

*Шеремета С. А.,**аспірант кафедри конституційного права України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ПРЯМА ДІЯ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ ПІДХОДИ

**Анотація.** У статті з'ясована загальна характеристика прямої дії Конституції України. Зробивши норми Конституції реально діючим правом та нормами прямої дії, конституцієдавець в 1996 році надав істотний поштовх як для наукових досліджень, так і для розвитку безпосередньої правозастосовної практики. Проголошений в статті 8 Конституції України принцип прямої дії норм Конституції поступово впроваджується на практиці. Важливим етапом в цьому відношенні була постанова Пленуму Верховного Суду № 9 від 01.11.96 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». Водночас до нині відповідна еволюція у цьому відношенні продовжує свій рух, виявляючи як позитивні та негативні риси існуючих підходів, а також формуючи нові виклики для доктрини і практики.

Наразі дискусія щодо принципової можливості прямої дії норм Конституції відсутня у зв'язку із наявністю прямої норми – ст. 8 Конституції, зокрема, її частини третьої. Водночас продовжується спір щодо сфери дії відповідного положення. Ми є прихильниками широкого підходу, що поширює пряму дію Конституції на весь її текст. Водночас маємо зробити два застереження. Перше пов'язане із повноваженнями органів публічної влади, що виключно визначені Конституцією (Президент, Верховна Рада України). Оціночність деяких повноважень без відповідної конкретизації на рівні закону може втілитися у зловживання ними на практиці. В такому разі ключовим є відповідний рівень парламентської і президентської юридичної культури і традицій, розуміння обмежувальної функції конституції. Крім того, надзвичайно важливим залишається рівень законодавчого регулювання, який не має нівелюватися. Важливу роль має грати в цьому разі конституційна юстиція, формуючи відповідні юридичні позиції щодо меж повноважень відповідних органів і здійснюючи наступний конституційний контроль за відповідними правовими актами. Що стосується переліку найбільш типових випадків, в яких відбувається застосування Конституції України судами при здійсненні правосуддя, то ними є такі: 1) застосування Конституції у випадку відсутності законодавчого регулювання; 2) застосування Конституції у випадку суперечності закону Конституції; 3) конформне тлумачення законодавства при його застосуванні судами в узгодженому з Конституцією України значенні; 4) застосування Конституції у випадку суперечності Конституції України актів органів державної влади (центральної і місцевих) і актів органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** конституція, пряма дія, правосуддя, тлумачення, Конституційний Суд.

**Постановка проблеми.** Питання прямої дії Конституції України є більш ніж актуальним. Зробивши норми Конституції реально діючим правом та нормами прямої дії, конституцієдавець в 1996 році надав істотний поштовх як для наукових дослі-

джень, так і для розвитку безпосередньої правозастосовної практики. Водночас до нині відповідна еволюція у цьому відношенні продовжує свій рух, виявляючи як позитивні та негативні риси існуючих підходів, а також формуючи нові виклики для доктрини і практики.

В правовій площині дослідженню прямої дії норм Конституції України при здійсненні правосуддя судами в різні часи займалися правознавці: Ю.Г. Барабаш, І.Е. Берестова, Г.В. Берченко, С.П. Головатий, Л.І. Летнянчин, С.П. Погребняк, С.В. Різник, М.В. Савчин, Т.М. Слінько та інші. Розробкою різних аспектів безпосереднього застосування конституції в зарубіжній науці займалися вчені: Д. Грім, Ф. Люшер, А. Шайо та ін.

**Метою статті є** встановлення загальної характеристики прямої дії Конституції України. Завданнями статті є: 1) висвітлення різних підходів до застосування Конституції України судами та прямої дії норм Конституції; 2) з'ясування поглядів вітчизняних і зарубіжних вчених на особливості застосування норм конституції судами як норм прямої дії; 3) встановлення найбільш типових випадків прямої дії норм Конституції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Встановлення в Україні радянської влади з її «новим конституційним порядком» ґрунтувалося на запереченні основних здобутків конституціоналізму: принципу прямої дії конституції, її інтерпретації як акта політичного, програмового змісту, а не юридичного документа тощо [1, с. 34]. Соціалістична концепція конституції як програмного документа подавала думку про те, що конституція безпосередньо не може бути застосована, вона лише програма для законодавства, що вказує його напрямок [2, с. 51].

