



Ольга СОВГІРЯ

/ професор кафедри конституційного права
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, доцент

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено проблеми трактування питання про предмет конституційного права на сучасному етапі. Для цього в компаративному аспекті розглянуто питання про предмет конституційного права в зарубіжних країнах. На основі здійсненого аналізу автор доходить висновку про необхідність наголошення при визначенні конституційного права на тих принципах і цінностях, що мають бути в основі правового регулювання конституційно-правових відносин.

Ключові слова: предмет конституційного права, аксіологія, конституційні цінності.

ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ:

АКСІОЛОГІЧНА СКЛАДОВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Питання про предмет конституційно-правового регулювання вважається одним з найбільш дискусійних у теорії конституційного права. Його обговорення почалося ще на початку ХХ ст. Як відомо, для того щоб визначити предмет будь-якої галузі права, потрібно визначити коло тих суспільних відносин, які вона регулює. Ці відносини й утворюватимуть предмет галузі права. Однак реалії життя вимагають постійного уточнення і переосмислення змісту та ціннісного наповнення тих відносин, що становлять предмет конституційного права на сучасному етапі.

Проаналізуємо позиції вітчизняних і зарубіжних дослідників з цього питання та сформулюємо тенденції щодо розуміння питання про предмет конституційного права.

Вітчизняні науковці визначають предмет конституційного права України як:

1) сукупність політико-правових суспільних відносин, пов'язаних з відносинами держави та особи в Україні, народним волевиявленням, організацією і здійсненням державної влади й місцевого самоврядування, закріпленням соціально-економічних умов владування, а також з державно-територіальною організацією України, які регулюються нормами цієї галузі національного права України (О. Ф. Фрицький) [1, с. 13–14];

2) суспільні відносини, які виникають і діють у процесі здійснення влади народом України. Предмет конституційного права опосередковує чотири групи (блоки) суспільних відносин:

а) відносини, які складають основоположні засади народовладдя, суверенітету народу; б) відносини, які опосередковують будівництво держави

як організації влади народу і для народу; в) відносини, які опосередковують основоположні застави функціонування держави; г) відносини, які визначають характер зв'язків між державою і конкретною особою (В. Ф. Мелашенко) [2, с. 7–10];

3) суспільні відносини, що забезпечують організаційну і функціональну єдність суспільства як цілісної соціальної системи, основи конституційного ладу України, статус людини і громадянина, територіальний устрій держави, форми безпосередньої демократії, систему органів державної влади та місцевого самоврядування (Ю. М. Тодика) [3, с. 8];

4) політичні та інші найважливіші суспільні відносини в Україні, зміст яких полягає в утвердженні і реалізації конституційних прав і свобод людини, реалізації публічної влади українським народом, українською державою, територіальними громадами і спільнотою Автономної Республіки Крим, а також у забезпеченні взаємодії громадянського суспільства з державою (В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко) [4, с. 17]. Цінність цього визначення, на наш погляд, полягає в тому, що, в ньому, на відміну від більшості наявних визначень цього поняття, акцентовано не лише на констатації обсягу відносин, що є предметом галузі, а й на тих цілях, відповідно до яких ці відносини мають реалізовуватися та вибудовуватися пріоритети законодавця при їх врегулюванні;

5) суспільні відносини в політичній, економічній, соціальній і культурній сферах суспільного і державного життя, учасники яких наділені конституційною правосуб'єктністю (О. В. Скрипнюк) [5, с. 10].

Серед зарубіжних учених розуміння предмета конституційного права відрізняється. У різних державах існують різноманітні доктринальні підходи до визначення предмета конституційного права; навіть в одній і тій самій країні нерідко трапляються різні школи і напрями. Заразом в узагальненому вигляді можна виділити кілька різноманітних концепцій, кожна з яких пов'язана, як правило, з певною державою чи групою держав.

Так, багато англійських дослідників, хоч і застерігають, що в країні немає чітко встановленої думки про предмет конституційного права, суть останнього вбачають у регулюванні управління державою, відносин громадян та основних органів держави, їхніх головних функцій. Конституційне право нерідко розглядається як регулювання

всієї системи управління, у зв'язку з чим адміністративне право розуміється лише як аспект конституційного права.

У США вважається, що конституційне право в загальному вигляді (залишаючи деталі адміністративному праву), регулює управління державою, відносини громадян та уряду. Сутністю конституційного права в США є гарантія забезпечення в суспільстві «фундаментальної свободи», що передбачає розмежування сфер свободи індивіда і меж впливу державної влади.

Англо-американський підхід в цілому сприйняли японські вчені, а також наука англійських держав колишніх британських колоній. Японські автори, визначаючи предмет конституційного права, на перший план висувають організацію влади (управління державою) та права людини.

