституционной жалобы.

Так, Конституционный Суд Украины будет разрешать вопросы о соответствии Конституции Украины (конституционности) законов Украины по конституционной жалобе лица, считающего, что примененный в конечном судебном решении в его деле закон Украины противоречит Конституции Украины. Конституционная жалоба может быть подана в случае, если все другие национальные средства правовой защиты исчерпаны (статья 151¹ Конституции Украины).

Также следует отметить, что обращения граждан (заявления, жалобы, письма, информации, предложения и т.д.), которые не связаны с вопросами конституционного производства, но касаются деятельности Конституционного Суда Украины и решение которых отнесено к его полномочиям, рассматриваются в порядке и сроки, определенные Законом Украины „Об обращениях граждан“ от 2 октября 1996 года № 393/96-ВР.

Обращения граждан (заявления, жалобы, письма, информации, предложения и т.п.), которые не относятся к деятельности Конституционного Суда Украины и разрешение которых не отнесено к его полномочиям, пересылаются по принадлежности соответствующим государственным органам, учреждениям или должностным лицам, о чем сообщается письменно автору обращения. Если обращение не содержит необходимых данных для предоставления содержательного обоснованного ответа по сути, оно возвращается гражданину с соответствующими разъяснениями.

2. Имеет ли Ваш суд судебную практику относительно доступа к обычным судам/судам низших инстанций (например, условия, в том числе расходы, участие адвоката, временной промежуток)?

Правосудие в Украине осуществляют исключительно суды, а Верховный Суд Украины является наивысшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции Украины, который обеспечивает единство судебной практики в порядке и способом, определенными процессуальным законом (статья 124 Конституции Украины, статья 38 Закона Украины „О судоустройстве и статусе судей“ от 7 июля 2010 года № 2453-VI).

Одним из полномочий Верховного Суда Украины является обращение в Конституционный Суд Украины относительно конституционности законов, иных правовых актов, а также относительно официального толкования Конституции Украины.

Верховный Суд Украины неоднократно обращался в Конституционный Суд Украины с представлениями об официальном толковании Конституции и законов Украины, а также с вопросами о соответствии Конституции Украины (конституционности) различных правовых актов. В соответствии с этими обращениями Конституционный Суд Украины принимал решения, которые являются окончательными, не подлежат обжалованию и обязательны для исполнения.

Также отмечаем, что Конституционный Суд Украины как юридическое лицо имеет право обращаться и обращался в суды общей юрисдикции для разрешения вопросов, относящихся к полномочиям этих судов.

3. Разработал ли Ваш суд судебную практику в отношении других индивидуальных прав, связанных с верховенством права?

Конституционный Суд Украины в своих решениях нередко ссылается на принцип верховенства права. Впервые характеристика требований принципа верховенства права представлена в Решении Конституционного Суда Украины от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 по делу о назначении судом более мягкого наказания.

В соответствии с пониманием Конституционного Суда Украины верховенство права – это господство права в обществе. Верховенство права требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности в законы, которые по своему содержанию должны быть проникнуты, прежде всего, идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.д. Одним из проявлений верховенства права является то, что право не ограничивается только законодательством как одной из его форм, а включает и другие социальные регуляторы, в частности нормы морали, традиции, обычаи и т.д., легитимированные обществом и обусловленные исторически достигнутым культурным уровнем общества. Все эти элементы права объединяются качеством, которое соответствует идеологии справедливости, идеи права, которая в значительной степени получила отражение в Конституции Украины.

Такое понимание права не дает оснований для его отождествления с законом, который иногда может быть и несправедливым, в том числе ограничивать свободу и равенство лица. Справедливость – один из основных принципов права, является решающей в определении его как регулятора общественных отношений, одним из общечеловеческих измерений права. Обычно справедливость рассматривают как свойство права, выраженное, в частности, в равном юридическом масштабе поведения и в пропорциональности юридической ответственности совершенному правонарушению.

В сфере реализации права справедливость проявляется, в частности, в равенстве всех перед законом, соответствии преступления и наказания, целях законодателя и средствах, избираемых для их достижения.

Таким образом, Конституционный Суд Украины, характеризуя принцип верховенства права, рассматривает право не как закон или систему нормативных актов, а как воплощение справедливости.

