

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 228–232

Досліджуються проблеми реалізації правових норм, що забезпечують юридичну чинність конституції.

Будь-яке дослідження принципу верховенства конституції обов'язково вказує на необхідність практичної реалізації норм, які гарантують найвищу юридичну силу конституції, забезпечують принцип прямої дії норм конституції, визначають її як фундамент розвитку законодавства. Актуальність зазначеної проблеми насамперед полягає в тому, що чітка теоретична реконструкція структури та змісту принципу верховенства конституції виступає, на наш погляд, основою для будь-яких процесів його забезпечення і практичної реалізації. Більше того, від відповіді на це запитання залежить і планування порядку та напрямів безпосередньої практичної діяльності щодо забезпечення верховенства конституції.

Пристаючи до висвітлення змісту поняття “верховенство конституції”, маємо вказати на певну методологічну двозначність, яка міститься в самому тлумаченні того, чим є конституція. Дійсно, як пише В. Шаповал, говорячи про конституцію як про “основний закон”, ми опиняємося в ситуації, коли наголос може бути зроблено як на понятті “основний”, так і на понятті “закон” [1]. Тобто сутність конституції можна тлумачити як через визначення специфіки її природи як юридичного акта позитивного права, так і через звернення до її соціальної сутності та її значення як основи легітиматії державної влади. Підтвердження цих його слів можна знайти й у різних дефініціях поняття “конституція”, які сьогодні активно застосовуються в юридичній науці. Так, наприклад, для В. Стрекозова та Ю. Казанчева конституція — це “основний закон, що має найвищу юридичну силу і закріплює основи суспільного ладу і державного устрою, взаємовідносин між державою та

громадянином, організації і діяльності системи державних органів влади” [1]. Для А. Автономова конституція — це основний юридичний закон, спрямований на врегулювання життєдіяльності держави і суспільства [2]. Відомий вітчизняний юрист і фахівець в галузі конституційного права В. Погорілко характеризує конституцію як “основний закон держави і суспільства, який має найвищу юридичну силу, регулює найважливіші суспільні відносини, має особливий порядок прийняття, внесення до неї змін і її охорони” [4].

Схоже тлумачення сутності конституції ми знаходимо й у С. Алексеєва, для якого “конституція — це основоположний установчий юридичний акт країни, основний закон, який визначає правову основу держави, принципи, структуру, основні характеристики державного ладу, права і свободи громадян, форму правління і державного устрою, систему правосуддя та інші основні устої життя суспільства” [5]. Щоправда, він одразу ж додає, що конституцію не можна безпосередньо співвідносити зі звичайними актами позитивного права і ставити її з ними на один рівень, оскільки вона завжди носить установчий характер (що, власне, і робить її “конституцією” або “*constitutio*” (лат.), тобто поняттям, похідним від термінів “установлення”, “побудова”). А французький дослідник Ж.-П. Жакке пише, що конституція це не так закон (на кшталт інших актів позитивного права, навіть якщо ми додаватимемо, що він є найбільш “сильним” актом позитивного права), як сукупність загальних правил, принципів, цінностей, які визначають умови набуття та реалізації політичної влади і виступають джерелом її легітимності. З цієї точки зору конституція є первинною щодо

позитивного права в тому сенсі, що все позитивне право легітимується та легалізується саме через своє співвіднесення з конституцією [6]. Хоча, разом з тим, Ж.-П. Жакке визнає, що така інтерпретація сутності конституції може створити ситуацію своєрідного розриву між позитивним правом та конституцією, однак у цьому, на його думку, немає нічого страшного, оскільки конституція, насправді, виступаючи основою для позитивного законодавства, тим не менш, не повинна тлумачитись на кшталт усіх інших законів.

На подвійний спосіб розуміння конституції звертає увагу В. Чиркін, який зазначає, що з точки зору різних юридичних підходів та шкіл сутність конституції тлумачитиметься по-різному [7]. Не вдаючись до докладного аналізу всіх визначень конституції, які на сьогодні подані у численних працях у галузі конституційного права, компаративного правознавства, теорії держави і права, філософії права тощо, звернемося до нашої вихідної проблеми щодо співвідношення конституції та актів позитивного права. Дійсно, для багатьох прибічників теорії природного права або договірної теорії походження права конституція виступає як специфічний фундаментальний договір (навіть якщо сам цей договір має гіпотетичний та умовний характер), який лежить в основі утворення держави і процесу делегування їй частини народного суверенітету, а отже, не може визначатися як закон, оскільки будь-який закон є похідним від державної влади, встановленим і санкціонованим нею. Втім, чи можна, виходячи з такого тлумачення конституції, вивести поняття її верховенства?

