

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Ю. Тодика, член-кореспондент АПрН України

Конституція і правова доктрина

У науці конституційного права не дуже часто, але все ж вживається термін “доктрина”: “доктрина розподілу влад”, “доктрина конституційної юстиції”, “конституційна доктрина”, “доктрина абсолютного суверенітету” тощо. Разом з цим аналіз літератури свідчить, що цей термін розглядається в основному як явище, притаманне міжнародному праву. Вважаємо, що таке вузьке розуміння терміна “доктрина” в правознавстві є несприятливим і занадто обмеженим.

На нашу думку, конституційне законодавство і насамперед конституції базуються на відповідних доктринах, що є осмисленням ученими, законодавцями ролі і місця конституційного права в національній правовій системі як втілення концептуальних ідей і положень в конституційних приписах. Тим більше термін “доктрина” має право на існування в науковій літературі. Питання про конституційні доктрини науково, на жаль, не ставилося. Але не було б конституційного права, конституційного законодавства, якби не існували відповідні доктрини. Якість цих явищ значною мірою зумовлюється тим, які доктрини покладені в їх основу — ліберальна, марксистська тощо.

Питання про конституційні доктрини в науковому аспекті не аналізувалося, мабуть, передусім тому, що вважалося, що доктрина притаманна тільки міжнародному праву. Такої позиції додержуються і автори юридичного словника, які дають визначення тільки двом термінам, що належать до доктрин: “доктрина міжнародного права” і “доктринальні джерела конституційного права”¹. Цей термін обходять і енциклопедичні видання з конституційного права².

¹ Див.: Большой юридический словарь. М., 1998.

² Див.: Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998.

Для того, щоб хоча б взагалі визначитися з доктриною (доктринами) в конституційному праві, є сенс розглянути, як же вона розуміється в міжнародному праві. В останньому доктрина розглядається як система поглядів і концепцій про сутність і призначення міжнародного права в конкретних історичних умовах (у широкому розумінні) і як наукові праці юристів-міжнародників (у вузькому)³. Майже дослівно таке ж визначення цього терміна дається в словнику-довіднику “Международное право”⁴. Доктринальні джерела конституційного права визначаються як позиції найбільш відомих учених-юристів (головним чином минулого), до яких звертаються у випадках, коли прогалини в конституційному праві не можуть бути заповнені статутом або ж зареєстрованими рішеннями суду¹.

³ Див.: Большой юридический словарь. С. 185.

⁴ Див.: Международное право: Словарь-справочник. М., 1997. С. 65.

¹ Див. Большой юридический словарь. С. 185.

Виникає питання: а чи може термін “доктрина” розумітися тільки як погляди учених або як сукупність наукових праць? Вважаємо, що ні. Так, термін “доктрина” в Конституції РФ застосовується в зв’язку з тим, що Президент РФ уповноважений затверджувати воєнну доктрину Росії (п. 3 ст. 83). Таким чином, під доктриною мається на увазі не просто система поглядів, праць учених-конституціоналістів, а нормативно-правовий акт, що має відповідну юридичну силу і є обов’язковим на всій території держави. І конституційне положення, що глава держави затверджує воєнну доктрину, відносно Президента РФ має імперативний характер, тобто він повинен її затвердити, а потім виходити з неї при прийнятті відповідних рішень.

Тому до доктрин в конституційному праві можна віднести не тільки погляди учених-конституціоналістів та їх наукові праці, а й основоположні концептуальні ідеї, втілені в конституції, інших законодавчих актах.

На наш погляд, Конституція України ґрунтується на ліберально-демократичній доктрині, яка дала змогу на концептуально новій основі вперше в історії українського

конституціоналізму чітко закріпити принципи поділу влад (ст. 6) і верховенства права (ст. 8), політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність (ст. 15), пріоритет прав особи (ст. 3), невідчужуваність і непорушність прав людини (ст. 21), непорушність права приватної власності (ст. 41) тощо. В ній втілені концептуальні ідеї світового конституціоналізму, апробовані світовим досвідом.