Французька доктрина на одне з перших місць у конституційному праві висуває політичну владу і політичний режим. Причиною такого підходу є фактична відсутність у французькій гуманітарній науці відмінностей між конституційним правом і політологією. Французька доктрина сприйнята юристами колишніх французьких колоній.

Свої погляди на питання про сутність конституційного права мають Італія, Іспанія, країни Латинської Америки, також їх висловлюють у своїх творах автори мусульманських держав. Деякі італійські вчені вбачають специфіку цієї галузі права в регулюванні політичної поведінки. Інші – схильні до більш широкого трактування: до предмета цієї галузі вони відносять політичні партії, державу, свободу особистості й соціальні утворення.

Іспанські конституціоналісти також дотримуються широкого трактування, хоч і в дещо іншому плані. Панує позиція, за якою конституційне право окреслює основні лінії організації політичних інститутів і встановлює їх легітимність [6]. Сутністю концепції конституційного права, на думку іспанського конституціоналіста, є взаємодія між державою і правом. Держава передбачає право як організацію влади. Регулювання принципів, методів та обмежень, що мають виконуватися владою, і формують конституційне право [7].

Така різноманітність уявлень про предмет конституційного права зумовлена історичними особливостями розвитку національних правових систем [6, с. 16].

Мають власне трактування предмета консти-

туційного права і російські дослідники. Їх позиції зводяться до таких:

1) конституційне право регулює відносини, що складаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства. При цьому предметом конституційного права є тільки ті відносини, які можна назвати базовими в кожній із сфер життя (К. І. Козлова);

2) конституційне право регулює суспільні відносини, які утворюють основу всієї будови суспільства і держави та безпосередньо пов'язані із здійсненням публічної, головної державної, влади (В. А. Рижов);

3) предмет конституційного права охоплює дві основні сфери суспільних відносин: а) охорони прав і свобод людини (відносини між людиною й державою); б) устрій держави і державної влади (владовідносини) (М. В. Баглай);

4) особливістю конституційно-правового регулювання суспільних відносин є те, що в одних сферах життя суспільства конституційне право безпосередньо в повному обсязі регулює суспільні відносини, а в інших – лише основоположні, тобто такі, які визначають зміст усіх інших відносин у цих сферах. Переважна частина першої групи представлена суспільними відносинами, що виникають і діють у сферах, які утворюють основні елементи держави, якими, як відомо, є населення, територія і влада. Друга група відносин не є обов'язковим атрибутом конституційного права. Вони стають елементом конституційного права лише тоді, коли в цьому зацікавлена держава, що виражається у відповідних нормах права, які містяться в таких основоположних актах, як конституція, або в інших актах, що мають установчий характер (О. О. Кутафін) [8, с. 7–28];

5) предметом конституційного права є найбільш фундаментальні суспільні відносини, якими характеризуються: основи конституційного (суспільного) ладу держави, сутність і форми влади народу; основи правового положення особистості; державний лад; система, порядок формування, принципи організації та механізм діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Конституційне право закріплює і регулює зазначені суспільні відносини, сприяє їх розвитку (С. А. Авакян) [9, с. 21].

Аналіз наведених позицій на визначення предмета конституційного права дає підстави погодитися з твердженням О. О. Кутафіна про те, що

предмет конституційного права будь-якої держави не може бути раз і назавжди даним. Він залежить від змісту конституцій та інших основоположних документів, що діють у державі на цьому етапі розвитку [8, с. 26].

Отже, предмет конституційного права України на сучасному етапі утворюють суспільні відносини щодо основ конституційного ладу України, конституційно-правового статусу людини та громадянина, форм безпосередньої демократії, організації й діяльності органів державної влади (насамперед – законодавчої, виконавчої, судової та Президента України), адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, зміст і мета яких мають полягати передовсім в утвердженні та реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина на основі застосування принципів, методів й обмежень, що мають виконуватися владою, серед яких першочергове значення за принципами верховенства права і знаходження компромісу між інтересами й потребами кожної людини, держави і суспільства.

Звернімося до наукового доробку в частині розуміння сутності верховенства права та екстраполюємо його на предмет нашого дослідження.

Зміст цього принципу є предметом багатьох наукових розвідок фахівців з теорії права та галузей права.

Насамперед, варто звернути увагу на те, що феномен верховенства права дає підстави виділити такі його онтологічні статуси: мета діяльності держави; принцип діяльності органів держави, насамперед судових, її різних структур, а також професійної діяльності її службових осіб; конституційна основа правопорядку, зокрема у сфері господарювання; європейський стандарт адаптації національного законодавства; орієнтир правоосвітньої діяльності (правоосвітній орієнтир); принцип, що відображає й забезпечує пріоритет прав і свобод людини та громадянина [9, с. 118–119].