На перший погляд відповідь має бути позитивною, оскільки цілком логічно припустити, що основа позитивного права, а отже, і основа всієї системи законодавства займає верховне місце щодо нього і зумовлює як його прийняття, так і його розвиток. Але при ретельнішому аналізі специфіки договірної тлумачення сутності конституції виявляється, що такий висновок явно помилковий. Дійсно, з точки зору договірної теорії походження конституції можна пояснити факт встановлення державної влади, визначення компетенції окремих органів державної влади тощо. Однак при цьому практично неможливо обґрунтувати факт дотримання конституції та її імперативної сили як щодо конституційного права загалом, так і щодо інших галузей права. Йдеться про те, що договірний спосіб пояснення сутності конституції перетворює її на своєрідний "*pactum subjectionis*", який встановлює виключно загальні принципи, дотри-

мання яких дає можливість суб'єктам державного управління легітимно застосовувати владу, а також фіксує загальнодержавну політичну волю щодо напрямів суспільного розвитку. Але у разі такого визначення та розуміння сутності конституції ми практично втрачаємо можливість вести мову про її верховенство, оскільки жодна з ознак, властивих процесові забезпечення верховенства конституції, не реалізовуватиметься. До речі, всю проблематичність такого тлумачення конституції можна побачити на прикладі теорії первинного договору відомого англійського мислителя Т. Гоббса. Згадаємо, що, описуючи цей первинний договір, який укладається між народом та сувереном, Т. Гоббс вважав, що згодом держава може діяти навіть всупереч тим положенням, які були покладені в основу цього договору [8], але це жодним чином не розцінювалось ним як стримуючий фактор щодо державної влади, оскільки сам первинний договір не є законом, адже коли він укладався, ще не було держави, позаяк сам цей договір мав своїм предметом її формування. Іншими словами, у разі, якщо ми не визнаємо за конституцією ознак закону, то тоді принцип її верховенства перетворюється на чисту формальність, яка, в кращому випадку, сприймається державною владою як певний бажаний ідеал, а в гіршому — як нічого не значущий правовий релікт.

Ідея найвищої юридичної сили конституції, так само як і вимога щодо її основоположної ролі відносно системи законодавства, стає реальністю лише тоді, коли сама конституція набуває властивості позитивного права. Чи, інакше кажучи, коли вона стає найвищим фундаментальним позитивним правом. Принагідно зауважимо, що свого часу на цю важливу властивість конституції звертав увагу Б. Кістяківський, який писав, що діяльність вищих органів державної влади в сучасній державі може бути підпорядкована конституції лише в тому випадку, якщо вона реально поставитиме як закон, який гарантуватиме правовий характер державної влади [9]. Тобто наголос на виключно договірній формі конституції робить з неї політичну або ідеологічну декларацію, яка не є ані джерелом, ані елементом чинного позитивного права. У результаті цього маємо відмовитись від усього того змісту, який традиційно вкладається як в поняття "верховенство конституції", так і в однойменний принцип.

На формування подібного ставлення до конституції вплинула політико-правова практика та правова теорія континентальної Європи ХІХ ст., коли конституція тлумачилась як загальний ко-

декс принципів політичної системи, який не мав безпосереднього відношення ані до порядку функціонування органів державної влади, ані до практики здійснення правосуддя та захисту прав і свобод людини і громадянина. Більше того, логічним наслідком такого розуміння сутності конституції ставало й те, що вона не могла бути застосована в процесі відправлення правосуддя, що фактично позбавляло поняття “верховенство конституції” будь-якого практичного сенсу, і надавало їй виключно символічний верховний статус.

Разом із розвитком конституційної теорії та науки конституційного права подібне ставлення до конституції як до політичної декларації зазнало докорінних змін.