Наразі пряма дія конституційних норм вже традиційною наводиться як одна з властивостей конституції [3, с. 90]. В основу підходів до Основного Закону був закладений принцип, відповідно до якого усі конституційні норми (незалежно від ступеня їх конкретності) повинні би нормами прямої дії, породжувати певні юридичні результати (правовідносини) [4, с. 15]. Врешті-решт ми отримали таке формулювання: «Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» (ч. 3 ст. 8 Конституції України).

Закріплення цієї норми пов'язано з негативною практикою попереднього історичного періоду, оскільки застосування конституції судами безпосередньо було майже виключеним в період існування СРСР. Яскравим прикладом ігнорування природних прав людини також було законодавство нацистської Німеччини. Згодом це суттєво вплинуло на включення до Основного Закону ФРН 1949 року положення, відповідно до якого основні права, що визначені в I розділі Основного Закону,

є обов'язковими для законодавчої, виконавчої і судової влади як безпосередньо діюче право (ч. 3 ст. 1) [5, с. 41].

Новий підхід принципово відрізняється від підходів радянської науки державного права щодо прямої дії конституційних норм. На практиці радянські конституції залишалися тільки програмними документами та не мали прямої юридичної сили, оскільки їх зміст розкривався через інші правові акти та через безпосередній владний вплив [5, с. 138].

Академік права Ю.М. Тодика стверджував, що «поступово на зміну “конституції – вітрині”, яка була характерною для радянського періоду, приходять “конституція – важіль”. Конституція з міфічного нормативно-правового акта, на який посилались, але фактично не сприймали як документ найвищої юридичної сили, поступово перетворюється на регулятор найважливіших правових зв'язків в Україні» [6, с. 53].

У п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 01.11.1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» було зазначено: «Оскільки Конституція України, як зазначено в її ст.8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії».

Питання зупинення провадження регулювалося ст. 83 Закону «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (втратив чинність): «У разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження у справі і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно».

Не оминула постанова Пленуму і ситуацію відсутності закону. Виокремлюються також ситуації визнання неконституційними інших актів, питання про конституційність яких не належить до компетенції КСУ.

Як стверджує Л.І. Летнянчин, «постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. не лише виявилася живучою, а й відіграла важливу роль у реалізації прямої дії норм Конституції України, що вже само по собі є великим досягненням на пострадянському просторі. Вона створила передумови для подальшого реформування усієї судової влади, дозволила перейти на якісно новий рівень судівництва, розвинути і посилити потенціал принципу прямої дії норм Конституції України [7, с. 122-123]. Варто зазначити, що посилення на відповідну постанову продовжують здійснюватися судами, зокрема, Верховним Судом і його Великою Палатою (див., напр., рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21 квітня 2021 року, справа № 360/3611/20 адміністративне провадження № Пз/9901/32/20).

Водночас у фаховому середовищі розгорнулася дискусія щодо обсягу прямої дії норм Конституції. Питання полягає в тому, чи поширюється цей припис на весь текст Конституції (у тому числі на органу публічної влади), або ж стосується лише прав людини.

С.П. Головатий пов'язує припис ч. 3 ст. 8 Конституції про пряму дію норм Конституції з інструментальним механізмом дієвості верховенства права в українській юридичній системі.

При цьому вчений вважає, що нормами прямої дії в Конституції є винятково лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина [8, с. 64-65].