Звернімося до визначення змісту цього принципу в чинному законодавстві.

Відповідно до ст. 3 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 р. (ратифікований Україною 31 жовтня 1995 р.), кожний член Ради Європи під загрозою тимчасового позбавлення права представництва, виходу з Ради, припинення його членства в Раді обов'язково повинен визнати принцип верховенства права.

Першим сутність конституційного принципу верховенства права роз'яснив Верховний Суд України, відзначивши в Постанові Пленуму від 1 листопада 1996 р. № 9, що відповідно до ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційні права і свободи людини та громадянина є безпосередньо дієвими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя.

За ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Відповідно до пункту 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу і правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а вміщує й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка великою мірою відображена в Конституції України.

Нарешті, за Конституцією України, зі змінами, внесеними 2 червня 2016 р., принцип верховенства права визначено як один з тих, на яких ґрунтується діяльність Конституційного Суду України.

Виокремимо кілька підходів до розуміння принципу верховенства права, яких дотримуються вітчизняні дослідники.

Перший підхід до визначення змісту принципу верховенства права можна визначити як інтегрований, оскільки він охоплює сукупність умов організації держави і суспільства, за наявності яких можливі визнання та дія зазначеного принципу.

Наприклад, М. І. Козюбра відзначає, що утвердження верховенства права і функціонування правової держави можливі за умов, коли в суспільстві послідовно і неухильно втілюються в життя такі вимоги: 1) природні, невід'ємні і невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою; 2) принцип розподілу влади; 3) законність; 4) обмеження дискреційних повноважень, що означає те, що будь-який орган виконавчої влади не тільки не може сам визначити власні повноваження, а й встановлювати їх для підпорядкованих йому органів та їх посадових осіб; 5) верховенство Конституції [10, с. 39–52].

До інтегрованого підходу слід віднести і думку про необхідність доповнення принципу верховенства права такими новими складниками: підпорядкування держави суспільству; право громадян на чесну і прозору владу, аж до права на її повалення у випадку зловживання влади своїми повноваженнями; закони і підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати об'єктивному праву; процесуальний супровід правозастосовної діяльності; здійснення захисту природних прав громадян через судову процедуру [11, с. 100–104].

Другий підхід до розуміння змісту верховенства права можна визначити як людиноцентристський, або природно-правовий, або підхід з позицій праволюдських стандартів.

Принцип верховенства права, на думку прибічників такого підходу, втілюється в так званій «людиноцентристській» концепції державного управління. За цього підходу держава не може діяти свавільно, вона обмежена правом, і не тільки створеним нею законодавством, а й правом, яке існує априорі, незалежно від її розсуду, – природним правом, або природними правами кожної людини [12, с. 87].

Так, ще Дж. Медісон відзначав, що влада існує насамперед для того, щоб реалізувати свободу індивідуума [13, с. 241]. Ту саму ідею обстоюють засновники теорії модернізації (Т. Парсонс, Г. Алмонд, С. Н. Ейзенштадт, У. Росту), які вважали, що, підтримуючи закон, уряд регулює взаємодію соціальних груп, є гарантом прав індивідів, не допускає свавілля бюрократичної державної влади [13, с. 248].

На наш погляд, в аспекті характеристики зазначеного підходу до розуміння принципу вер-

ховенства права слушною є позиція, відповідно до якої крайністю є безумовний пріоритет інтересів особи щодо інтересів суспільства, держави, колективу. Це може призвести до конфліктів особи із суспільством, орієнтації особи на вузькогосподарські інтереси. Тому варто за допомогою правових засобів, можливостей державних і недержавних інституцій, правороз'яснювальної діяльності забезпечувати компроміс між інтересами, потребами кожної людини та держави, суспільства. При цьому потрібно виходити з того, що межа реалізації прав і свобод особи визначається системою соціальних цінностей, конституційними та іншими законодавчими приписами [14, с. 6].

На нашу думку, виваженим підходом до розуміння «людиноцентристської» концепції принципу верховенства права слід вважати підхід, закріплений у ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р., відповідно до якої воля народу має бути основою влади уряду.

Отже, впровадження принципу верховенства права в конституційно-правових відносинах має відбуватися, зокрема, шляхом спрямування діяльності органів на забезпечення, гарантування, охорону і захист прав та свобод людини і громадянина. Воно потребує поглиблення на рівні і законотворення, і правозастосування [15, с. 187–197]. При цьому найважливішою є не формальна характеристика принципу верховенства права як мінімальний набір вимог, а його органічна (матеріальна) характеристика як сукупність вимог, що прямо пов'язані з природним правом [16, с. 54].

