

УДК 347.946

*М. В. Тесленко,
канд. юрид. наук, науковий консультант судді
Конституційного Суду України*

ПРЕЗУМПЦІЯ ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ЗАКОНІВ У ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ

Конституція України проголошує Україну правовою державою. Поняття правової держави завжди асоціюється з пануванням закону. Але стверджувати, що правова держава — це обов'язково панування закону, було б неправильно, зважаючи на те, що держава у принципі може приймати будь-які закони (і правові, і не правові). Не вдаючись до розкриття всіх основних рис правової держави, уявляється цікавим зупинитися на такій організаційній її формі, як право. Тобто йдеться про дію у правовій державі презумпції правового характеру законів. У понятті «основний закон» акцент необхідно робити на слові «основний», а термін «закон» у даному випадку слід розуміти як синонім терміна «право» [1]. Йдеться про те, що у правовій державі закони мають бути правовими, хоч Конституція України не містить терміна «правовий закон». Іншими словами, закони повинні відповідати ідеї правової державності. Ось тому важливо говорити і про закон, і про право. Закони повинні бути правовими, а не такими, що порушують право. Критерієм законності, визначення законів правовими є права і свободи людини. Конституційні положення про права людини виступають як загальнообов'язковий правовий стандарт і конституційна вимога до правової якості офіційних нормативних актів, критерії правового характеру чинного законодавства [2].

Таким чином, гуманістична концепція відповідного закону будується на проголошенні прав і свобод людини і громадянина, які є загальнообов'язковим стандартом діяльності держави. Отже правовий характер законів впливає з самої Конституції, яка вимагає, щоб закони відповідали правам людини. Конституція України визнає властиві людині права, які не створюються нею, природними. Вперше в Конституції нашої суверенної держави основні права і свободи — безпосередньо діюче право, обов'язкове для всіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової). Зважаючи на це, закони повинні діяти виключно в межах основних прав і свобод.

Правова держава — це держава, в якій реально функціонує режим, пов'язаний з правами і свободами людини і громадянина. Влада зобов'язана юридично захищати і гарантувати ці права і свободи, що означає ні що інше як обмеження держави цими правами і свободами, правова і юридична детермінованість [3].

В умовах правової держави забезпечення верховенства конституції, верховенство права не було б досконалим, якби функції щодо здійснення контролю за додержанням права не покладалися на незалежну державну інституцію, якою є Конституційний Суд України. Як гарант верховенства права Конститу-

ційний Суд України ухвалює рішення загальнообов'язкового характеру, які запобігають будь-яким зловживанням із боку держави. Забезпечення верховенства права, пріоритету Конституції України в усій системі правових актів дає можливість охопити конституційним контролем весь правовий простір України (тобто всі правові акти нормативного характеру, які видаються органами державної влади), не тільки захищаючи при цьому права індивідів, а й забезпечуючи пов'язаність державних органів конституцією і законом. Поняття «конституційність», що застосовується в Конституції України (статті 147, 150), означає здійснення контролю за додержанням права. Конституційність передбачає перевірку на відповідність Конституції України законів та інших правових актів. Конституційність є загальною вимогою, що полягає в обов'язковому додержанні положень Конституції України всіма суб'єктами права, правильному застосуванні її норм органами влади і їх посадовими особами. Мета конституційного контролю — не допустити зневажання основних конституційних принципів, а отже — основних прав і свобод людини і громадянина. За принципом верховенства права максимальна свобода і вільний розвиток особи забезпечуються таким правовим порядком, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (частина перша ст. 19 Конституції України). Це означає, що держава є гарантом не тільки належної реалізації передбачених Основним Законом прав і свобод людини і громадянина, але й неприпустимості непередбачених Конституцією і законами втручання в життя і діяльність індивіда, примусового впливу на них. Тому, виходячи з принципу верховенства права, закони повинні відповідати праву як мірі загальної і рівної для всіх свободи і справедливості. Саме ж право ще за часів стародавнього світу вживалося у двох значеннях — як об'єктивне право або норма доброго і справедливого, що походить від правди; і як суб'єктивне, що передбачає правду, має на увазі віддання кожному того, що йому належить.

Отже визначення права за змістом зводиться до встановлення принципу, який покладається в основу всякого права і є відмітним за змістом від інших норм. Таким ідеалістичним принципом права, що визначає його зміст, є свобода в тому значенні, що право є мірою свободи. Право як об'єктивний організм людської свободи являє собою особисту основу, яка становить джерело права, носієм якого є кожний.

