

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.211

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-9/8>

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ МЕТОД ОБҐРУНТУВАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ

STRUCTURAL AND FUNCTIONAL METHOD OF SUBSTANTIATION OF THE PRINCIPLE OF THE SUPREMACY OF THE CONSTITUTION

Аблязов Д.Е., к.ю.н.,
доцент кафедри публічного та приватного права
Східноєвропейський університет імені Рауфа Аблязова

У статті охарактеризовано функціональний конституційно-правовий метод обґрунтування принципу верховенства Конституції в контексті 30-річчя з моменту прийняття Конституції України та сучасних процесів побудови в Україні правової, демократичної та європейської держави.

Доведено, що структурно-функціональний метод обґрунтування принципу верховенства Конституції засновується виключно на змістовному визначенні того, чим є Конституція у правовій демократичній державі, а також того, яку структуру правовідносин задає конституція країни як її основний закон.

Зазначено, що будь-яке безпосереднє дослідження принципу верховенства Конституції спрямоване на характеристику та визначення його ролі і місця у сучасних європейських процесах державотворення та правотворення.

Автором наголошується, що практично повністю залишається поза увагою в наукових колах функціональний аналіз Конституції, тобто тих функцій, які виконує чи реалізує Конституція в сучасних державах, і, відповідно, структурно-функціональний спосіб обґрунтування принципу верховенства Конституції, коли характеристика його значущості в житті правової держави розгортається через функціональний аналіз Конституції.

У статті акцентується, що лише поєднання структурного та функціонального підходів до обґрунтування принципу верховенства Конституції дає змогу отримати надійну теоретичну базу для чіткого й адекватного усвідомлення тієї ролі, яку відіграє принцип верховенства Конституції в сучасних умовах державно-правового розвитку.

Автор стверджує, що проголошення на конституційному рівні принципів верховенства права, верховенства Конституції та законності стало необхідним, але лише першим кроком на шляху до постання України як соціально-правової держави, спрямованої до євроінтеграційних процесів. Отже, актуальним завданням сучасної юридичної науки є змістовний і всебічний аналіз теоретико-практичних проблем реалізації в політико-правовому житті держави і суспільства конституційних принципів, серед яких одне з основних місць належить принципу верховенства Конституції.

Ключові слова: Конституція, функція Конституції, метод Конституції, конституційна норма, державотворення, правотворення, конституціоналізм, соціально-правова держава.

The article describes the functional method of substantiating the principle of the supremacy of the constitution in the context of the 30th anniversary of the adoption of the Constitution of Ukraine and modern processes of building a legal, democratic state in Ukraine.

It is proved that the structural-functional method of substantiating the principle of the supremacy of the constitution is based solely on the substantive definition of what the constitution is in a legal democratic state, as well as the structure of legal relations set by the constitution as its basic law.

It is noted that any direct study of the principle of the supremacy of the Constitution is aimed at characterizing and defining its role and place in modern European processes of state formation and law-making.

The author emphasizes that the functional analysis of the constitution, ie the functions performed or implemented by the constitution in modern states, and, accordingly, the structural-functional way of substantiating the principle of constitutional supremacy, when the characterization of its significance in the life of a state governed by the rule of law unfolds through a functional analysis of the constitution.

The article emphasizes that only a combination of structural and functional approaches in substantiating the principle of constitutional supremacy allows us to obtain a reliable theoretical basis for a clear and adequate understanding of the role played by the principle of constitutional supremacy in modern state and legal development. we will be interested in the genesis of state and legal development in Ukraine).

The author argues that the proclamation at the constitutional level of the principles of the rule of law, the rule of law and the rule of law was necessary, but only the first step towards the emergence of Ukraine as a state governed by the rule of law. Therefore, the urgent task of modern jurisprudence is a meaningful and comprehensive analysis of theoretical and practical problems of implementation in the political and legal life of the state and society of constitutional principles, among which one of the main places belongs to the principle of constitutional supremacy.

Key words: constitution, function of constitution, method of constitution, constitutional norm, state formation, law formation, constitutionalism, social and legal state.