У цьому відношенні істотну роль зіграла Концепція нової Конституції України, яка була схвалена Верховною Радою 19 червня 1991 р., особливо “Загальнометодологічні принципи Концепції”², в якій встановлювалося, що: а) нова Конституція Республіки має ґрунтуватись на Декларації про державний суверенітет України; б) через всю Конституцію мають бути проведені ідеали правової держави; в) в центрі уваги нової Конституції має бути людина як найвища соціальна цінність, її права і свободи та їх гарантії; г) регулювання Конституцією суспільних відносин повинно бути спрямоване на забезпечення умов життя, гідних людини, формування громадянського суспільства; г) Конституція має визначити пріоритет загальнолюдських цінностей, закріпити принципи соціальної справедливості, чітко показати прихильність України до загальноновизнаних принципів міжнародного права. В цих положеннях закладені філософія Конституції України, її ліберально-демократична доктрина, спрямованість на демократичні перетворення. Конституції України 1919, 1929, 1937 та 1978 рр. базувалися на марксистській доктрині, тобто на принципово іншій основі.

² Див.: Конституція незалежної України. Книга перша. Документи, коментарі, статті. К., 1995.

Концепція нової Конституції України визначила спрямованість майбутнього Основного Закону відносно не тільки внутрішніх аспектів організації і функціонування держави та суспільства, а й зовнішніх, оскільки в розділі “Засади конституційного ладу” Концепція визначає позицію України щодо Союзу Суверенних Держав. Зафіксовано, що відповідно до волі народу Україна самостійно вирішує питання про утворення разом з іншими державами Союзу Суверенних Держав на основі Декларації про державний суверенітет України і насамперед таких принципів: добровільність входу і виходу; суверенна рівність і взаємовигода; відмові від застосування сили або загрози

застосування сили чи будь-яких інших засобів тиску; територіальна цілісність; непорушність існуючих кордонів; мирне врегулювання спорів і конфліктів; невтручання у внутрішні справи; повага прав людини, національних меншин і народів; рівноправність і право народу вирішувати свою долю; співробітництво і взаємоповага; сумлінне виконання договірних зобов'язань. Україна як суверенна держава укладає міжнародні договори, вступає в політичні та економічні союзи, вільно з них виходить.

Таким чином, в основу цих положень покладені міжнародно-правові аспекти взаємовідносин між державами, пріоритет прав особи, суверенітет і незалежність держави. По суті це доктрина незалежності України як держави. В ній концептуально визначені роль і місце України в межах колишнього СРСР і міжнародної спільноти в цілому. Ця доктрина базувалася на ідеях Декларації про державний суверенітет України, яка заклала базові пріоритети українського народу, що потім було втілено в Конституції України 1996 р., інших законодавчих актах.

Конституційно-правова доктрина — це сукупність філософських і правових ідей концептуального рівня, які втілені в конституції та інших законодавчих актах, що визначають спрямованість розвитку держави і суспільства, національної правової системи.

Під поняттям “конституційно-правова доктрина” ми розуміємо не якусь одну концептуальну ідею, а цілісну систему ідей і поглядів, що знайшли нормативне закріплення. Але це не заперечує її сприяння як сукупності ідей про роль конституційного права, як наукових праць учених-конституціоналістів, що мають істотне значення для розвитку теорії і практики конституціоналізму, конституційного реформування суспільства.

Між цими доктринами є суттєва різниця. Одна справа, коли доктрина як ідея або комплекс ідей не втілена в правових приписах, і зовсім інша, коли вона чітко закріплена на конституційному рівні і визначає спрямованість правової системи держави. Така ідея носить нормативний, обов'язковий характер. Причому правова доктрина визначає не тільки ідеологію законотворення і в цілому нормотворчості, а й правозастосовну і правовиховну діяльність.