Право — це сукупність умов для здійснення людських цілей, що полягають у захисті та охороні людських благ і інтересів через позитивні і негативні людські дії. Оцінка конституційності закону або права як справедливого чи несправедливого частіше за все спирається на природне право, що констатує якусь абсолютну цінність справедливості, правову цінність. Виходячи з цього, закон або його норма, що суперечить природному праву, не можуть вважатися дійсними. Справедливим є те, що виражає право, відповідає праву і слідує праву. Діяти по справедливості означає діяти правомірно, відповідно до загальних і рівних вимог. Віддаючи кожному своє, правова справедливість робить це єдино можливим, загальним і рівним для всіх правовим способом, що відкидає привілеї та утверджує свободу [4].

Саме справедливість виступає центральною категорією, гуманістичною домінантою принципу верховенства права, мірилом оцінки і способом, за допомогою якого юристи знаходять розумне розв'язання конфлікту між законом і правом справедливості, оскільки справедливість визначає зміст права. Закон і право не одне і те саме, тому під правом слід розуміти не просто закон, а нормативно закріплену справедливість. Але цей момент має особливо важливе значення для суддів. У судовій практиці сьогодні вже практично не викликають заперечення випадки, хоч і не без труднощів, коли суд у разі встановлення невідповідності того чи іншого положення нормативно-правового акта Конституції України застосовує безпосередньо положення Основного Закону. Така практика має місце все частіше.

У виняткових випадках, коли необхідно розв'язати колізію між судовою практикою, яка склалася, і конкретним нестандартним казусом, якщо цей випадок не врегульований законодавством [5], або коли закон, який мав би врегулювати такий випадок, суперечить Конституції, суд може скористатися зазначеним принципом справедливості і застосувати верховенство права (ст. 8 Конституції України) безпосередньо. Інакше кажучи, застосування верховенства права в даному випадку наближено до аналогії права.

Конституція може містити положення, що з якихось причин залишилися нерозкритими, що обумовлює виникнення проблеми прогалин у Основному Законі. Ці прогалини розглядаються як структурний недолік Конституції. Неможливо, щоб у Конституції, чинність якої розробляли на тривалий час, можна б було розробити норми для непередбачених подій. Тож можна говорити, що Конституції властиві «правильні» прогалини, які виявляються лише через тривалий час. Справа в тому, що у правовій державі існують різні сфери життя, які регламентуються частково або зовсім не регламентуються. Правова держава може справляти свій легітимуючий і стабілізуючий вплив лише в тому випадку, коли утверджується перевага права і коли цьому праву завдається опір.

Проте вважається, що не завжди необхідна конституційна норма щодо питань, зміст яких викликає суперечливі думки або з приводу яких не досягнуто суспільної (в тому числі наукової і політичної) згоди. І в цьому зв'язку конституційне законодавство здатне врегулювати спірні питання через законотворчу діяльність у рамках Конституції [6]. Крім іншого, принцип справедливості як загальний правовий принцип є також критерієм правостановлюючої, правовідновлюючої, правозастосовної діяльності законодавчих, виконавчих і правосудних суб'єктів.

Концепція правової держави виходить з того, що право повинно виступати як безумовний пріоритет (верховенство) закону в усій системі правових актів. Саме тому на суди покладається забезпечення конституційної законності. Утвердження верховенства закону в роботі судових органів повинно бути напряму пов'язано із зміцненням порядку судового захисту прав і свобод людини і громадянина, з гарантуванням цих прав на основі Конституції.

При цьому велике значення має відповідність Конституції ідеалам правової держави. Конституція містить методики і засоби контролю в державі щодо

захисту громадянина від зловживання державної влади. Усі прагнення правової держави спрямовані на утримання політичних аспектів, обмеження проявів державного життя шляхом законодавчого нормування і перетворення державної діяльності в точно описані компетенції, принципово обмежені повноваження.

Тут доречно згадати про самозобов'язання держави в тому сенсі, що обов'язки і права приписуються державі як особі, і держава як особа являє собою персоніфікацію встановленого нею ж правопорядку. Отже держава є правовою за наявності правопорядку, створеного нею, і не може бути вільною від виконання прийнятих нею ж законів. Будь-яке правовстановлення в правовій державі є самообмеженням, тобто спрямовано проти неї самої, тим більше що держава — це законодавча, виконавча і судова влада. І сама законодавча влада пов'язує і визначає межі повноважень виконавчої і судової влад.