А от на думку Л.І. Летнянчина, принцип прямої дії Конституції України поширюється на увесь текст конституції, його адресатом є не лише фізичні особи та юридичні особи приватного права, а й суб'єкти владних повноважень визначених на конституційному рівні, проте останні у своїх діях мають виходити із принципу «розумного самообмеження» [5, с. 145]. Водночас суб'єкти владних повноважень при безпосередньому застосуванні норм Конституції мають виявляти розсудливість, стриманість, обґрунтованість, переконливість, впевненість у конституційності своїх рішень, дій чи бездіяльності. Зasadничим принципом їхньої діяльності є обов'язок діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законам України (частина друга ст. 19 Конституції України). Відсутність закону не може бути критичною умовою реалізації Конституції, не може блокувати прямий характер її норм. З іншого боку, наявність закону (іншого нормативно-правового акта) та презумпція його конституційності вимагає чіткого й неухильного його застосування в системному зв'язку з конституційними нормами і принципами, що також запобігає державному свавілля [5, с. 140].

А. Шайо обґрунтовує компромісний підхід щодо прямої дії. На думку вченого, значна частина класичних конституційних положень явно проголошує право або встановлює повноваження, і в цьому випадку вони містять цілком визначені зобов'язання. Порівняно легко тлумачаться і конституційні заборони; чинність заборон є прямою, тобто розпорядження, ухвалені всупереч приписам, повинно залишити без уваги при умові, що в даній конституційній системі існує судовий контроль. Інакше відбувається, якщо в конституції визначені загальні завдання держави. Розділи конституції, що стосуються цього можуть стати подібними до пустих слів, оскільки відповідно до пануючих сьогодні поглядів, якщо навіть суд має контрольну функцію, він не може зобов'язати державу, за винятком особливих випадків, досягати державних цілей і виконувати завдання тим, а не іншим чином. Ця на перший погляд технічна проблема може підірвати авторитет конституції і/або судів. Встановлення державних завдань створює специфічно напружену ситуацію, оскільки воно передбачає конституційні обов'язки, до виконання яких суд цілком не здатний примусити (Див. детальніше [2, с. 54-56]).

З теоретичного погляду під поняттям «пряма дія» норм конституції слід розуміти не так вимогу відсутності додаткового регулювання законом, як вимогу до якості та змісту такого регулювання. Тобто деталізування положень конституції на рівні закону через створення механізмів і процедур імплементації конституційної норми не може заперечувати безпосередню дію такої норми [1, с. 454].

Як зазначає Г. Берченко, ключовим в цьому є саме аспект прав людини, які завдяки горизонтальному ефекту Конституції мають втілюватися, зокрема, безпосередньо в судову практику. Ця ідея тісно пов'язана з розумінням прав людини як природних і невідчужуваних, що належать людині від народження. Водночас КСУ тлумачить пряму дію норм Конституції ширше, розповсюджуючи її не лише на звернення до суду за захистом своїх прав, а й на встановлені Конституцією України повноваження органів влади [5, с. 41], зокрема, Президента України

(див. абз. 6 п. 3.1 мотивувальної частини рішення КСУ у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» від 15 січня 2009 року № 2-рп/2009). У справі мова йшла про ситуацію, коли не існувало деталізуючого закону щодо повноваження Президента в сфері керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави.

Щодо систематизації напрямів прямої дії, то в літературі виділяють до 5 таких напрямків (див., напр. [9, с. 324]). У постанові Пленуму ВСУ від 1 листопада 1996 р. прямо наводяться чотири випадки безпосереднього застосування Конституції судом. Крім того, зі змісту згаданої постанови можна також говорити ще про дві ситуації: про ситуацію, пов'язану з неконституційністю актів місцевого самоврядування і актів органів державної влади, не згаданих в Конституції як предмет виключної перевірки КСУ; а також про ситуацію відсутності законодавчого регулювання (хоч цей варіант виписано Верховним Судом України найбільш «розмито»).

З цього приводу варто навести думки вчених. Л.І. Летнянчин пише про те, що конституційно-правовий механізм прямої дії норм Конституції України включає в себе таку характеристику як визнання судами загальної юрисдикції неконституційними нормативно-правових актів, питання про конституційність яких не належить до Конституційного Суду України [7, с. 125]. Йдеться про акти центральних, місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо. Схожу позицію висловлює й О.О. Уварова [10, с. 157].