Особливо часто з феноменом правової доктрини доводиться стикатися суддям Конституційного Суду України, оскільки цей орган конституційної юрисдикції дає тлумачення нормам Конституції і законів України. При цьому велике значення має правосвідомість суддів Конституційного Суду. Відповідно ті різні підходи, що виникають при розгляді справ в органі конституційної юрисдикції, пов'язані з тим, що судді можуть підходити до розгляду проблем з концептуально різних доктрин, світоглядних позицій. Це особливо характерно для суспільства, яке перебуває на перехідному етапі свого розвитку.

З доктринально різних підходів можуть аналізуватися ті чи інші події, пов'язані з конституційним процесом. Так, неоднозначно в суспільній думці і політичній еліті українського суспільства розцінюються парламентська криза (лютий 2000 р.), можливі наслідки всеукраїнського референдуму, призначеного на 16 квітня 2000 р.

Уведення до понятійного апарату конституційного права категорії “конституційно-правова доктрина” зумовлює, на наш погляд, аналіз в науковому аспекті таких актуальних проблем конституціоналізму: а) співвідношення понять “конституційно-правова доктрина” і “конституційний принцип”; б) доктрина та її закріплення в деклараціях про державний суверенітет, актах проголошення незалежності держави, концепціях конституцій, тексті основного закону держави; в) як доктрина, втілена в конституції, інших нормативно-правових актах, в цілому впливає на правову систему, її окремі блоки; г) чи можливо, щоб в одному законодавчому акті були закладені доктринально різні підходи; г) зародження правових доктрин та їх розвиток; д) активний вплив одних доктрин у відповідній правовій системі та їх несприйняття в інших нормативних системах, конституційних актах; е) чинники, що впливають на становлення і збагачення одних правових доктрин і відхід з “історичної арени” інших; є) якою мірою правова доктрина сприймається не тільки окремими прошарками суспільства, а й народом у цілому, як це корелюється з його менталітетом, уявленнями про гуманне, справедливе, праведне.

Конституційна доктрина закладає базу не тільки конституційного законодавства, а й усієї правової доктрини держави, її демократичної чи антидемократичної

спрямованості. Тому формулювання цієї доктрини має основоположне значення для держави, суспільства, людини і в її викристалізації важливо задіяти науковий потенціал не тільки юристів, а й філософів, політологів, соціологів, у цілому суспільствознавців.

Особливе значення має аналіз декларацій, в яких первинно закладаються правові доктрини як система наукових поглядів на майбутній оптимальний устрій держави і суспільства, які потім визначають ідеологію і спрямованість конституцій. У цьому аспекті слід відзначити Декларацію незалежності (США, 1776 р.), Декларацію прав людини і громадянина (Франція, 1789 р.), Декларацію прав трудящого і експлуатованого народу (РРСФР, 1918 р.). Майбутні конституційно-правові акти спочатку зароджуються як система політико-правових і філософських ідей, які апробуються через хартії, декларації, концепції, акти з іншою назвою, а потім уже втілюються в конституційних та інших текстах у вигляді чітких нормативно-правових приписів, обов'язкових до виконання всіма суб'єктами правовідносин.

Особливо значну роль в доктринальному аспекті, а також з позицій становлення конституціоналізму в світі зіграла Декларація прав людини і громадянина 1789 р., яка стала політичним маніфестом Французької революції. Вона стала актом історичного значення, одним з основоположних документів, який істотно вплинув на розвиток демократії і конституціоналізму в світі. При цьому якщо американську Декларацію незалежності 1776 р. було проголошено в колишній колонії, то документ Французької революції з'явився в самому центрі Європи — в класичній країні монархічного абсолютизму. Відповідно до “старого режиму”, який базувався на станових привілеях влади багатіїв, були протиставлені рівність перед законом, природні права людини і громадянина, законність у державному управлінні. Ці та інші ідеї французьких просвітителів, втілені в тексті Декларації, стали вимогами права і нормами закону. Вихідний пункт Декларації — людина від природи наділена природними і невідчужуваними правами, люди народжуються і залишаються вільними і рівними в правах (ст. 1).