З огляду на це також слід урахувувати й питання про просторову сферу дії норм, утворюючих державний правопорядок, оскільки до складу України як унітарної держави входить Автономна Республіка Крим. Державний правопорядок передбачає однакову дію цих норм на всій території держави. Йдеться про просторову сферу дії, норм з уявленням про єдність і множинність нормовстановлюючих органів тією мірою, якою унітарна держава виражає протилежність між централізацією і децентралізацією влади. Державний правопорядок передбачає дію перш за все законів, що виходять від законодавчої гілки державної влади. Але при цьому необхідно враховувати й той факт, що правові закони, чинні на всій території держави, можуть конкретизуватися і в індивідуальних нормах і видаватися тільки нормовстановлюючим органом, чия компетенція чітко обмежена. Індивідуальні норми можуть бути чинними тільки на окремих територіях, наприклад, в Автономній Республіці Крим. Тому з огляду на верховенство Основного Закону акти України, що видаються в законодавчому порядку, мають переважну силу порівняно з іншими актами, що видаються в державі. Закріплений у ст. 8 Конституції України принцип верховенства права є методологічною основою національної правової системи. Основний Закон закріпив основи конституційного порядку, заклав підґрунтя конституційного права, його головну конструкцію, на основі якої формуються конституційно-правові відносини. Це, у свою чергу, означає, що державний правопорядок підпорядкований Конституції і забезпечує її реалізацію. Правопорядок — державно-правове явище. Він виникає й існує там і тоді, де і коли виникає державна влада, яка в ньому заінтересована. Вона встановлює і підтримує його, охороняє від порушень, а в необхідних випадках захищає його за допомогою примусової сили, що є в розпорядженні державної влади. Без цього неможлива реалізація державних завдань, здійснення сутності, форми і функцій влади, вирішення державних справ [7]. Правопорядок є результатом дії права і законності, тобто результатом, до якого прагнуть всі суб'єкти права. Правопорядок пов'язаний зі зразками правової поведінки, якими виступають юридичні норми. Така правомірність виражає підсумкову характеристику здійснення ідеї законності, вона фіксує реально досягнуте в суспільних відносинах і належить

до правопорядку. Специфічним засобом правопорядку є закон. Закони займають чільне місце в системі нормативних актів держави, що забезпечують права і свободи людини і громадянина. Під законами розуміються всі нормативно-правові акти, що виходять від нормотворчих органів держави. Як правило, закон являє собою загальне правило, розраховане на необмежене число випадків. Він визначає правове положення індивіда, регулює життєві відносини і підпорядковує їх одну одній. Говорячи про закони як нормативно-правові акти загального характеру, що виходять від держави, треба сказати і про обов'язок всезагального додержання всіх законодавчих актів, а не тільки законів. І в цьому розумінні правова держава є державою закону. Особливу роль при цьому відіграє конституція як основний закон, що має найвищу юридичну силу і слугує правовою основою для всієї правотворчої і правозастосовної діяльності в державі. Закони повинні бути правовими, відповідати Конституції. Таким чином, у державі діє презумпція правового характеру законів і, зокрема, презумпція конституційності законів. Якщо ж влада своїми законами грубо порушує права людини, то підвладні можуть реалізувати своє природне право на громадянську непокору аж до повстання.

Література

1. Шаповал В. М. Теоретичні проблеми реалізації норм Конституції України // Право України. — К., 1997. — № 6. — С. 4.
2. Персесянц В. С. Філософія права. — М., 1997. — С. 378.
3. Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999. — С. 17–18.
4. Персесянц В. С. Філософія права. — М., 2000. — С. 32–34.
5. Кравець І. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2002. — Спец. вып. № 4 (45). — С. 66.
6. Там само.
7. Марчешко М. Н. Общая теория государства и права. — М., 2001. — С. 189.

УДК 352(421)

Н. В. Мішина,

канд. юрид. наук, асистент кафедри конституційного права ОНЮА

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ЛОНДОНІ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Формулювання цілей статті. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. На сучасному етапі в Україні триває муніципальна реформа, яка є органічною частиною адміністративної реформи. Концепція адміністративної реформи передбачає, що головним завданням муніципальної реформи є усунення