Для з'ясування змісту принципу верховенства права важливо також визначитися з його співвідношенням з принципом верховенства закону, що є одним із принципів демократичної держави. Принцип верховенства закону не замінює і не обмежує принципу верховенства права, оскільки запровадження принципу верховенства закону ще не означає, що цей закон є правовим за змістом, а лише має на нього «зворотний вплив», забезпечуючи внутрішню підпорядкованість та несуперечність нормативно-правових актів.

Складнішою є справа із співвідношенням принципу верховенства права і принципу верховенства Конституції, який зафіксований у тій же ст. 8 Конституції України, що й принцип верхо-

венства права. Справа в подвійній природі самої Конституції, яка, з одного боку, є основним, але все ж таки законом, що, враховуючи психологічну, а не логічну обумовленість законотворення, визначає суб'єктивний характер Конституції. З іншого боку, норми Конституції є апріорно правовими, такими, що не ставляться під сумнів, тобто у цьому аспекті Конституція набуває об'єктивного характеру. Крім того, Конституція закріплює низку юридичних інституцій і механізмів, спрямованих на утвердження вимог принципу верховенства права. Це – загальність законів, незастосування неопублікованих законів, заборона зворотної дії законів тощо. Такі положення є фактично вимогами природного права, тобто Конституція є найвищим ступенем об'єктивації верховенства права. Забезпечення верховенства Конституції (через це – і верховенства права) здійснюється через діяльність Конституційного Суду України [17, с. 129].

Досить дискусійною щодо співвідношення принципів верховенства права та верховенства закону вважаємо позицію В. М. Кампа, який відзначає, що верховенство права і принцип законності ніби поділили сферу права на дві частини: там, де відносини стосуються громадян, діє принцип верховенства права, а де ці відносини пов'язані з органами й посадовими особами публічної влади, там панує принцип законності [18, с. 48].

На нашу думку, принципи верховенства права та законності спільно характеризують зміст конституційно-правових відносин і вилучення будь-якого з них ставить під сумнів відповідність таких відносин принципам правової держави.

І на завершення наведемо слушну позицію Б. Таманаги, який відзначає, що жодний уряд у світі сьогодні відкрито не відкидає верховенства права, а багато лідерів держав публічно висловлюють повагу до нього. Навіть коли це більше слова, ніж дійсність, це має фундаментальну значущість. Особи, що мають владу, раз у раз проголошують, що вони зобов'язуються виконувати закон; з часом така риторика набуває надзвичайно високої культурної цінності, такі погляди на державну владу і право стають спільними для всіх [19, с. 163].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підруч. / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2004.
2. Мелащенко В. Ф. Конституційне право – галузь національного права України / В. Ф. Мелащенко // Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000.
3. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002.
4. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – К. : КНТ, Ліра-К, 2011.
5. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. / О. В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009.
6. Огляд основних тенденцій до розуміння предмета конституційного права подано за: Дмитрієв Ю. А. К вопросу о предмете отрасли конституционного права / Ю. А. Дмитрієв // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 13–22.
7. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001.
8. Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2010.
9. Кундельська С. Верховенство права у законодавстві України: онтологічні статуси / С. Кундельська // Право України. – 2006. – № 12. – С. 117–119.
10. Козюбра М. І. Верховенство права – одна з найважливіших цінностей сучасної демократії / М. І. Козюбра // Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у двох книгах. Книга друга : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [відп. ред. В. Б. Авер'янов ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Конус-Ю, 2008. – С. 39–66.
11. Богініч О. Реалізація принципу верховенства права у сучасній Україні / О. Богініч // Право України. – 2009. – № 5. – С. 99–106.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар : у 2 т. / [за заг. ред. Р. О. Куйбіди]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1.
13. Чарльз Ф. Эндрейн. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования : пер. с англ. / Ф. Эндрейн Чарльз. – М. : Изд. дом «Инфра М», Изд-во «Весь Мир», 2000.
14. Тацій В. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні / В. Тацій, Ю. Тодика // Право України. – 2001. – № 6. – С. 3–7.
15. Дерещ В. А. Принцип верховенства права у відносинах за участю органів виконавчої влади / В. А. Дерещ // Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у двох книгах. Книга друга : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / [відп. ред. В. Б. Авер'янов ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Конус-Ю, 2008. – С. 187–197.
16. Шевчук С. Доктрина верховенства права та конституціоналізму: історична генеза і співвідношення / С. Шевчук // Право України. – 2010. – № 3. – С. 52–61.
17. Вовк Д. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права в Україні / Д. Вовк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 127–129.
18. Кампо В. М. Суспільство і право: 2004–2006. Роздуми українського вченого-конституціоналіста / В. М. Кампо ; [за заг. ред. Є. В. Бурлая]. – К., 2007.
19. Таманага Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія / Таманага Браян ; пер. з англ. А. Іщенко. – К. : Вид. дім «Кієво-Могилянська академія», 2007.