Декларація 1789 р. до природних прав віднесла свободу, власність, безпеку і право чинити опір пригнобленню. Вона виходила з того, що джерело суверенітету знаходиться

в нації, ніхто не може володіти владою, якщо вона не йде від нації, що всі громадяни мають право особисто чи через своїх представників брати участь у створенні закону. Як гарантію свободи і безпеки особи Декларація встановила або ж підтвердила принципи, що стали класичними конституційними формулами: “дозволено все, що не заборонено законом” (ст. 5); “немає злочину, не передбаченого законом” (ст. 7); “ніхто не може бути покараний інакше як в силу закону, прийнятого і обнародованого до вчинення злочину” (ст. 8); “кожний вважається невинуватим, доки його вина не встановлена” (ст. 9). У ст. 16 Декларації закріплено, що будь-яке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділу влад, не має конституції, а ст. 17 встановила, що оскільки власність є священним і недоторканим правом, то ніхто не може бути їй позбавлений інакше як у випадку, визначеному законом. Все це — положення конституційного доктринального рівня, які істотно вплинули на розвиток конституціоналізму в усьому світі.

Багато концептуальних положень французької Декларації втілені в Конституції України 1996 р.: поділ влад (ст. 6); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними (ст. 21); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24); право приватної власності є непорушним (ст. 41); особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ст. 62). Особливе значення має положення ст. 5 Конституції України, згідно з яким носієм і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Все це — положення доктринального рівня, які закріплені в конституційних текстах і суттєво впливають на становлення і розвиток світового конституціоналізму. Ідеї французької Декларації вже більше 210 років конструктивно діють у цьому напрямку. Істотне значення в цьому аспекті мали не тільки Декларація 1789 р., а й Декларація незалежності (США, 1776 р.), Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 р.). Для України основоположну роль має Декларація про державний суверенітет України. Всі республіки колишнього СРСР свого часу прийняли такі декларації, і першою з них — Російська Федерація.

Значення декларацій для становлення конституціоналізму в різних країнах полягає в тому, що в них не тільки може констатуватися і юридично підтверджуватися те, що вже реально склалося в суспільно-політичному житті країни, а й містяться принципи й настанови, які дають орієнтацію майбутнього розвитку держави і правової системи. Підкреслюючи велику роль декларацій, М. Баглай і В. Туманов вважають, що “декларація в конституційному праві — це не заява про наміри, а джерело конституційного права, акт державної влади, який має загальнообов’язковий характер”¹. Тут дещо перебільшується значення декларації з нормативно-правової точки зору. Але це правильно в доктринальному аспекті.

¹ Баглай М. В., Туманов В. А. Вказ. праця. С. 111.

Деякі декларації безпосередньо стають частиною конституції, наприклад, Декларація прав трудящого і експлуатованого народу, яка була прийнята 12 січня 1918 р. I Всеросійським з’їздом Рад, потім включена в Конституцію (Основний Закон) РРФСР 1918 р., а Декларація про створення СРСР 1922 р. — в Конституцію СРСР 1924 р. Французька Декларація 1789 р. — частина нині діючої Конституції Франції, тобто її норми мають вищу юридичну силу в правовій системі цієї держави.

В історико-правовому і державно-правовому аспекті є сенс проаналізувати, як правова доктрина, що втілена на конституційному рівні в одних країнах, втілюється в правовій системі інших країн, суб’єктів федерації. Так, Декларація прав трудящого і експлуатованого народу, ідеї якої втілені в Конституції РРФСР 1918 р., в кінцевому результаті потім концептуально відображені в конституційних актах інших республік, наприклад, в Конституції УРСР 1919 р., в якій на відміну від Конституції УНР 1918 р. був чітко втілений класовий підхід. Це насамперед проявилось в обмеженні виборчих прав громадян за класовою ознакою.