Натомість С. Різник вважає, що суди загальної юрисдикції, не маючи права визнавати нормативні акти неконституційними, не мають права і застосовувати такі акти, у разі, якщо доходять самостійного висновку, що останні суперечать Конституції України [11, с. 143]. Як зазначає з цього приводу Ю.Г. Барабаш, «Критика заснована на тому, що цим самим суди в торгались у компетенцію КСУ. Однак Л. Летнянчин як раз і пише про те, що суди можуть визнавати неконституційними акти, «питання про конституційність яких НЕ належить до компетенції КСУ» [12].

Що стосується прямої дії норм Конституції навіть поза існуванням деталізуючого закону, то багато науковців її підтримує. Ю.М. Тодика пов'язував положення с. 8 Конституції про пряму дію із ситуацією, коли нормативно-правові акти відсутні [13, с. 69]. Свого часу В.В. Лемак і О.В. Петришин досить ґрунтовно доводили можливість розгляду конституційних скарг і без спеціального регулювання відповідного порядку нарівні закону. Подібні проблемні ситуації, на думку вчених, «створюють підстави для судової правотворчості, коли суди власними рішеннями забезпечують верховенство конституції та здійснення прав людини, усуваючи в такий спосіб неконституційну ситуацію» [14, с. 87]. Л.І. Летнянчин, детально проаналізувавши позиції КСУ щодо прямої дії, стверджує, що неприпустимою є відмова від її застосування насамперед у сфері реалізації та захисту прав і свобод людини внаслідок відсутності конкретизуючих законів або інших нормативно-правових актів [7, с. 119–121, 124].

Крім того, варто говорити про застосування Конституції шляхом здійснення судами конформного тлумачення законів у процесі правозастосування (Про конформне тлумачення див.: [15]). Суди мають здійснювати конформне тлумачення

приписів законодавств у конституційному світлі. Певні паралелі можна провести із тими напрямками реалізації принципами права регулятивної функції у процесі правозастосування, а саме з визначенням змісту норм права, що врегульовують розглядуваний випадок, через їх системний зв'язок з принципами права. О.О. Уварова наводить різні приклади, зокрема, визначення змісту норм права у процесі правозастосування з урахуванням принципу правової визначеності [10, с. 105–115].

Слід говорити про конформне (тобто – узгоджувальне) тлумачення нормативних актів, а не конституції, коли йдеться про вирішення питань щодо їх конституційності. Тобто узгоджувати слід саме зміст закону з Конституцією, а не навпаки, пристосовувати закон до конституційних приписів, а не конституцію до законодавчого регулювання. Крім того, важливим є те, що узгоджувальне (конформне) тлумачення нормативних актів є результатом застосування презумпції конституційності у її субстантивному значенні [16, с. 214].

**Висновки.** Наразі дискусія щодо принципової можливості прямої дії норм Конституції відсутня у зв'язку із наявністю прямої норми – ст. 8 Конституції, зокрема, її частини третьої. Водночас продовжується спір щодо сфери дії відповідного положення. Ми є прихильниками широкого підходу, що поширює пряму дію Конституції на весь її текст. Водночас маємо зробити два застереження. Перше пов'язане із повноваженнями органів публічної влади, що виключно визначені Конституцією (Президент, Верховна Рада України). Оціночність деяких повноважень без відповідної конкретизації на рівні закону може втілюватися у зловживання ними на практиці. В такому разі ключовим є відповідний рівень парламентської і президентської юридичної культури і традицій, розуміння обмежувальної функції конституції. Крім того, надзвичайно важливим залишається рівень законодавчого регулювання, який не має нівелюватися. Важливу роль має грати в цьому разі конституційна юстиція, формуючи відповідні юридичні позиції щодо меж повноважень відповідних органів і здійснюючи наступний конституційний контроль за відповідними правовими актами.