Звертаючись до аналізу текстів сучасних конституцій, доволі легко побачити, що в них містяться не лише так звані “норми-принципи”, а й ціла низка конкретних юридичних норм, які встановлюють обмеження щодо державної влади, містять правові гарантії фундаментальних прав людини і громадянина, визначають порядок функціонування та компетенцію органів державної влади тощо.

Досліджуючи принцип верховенства конституції, його зміст та сутність, маємо вказати, що він тісно пов’язаний із специфікою доктринального тлумачення конституції як акта позитивного права. Звісно, що за самою конституцією завжди визнається особливий статус, що не дозволяє, — на чому варто ще раз спеціально наголосити, — поставити знак рівності між нею та іншими законами, які видаються державою. Але при цьому позитивний характер конституції дозволяє обґрунтувати її основоположну роль щодо системи законодавства, властивий їй прямий характер нормативної дії та її вищу юридичну силу.

Наступний важливий момент, пов’язаний із вживанням поняття “верховенство конституції” та забезпеченням практичної реалізації цього принципу, стосується вже не просто визнання за конституцією статусу нормативної позитивної реальності, а й її характеристика як постійно діючого та ефективного юридичного правового акта.

Нині йдеться не про проблему реалізації конституції, а лише про таку її властивість, як стабільність. Справді, постійна дія конституції означає не тільки те, що вона в однаковий спосіб співвідноситься з актами позитивного права (цей спосіб фіксується поняттям верховенства конституційних норм), а й те, що самі конституційні норми мають постійний характер. Ця постійність конституційних норм у теорії сучасного конституційного права визначається як “стабільність

конституції”. Хоча, щойно вживши це поняття, слід зробити одне важливе зауваження. Річ у тім, що доволі часто ідея стабільності конституції характеризується не як універсальне, а лише як локальне конституційне явище.

Говорячи про стабільність конституції, слід пам’ятати, що це поняття має лише частковий збіг з поняттям “жорсткості” конституції. Справді, “жорсткість”, або “гнучкість”, конституції характеризують не її саму, а наявність або відсутність спеціальної процедури внесення змін до неї, а також характер співвідношення конституції та законів. Тому навіть у державах, де відсутня класично витлумачена писана конституція у формі єдиного кодифікованого юридичного акта, ми все одно можемо вказати на характерну стабільність норм, що визначають порядок функціонування органів державної влади, встановлюють права і свободи людини і громадянина, і які в країнах з писаними конституціями характеризуються як “конституційні норми”. Звісно, що в цих випадках застосування поняття “стабільності” конституції значно ускладнюється з тієї причини, що сама конституція, як юридичний акт, виявляється відсутньою. Однак, якщо ми розумітимемо у даному випадку під конституцією фактичні правовідносини, що встановлюються між державою та особою, а також реальний порядок організації і здійснення державної влади, то тоді можна твердити, що зазначені правовідносини завжди характеризуються високим рівнем стабільності.

Що ж до країн, які ми відносимо до тієї групи, в яких наявна писана, юридично оформлена конституція, то в них існує багато спеціальних механізмів, які покликані забезпечити верховенство конституції. Так, скажімо, в Україні ми можемо вказати на спеціально передбачений конституцією механізм внесення поправок та змін до тексту основного закону, а також на цілу низку додаткових норм, що містяться в її тексті і служать забезпеченню її стабільності.

Принцип верховенства конституції є взаємопов’язаним не лише з визнанням за нею властивостей позитивного права (тобто коли конституція визначається як закон, а не редукується до політичної декларації або загальнонаціональної угоди чи договору), а й з її характеристикою як найбільш стабільного нормативно-правового акта, зміна якого відображає певні докорінні зміни в загальній системі державних і суспільних відносин.

Така властива конституції стабільність дає змогу підтвердити той зв’язок між конституцією та

актами позитивного права, який був нами описаний вище. Дійсно, як було зазначено, виступаючи основним законом, конституція тим не менш, має цілий ряд ознак, що не дозволяють цілковито отождивити поняття “конституція” і “закон”, як цього вимагає класичний нормативно-позитивістський підхід. З цієї точки зору можна говорити не просто про наявність спеціального порядку зміни конституції, а й про певні якісні характеристики, — а саме її найвищий рівень стабільності, — що властиві конституції порівняно з іншими законами. У цьому сенсі можна зазначити, що зміни законів ніколи не мають своїм обов’язковим наслідком зміни до конституції, хоча подібні зміни, як правило, стосуються інших законів. Більше того, це відноситься не тільки до звичайних законів, а й до законів, наявність яких прямо передбачена конституцією.