Постановка проблеми. Актуальність звернення до аналізу принципу верховенства Конституції зумовлена багатьма причинами, серед яких одне з перших місць посідає та, що серед усіх інших принципів правової держави (верховенство права, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, законність, поділ влади тощо) цей принцип досліджений найменше. Причому доволі часто принцип верховенства Конституції прямо чи опосередковано отожднюється з такими поняттями, як «верховенство права» та «верховенство закону», що має своїм наслідком загальне зниження наукової уваги до питань методологіч-

ного встановлення чітких дефініцій, які б дали змогу відмежувати значення кожного із цих трьох принципів.

Водночас, говорячи про наукове обґрунтування принципу верховенства Конституції, традиційно усталеним є такий підхід, що засновується на експлікації базових вимог та характеристик правових інститутів, що пов'язаний із цим принципом, та відповідній аргументації значущості кожного із цих інститутів або кожної із цих вимог.

Аналіз останніх досліджень. Проаналізувавши дослідження проблематики принципів Конституції, можна визначити, що це питання в повному обсязі не досліджено.

Проблематику принципів розкривали в наукових працях С.М. Морзюк, І.К. Полховська, О. Тимошек, О. Капля, О.О. Даниляк, М. Козюрба.

Мета статті – досягнення загальної мети, якою є дослідження основ та специфіки структурно-функціонального обґрунтування принципу верховенства Конституції в сучасній конституційно-правовій теорії.

Вклад основного матеріалу. Висвітлюючи структурно-функціональні аспекти теоретико-практичного обґрунтування принципу верховенства Конституції, передусім необхідно послідовно дослідити три кола питань: а) охарактеризувати функції Конституції, як вони тлумачаться у сучасній науці конституційного права; б) продемонструвати логічний і практичний зв'язок між реалізацією функцій Конституції та забезпеченням принципу верховенства Конституції; в) спираючись на функціональний аналіз Конституції, визначити роль принципу верховенства Конституції у становленні правової держави в Україні.

Цілком очевидно, що, досліджуючи принцип верховенства Конституції, до кола наукової уваги завжди потрапляє проблема визначення тих функцій або тих завдань, реалізація яких має ключове значення для сучасної держави та сучасного суспільства. Основною методологічною відмінністю цього способу висвітлення змісту принципу верховенства Конституції є те, що він намагається розглядати не, так би мовити, «чисте поняття Конституції», а її зв'язок із тим суспільно-правовим середовищем, в якому вона існує і на який нею здійснюється відповідний вплив. У цьому контексті, як абсолютно справедливо вказував М. Малишко, роль Конституції як такої та принципу її верховенства зумовлюється не лише фактом формального встановлення її місця у системі законодавства тієї або іншої держави (коли Конституція визначається як основний закон), а й експлікацією того значення, яке має забезпечення її функцій. Тобто йдеться про аналіз основних напрямів впливу Конституції на суспільні відносини, в яких знаходять своє відображення її сутність, завдання і цілі [1, с. 48]. Також як аргумент можна навести слова В. Нерсесянца, який, характеризуючи процес реалізації функцій Конституції та становлення конституціоналізму в сучасних умовах, писав, що його умовою є в першу чергу забезпечення верховенства Конституції та її стабільності [2, с. 9].

Отже, уникаючи суперечки щодо класифікації функцій Конституції, маємо всі підстави говорити про існування групи загальних правових функцій Конституції, серед яких доцільно зосередити основну увагу насамперед на юридичних та соціальних функціях Конституції. При цьому до групи юридичних функцій Конституції ми відносимо не тільки регулятивну функцію, а й такі важливі та юридично значущі функції, як установча, правоохоронна, правотворча, системотворча та ін.