На конституційний розвиток у світі впливає не тільки ліберально-демократична доктрина, а й інші, зокрема класова, марксистська доктрина. Слід враховувати, що марксистська доктрина розуміння соціально-економічних прав людини і громадянина вплинула не тільки на конституційне законодавство соціалістичних країн, а й на конституції багатьох країн з сталими демократичними традиціями. Тому “рух” і

“взаємовплив” правових доктрин конституційного рівня — це не вулиця з одностороннім рухом, де можна сказати, що тільки ліберально-демократична доктрина визначає вектор конституційного розвитку всіх країн світу. До того ж сучасний світ багатополюсний і правові системи досить різні. Відповідно, не можна стверджувати, що тільки західні конституційні доктрини і концептуальні ідеї визначають конституційно-правовий розвиток світу. Прикладом цього є ісламський світ з його специфічними традиціями і мовами. Хоча, безумовно, ідеї і доктрини Руссо, Монтеск’є, Гобса, Бодена, Локка, Канта, Гегеля в основному визначають цей розвиток.

Однією з актуальних у сучасному конституціоналізмі є проблема, як правова доктрина “входить” в правову систему відповідної країни, які чинники впливають на цей процес. Наприклад, доктрина поділу влад, яка у свій час була досконало розроблена Монтеск’є, по-різному і досить нелегко входить в конституційно-правову практику країн світу. З труднощами вона втілювалася навіть у Франції, країні, де ця доктрина знайшла найбільше наукове обґрунтування. А що говорити про країни СНД, де втілення цього демократичного принципу основ конституційного ладу відбувається, як правило, в умовах жорсткої конфронтації різних гілок влади?

Ідеального поділу влад в країнах немає, як і немає ідеального його закріплення на конституційному рівні. Приклад тому — Україна, де конфронтація між парламентом, з одного боку, і Президентом України та урядом, з іншого, призвели в січні-лютому 2000 р. до глибокої конституційної кризи, яка може ще більше поглибитися за результатами всеукраїнського референдуму. Тому, мабуть, настав час у межах доктрини поділу влад, закріпленої в ст. 6 Конституції України як конституційний принцип, замислитися над науковим обґрунтуванням доктрини взаємодії влад, пошуком організаційно-правового механізму більш досконалого поєднання зусиль владних структур, недопущення їх подальшої конфронтації. Важливо, щоб вони функціонували в консенсуальному режимі. Тому будь-яка правова доктрина, що “претендує” на рівень конституційної, тобто основоположної правової доктрини, повинна втілюватися в конституційну практику відповідних країн з урахуванням менталітету народу, рівня його політико-правової культури, вітчизняного досвіду державотворення, інших чинників. Загальних рецептів в

ідеальному варіанті тут не може бути, оскільки політична ситуація в різних країнах і на різних етапах їх розвитку є нестандартною.

У державно-правовій практиці країн СНД, в тому числі Росії, України, Білорусі, Молдови, проявляється небажана тенденція владних структур до “розтлумачення” правової доктрини, насамперед доктрини поділу влад, через проведення всенародних референдумів, на яких би народ вирішив, якій гілці влади дати більше владних повноважень, а якій — менше. Це не дуже конструктивний спосіб розв’язання проблеми, і в ньому більше домінує не право, а політична доцільність на конкретному етапі розвитку країни.

Отже, проблема конституційно-правової доктрини в науковому аспекті належним чином не проаналізована, і їй необхідно приділити велику увагу, оскільки саме доктрини такого рівня концептуально визначають напрямки розвитку держави і суспільства.

Надійшла до редколегії 14.01.2000

В. Колісник, доцент НЮА України

Роль парламенту України в забезпеченні розвитку міжнародних відносин та деякі питання вдосконалення його діяльності

Визначальну роль у забезпеченні єдності українського суспільства, досягненні громадянського миру (а отже, і міжнародної злагоди) та співпраці різних політичних сил і соціальних груп відіграють ті нормативно-правові акти, які є результатом політичного компромісу, тобто символізують собою підсумок узгодження різних або й зовсім протилежних поглядів. Класичним прикладом юридичного закріплення політичного компромісу є Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України від 8 червня 1995 р., підготовка та підписання якого хоча і призупинили на деякий час роботу над текстом нової Конституції України, та все ж таки дозволили зняти у стосунках між парламентом і главою держави надмірну напруженість, яка ледве не завела Українську державу в глухий патовий кут жорсткого протистояння і безвихіддя.