Наступний важливий момент, який впливає з поняття “верховенство конституції” і стосується специфіки взаємодії конституції та позитивного права, пов’язаний з властивістю “пріоритетності” конституційних норм. Що саме мається на увазі під вихідною пріоритетністю конституції та конституційних норм і звідки взагалі виникає потреба у фіксації цього положення як невід’ємної умови реалізації принципу верховенства конституції?

Конституційне законодавство виступає лише однією з галузей сучасного права, в результаті цього норми конституційного права об’єктивно взаємодіють з іншими галузевими нормами, які можуть не лише доповнювати або конкретизувати їх, а й містити цілу низку положень, які безпосередньо не пов’язані з конституційними приписами і мають на меті врегулювання тих або інших конкретних економічних, політичних, соціальних, культурно-національних чи будь-яких інших суспільно значущих відносин. Хоча, звісно, можна навести багато прикладів, коли норми конституції застосовуються безпосередньо і не потребують будь-якої додаткової конкретизації або регламентації.

Саме тому верховенство конституції органічно пов’язане з наданням її нормам не просто найвищої юридичної сили, а ще й властивості прямої дії (на зразок норм прямої дії можуть розглядатись чи окремі конституційні норми, чи вся конституція загалом), що дає можливість окремим суб’єктам (фізичним та юридичним особам) вимагати захисту своїх прав і свобод, посилаючись виключно на конституційні норми. Зрозуміло, що ця ознака визнання принципу верховенства конституції відіграє особливо відчутну роль саме

в процесі захисту прав і свобод людини і громадянина.

Говорячи про зв’язок принципу верховенства конституції та його забезпечення в Україні з питаннями розвитку сучасної системи законодавства, не можна не відмітити цілої низки проблем, які наразі мають бути усвідомленими не тільки науковцями, а й передусім політиками, які формують законодавчий корпус вітчизняного парламенту і несуть прямий обов’язок щодо якісного виконання законодавчої діяльності.

Проблема забезпечення принципу верховенства Конституції України не повинна і не може досліджуватись окремо від проблематики її взаємозв’язку з системою чинного законодавства. Водночас, шляхом розв’язання цієї проблеми має бути лише той, який передбачає забезпечення таких умов, які б поставили систему законодавства в умови, коли закони та інші нормативно-правові акти органічно розвивають основні принципи та норми конституції та служать для їх забезпечення і практичної реалізації. Тому загальний принцип верховенства конституції зберігає свою імперативну силу й щодо процесу розвитку системи законодавства України, який повинен спрямовуватись з урахуванням загальної настанови на визнання, гарантування та втілення принципу верховенства конституції.



Література

1. Шаповал В. М. Теоретичні проблеми реалізації норм Конституції України // Право України. — 1997. — № 6. — С. 4.
2. Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. — М.: Былина, 1995. — с. 31.
3. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Проспект, 2005. — С. 47.
4. Погорілко В. Ф. Конституція України: проблеми теорії і практики // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — 2001. — Вип. 12. — С. 141–158.
5. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 83.
6. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. — М.: Юрист, 2002. — С. 83.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрист, 2001. — С. 34.
8. Гоббс Т. Левиафан // Соч.: В 2 т. — М.: Мысль, 1991. — Т. 2. — С. 134.
9. Кистяковский Б. А. Философия и социология права. — СПб.: РХГИ, 1999. — С. 489.

Проблема забезпечення принципу верховенства Конституції України має досліджуватися з урахуванням її взаємозв'язку з чинною законодавчою системою.

Проблема обеспечения принципа верховенства Конституции Украины должна исследоваться с учетом ее взаимосвязи с действующей законодательной системой.

The problem of maintenance of a principle of leadership of the Constitution of Ukraine should be investigated taking into account its interrelation with operating legislative system.

Надійшла 10 вересня 2010 р.