#### Література:

1. Конституційне право : підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри. / Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, А.А. Мелешевич. Київ : Ваіте, 2021. 528 с.
2. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). Москва : Юристъ, 2001. 292 с.
3. Савчин М. Порівняльне конституційне право. Київ : ВАІТЕ, 2020. 462 с.
4. Юзьков Л. Проект нової Конституції України (в редакції від 1 липня 1992 року), винесений на всенародне обговорення. *Конституція незалежної України. Книга перша*. Київ : Українська правничка фундація, 1995. С. 13–22.
5. Конституційне право України : підручник / Т.М. Слінько, Л.І. Летнянчин, Ф.В. Веніславський; за заг ред. Т.М. Слінько. Харків : Право, 2020. 592 с.
6. Тодика Ю. М. Конституція України як соціальна цінність. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4(23). С. 46–54.
7. Летнянчин Л. І. Пряма дія норм Конституції України: від принципу – до практичного застосування. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 4. С. 115–127.
8. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.

9. Методологія тлумачення нормативно-правових актів України / відп. ред. В. Г. Ротань. Київ: Юрид. книга; Севастополь; Ін-т юрид. дослід., 2008. 848 с.
10. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика. Харків: Друкарня «МАДРИД», 2012. 196 с.
11. Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. 542 с.
12. Барабаш Ю.Г. Відгук офіційного опонента на дисертацію Різника Сергія Васильовича «Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. URL: <http://idpnan.org.ua/files/2021/vidguk-ofitsiyogo-oponenta-barabasha-yu.g.-na-disertatsiyu-riznika-s.v.docx>
13. Тодька Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. Харьков: «Факт», 1999. 320 с.
14. Лемак В. В., Петришин О.В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2. С. 79–88.
15. Берченко Г.В. Конформне (узгоджене з Конституцією) тлумачення законів Конституційним Судом України *Сучасні конституційні доктрини: проблеми формування та застосування в юрисдикційній практиці. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції (11 червня 2021 року) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2021. С. 132–134.
16. Різник С.В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2021. 473 с.

### **Sheremeta S. Direct effect of norms of the Constitution of Ukraine: main approaches**

**Summary.** The article clarifies the general characteristics of the direct effect of the Constitution of Ukraine. Having made the norms of the Constitution a real valid law and norms of direct effect, the founder of the constitution in 1996 gave a significant impetus to both scientific research and the development of direct law enforcement practice.

The principle of direct effect of the norms of the Constitution, proclaimed in Article 8 of the Constitution of Ukraine, is gradually being implemented in practice. An important stage in this regard was the resolution of the Plenum of the Supreme Court No. 9 dated November 1, 1996 “On the application of the Constitution of Ukraine in the administration of justice.” At the same time, the corresponding evolution in this respect continues its movement, revealing both positive and negative features of existing approaches, as well as forming new challenges for doctrine and practice.

Currently, there is no discussion regarding the principled possibility of the direct effect of the norms of the Constitution due to the existence of a direct norm – Art. 8 of the Constitution, in particular, its third part. At the same time, the dispute regarding the scope of the relevant provision continues. We are supporters of a broad approach that extends the direct effect of the Constitution to its entire text. At the same time, we should make two caveats. The first is related to the powers of public authorities, which are exclusively defined by the Constitution (President, Verkhovna Rada of Ukraine). The assessment of some powers without appropriate specification at the level of the law can translate into their abuse in practice. In this case, the key is the appropriate level of parliamentary and presidential legal culture and traditions, understanding the restrictive function of the constitution. In addition, the level of legislative regulation, which should not be leveled, remains extremely important. In this case, constitutional justice should play an important role, forming appropriate legal positions regarding the limits of authority of relevant bodies and carrying out subsequent constitutional control over relevant legal acts. As for the list of the most typical cases in which the Constitution of Ukraine is applied by courts in the administration of justice, they are as follows: 1) application of the Constitution in the absence of legislative regulation; 2) application of the Constitution in case of conflict with the law of the Constitution 3) conformal interpretation of the legislation when it is applied by the courts in the sense agreed with the Constitution of Ukraine; 4) application of the Constitution in case of contradiction of the Constitution of Ukraine by acts of state authorities (central and local) and acts of local self-government bodies.

**Key words:** constitution, direct action, justice, interpretation, Constitutional Court.