В своем Решении от 30 января 2003 года № 3-рп/2003 по делу о рассмотрении судом отдельных постановлений следователя и прокурора Конституционный Суд Украины, руководствуясь принципом верховенства права, пришел к выводу, что правосудие по своей сути признается таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах.

Исходя из мотивации решений Конституционного Суда Украины, можно утверждать, что верховенство права определяет направленность судопроизводства на достижение справедливости и предоставление эффективной защиты. Справедливым и эффективным должен быть как судебный процесс, так и результат судопроизводства.

4. Применяется ли верховенство права как общая концепция при отсутствии конкретных основных прав или гарантий в тексте Конституции в Вашей стране?

В части первой статьи 8 Конституции Украины закреплено, что в Украине признается и действует принцип верховенства права.

Исходя из указанного принципа и гарантирования Конституцией Украины судебной защиты конституционных прав и свобод, судебная деятельность должна быть направлена на защиту этих прав и свобод от любых посягательств путем обеспечения своевременного и качественного рассмотрения конкретных дел. При этом следует иметь в виду, что согласно статье 22 Конституции закрепленные в ней права и свободы человека и гражданина не являются исчерпывающими.

Верховенство права означает, что суд не должен применять положения правового акта, в том числе закона, если его применение противоречит конституционным принципам права или будет нарушать права и свободы человека и гражданина. Суд не должен также допускать толкования закона, которое бы несправедливо ограничивало эти права и свободы.

Так, например, в своем Решении от 2 ноября 2004 года № 15-рп/2004 по делу о назначении судом более мягкого наказания Конституционный Суд Украины отметил, что верховенство права, будучи одним из основных принципов демократического общества, предусматривает судебный контроль над вмешательством в право каждого человека на свободу.

Суд, осуществляя правосудие на основе верховенства права, обеспечивает защиту гарантированных Конституцией и законами Украины прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, интересов общества и государства.

Конституционный Суд Украины в указанном Решении установил, что положения статьи 69 Уголовного кодекса Украины нарушают один из основополагающих принципов верховенства права – справедливости, поскольку лишают равной возможности назначения основного наказания ниже

низшего предела, установленного в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса, или перехода к другому, более мягкому виду основного наказания, не указанного в санкции статьи за конкретный вид преступления, лиц, совершивших преступления небольшой тяжести, степень общественной опасности которых значительно ниже, чем особо тяжких, тяжких преступлений и преступлений средней тяжести.

Закон не может ставить в более неблагоприятное положение виновных лиц, совершивших преступления небольшой тяжести, по сравнению с виновными лицами, совершившими более тяжкие преступления. Не имея возможности назначить более мягкое наказание, суд не сможет должным образом индивидуализировать наказание и обеспечить его справедливость.

Принцип справедливости был соблюден в статье 44 Уголовного кодекса Украины 1960 года, которая предусматривала, что суд, учитывая исключительные обстоятельства дела и личность виновного и признавая необходимым назначить ему наказание ниже низшего предела, предусмотренного законом за данное преступление, или перейти к другому, более мягкому виду наказания, может допустить такое смягчение с обязательным указанием его мотивов. Назначение судом более мягкого наказания осуществлялось в отношении всех лиц, совершивших преступления, независимо от степени тяжести совершенного преступления.

Исходя из изложенного и других мотивов, Конституционный Суд Украины признал не соответствующим Конституции Украины (неконституционным) положение части первой статьи 69 Уголовного кодекса Украины в части, которая делает невозможным назначение лицам, совершившим преступления небольшой тяжести, более мягкого наказания, чем предусмотрено законом.

Если говорить о законах Украины, то в них закрепление принципа верховенства права может иметь прямой или косвенный характер. Он прямо закреплен в некоторых кодификациях законодательства: Уголовный процессуальный кодекс Украины (статья 8); Кодекс административного судопроизводства (статья 8).

В Кодексе административного судопроизводства, кроме того, что суд при разрешении дела руководствуется принципом верховенства права, предусмотрен запрет относительно отказа в рассмотрении и разрешении административного дела по мотивам неполноты, неясности, противоречивости или отсутствия законодательства, регулирующего спорные отношения (статья 8).

Исходя из приведенного, можно сделать вывод, что принцип верховенства права как общая концепция применяется при отсутствии конкретных основных прав или гарантий в текстах Конституции и законов Украины.