Зрозуміло, що зміст юридичної функції зумовлений передусім статусом самої Конституції, яка характеризується водночас і як правовий акт найвищої юридичної сили, і як основний закон держави, і як головне джерело правової системи тієї або іншої країни. Тобто, екстраполюючи принцип верховенства Конституції на процес реалізації юридичної функції Конституції, маємо зазначити, що його забезпечення спричиняє три фундаментальні для юридичної теорії наслідки: а) Конституція отримує статус основного закону держави, який має загальнообов'язкову імперативну силу як стосовно громадян, так і для самої держави, органів державної влади, тих чи інших посадових осіб будь-яких рівнів; б) Конституція починає діяти як специфічний закон найвищої юридичної сили, який не може бути змінений у звичайному порядку (який встановлюється щодо інших законів) і який містить такі норми, які не можуть бути змінені за будь-яких обставин (ці норми визначаються як вихідні для самого способу державної організації й основ взаємодії держави, суспільства

та індивіда); в) Конституція перетворюється на основне джерело розвитку системи законодавства та постає як фундамент для формування практично всіх правових відносин у суспільстві. При цьому реалізація юридичної функції Конституції виявляє свій зв'язок із конституційно-юридичною фіксацією та подальшим забезпеченням низки базових понять, ідей, категорій та принципів, які лежать в основі формування самої держави та її взаємодії із суспільством й окремими індивідами (хоча, на думку деяких дослідників, у Конституції України ці ідеї та принципи визначено недостатньо чітко [3, с. 156]).

Таким чином, реалізація юридичної функції Конституції прямо пов'язана із забезпеченням принципу верховенства Конституції за тієї причини, що виключно надання Конституції статусу основного закону та правового акта найвищої юридичної сили дає змогу не тільки чітко зафіксувати шойно перелічені та розглянуті поняття і принципи, а й покласти їх як основу всіх процесів суспільного і державного розвитку, а також для правової розбудови складних відносин, що формуються у процесі взаємодії держави, індивіда та громадянського суспільства. Більше того, порівнюючи Конституцію з актами поточного законодавства, слід наголосити, що її специфічне місце зумовлено й тим, що всі зазначені поняття і норми набувають свого закріплення саме на конституційному рівні, тоді як на рівні законів ми завжди маємо справу виключно з конкретними механізмами забезпечення цих норм. Так, скажімо, принцип народного суверенітету, відповідно до якого передбачається можливість безпосередньої реалізації суверенної волі народу, встановлюється Конституцією (у Конституції України це ч. 2 ст. 5), тоді як на рівні поточних законів ми вказуємо лише на ті або інші форми безпосереднього народовладдя, конкретні процедури та механізми реалізації права громадян на участь у виборах або референдумах [4, с. 6–7].

Ще яскравіше роль Конституції дається визнаки, якщо ми звернемося до поняття демократії, адже з погляду його фіксації ми повинні визнати, що все поточне законодавство має справу виключно з тими чи іншими інститутами демократії, як зазначала О. Скакун, «легітимні й легальні елементи політичної системи суспільства, що безпосередньо утворюють демократичний режим у державі через втілення в них принципів демократії» [5, с. 167], тоді як сама основоположна «норма-принцип» (у Конституції України вона закріплена відразу ж у декількох статтях) міститься лише в Конституції і, маючи силу конституційної норми (завдяки практичній реалізації принципу верховенства Конституції) дає змогу забезпечити побудову й організацію державної влади на засадах демократії.

Однак, характеризуючи зміст юридичної функції Конституції в контексті забезпечення принципу верховенства Конституції, слід згадати, що в багатьох дослідженнях ця функція розглядається не лише на загальнотеоретичному рівні конституційного регулювання суспільних відносин, а й через визначення таких її структурних елементів, як установча [6, с. 45], регулятивна, системотворча, правотворча та правоохоронна функції.

Як відомо, сутність установчої функції Конституції полягає у тому, що саме у цьому правовому акті знаходять своє закріплення ключові для формування та розвитку держави і суспільства інститути, причому йдеться не лише про політичні інститути, а й про соціально-економічні [7, с. 13]. Більше того, на підставі аналізу змісту установчої функції Конституції, як продемонстрував Б. Ебзєєв, можна навіть сформулювати визначення поняття Конституції, що тлумачитиметься як «закон, що встановлює державу, систему її органів, порядок їх формування, їх компетенцію, характер взаємовідносин органів державної влади і органів місцевого самоврядування» [8, с. 17].

Реалізація установчої функції Конституції прямо залежить від того, чи визнається принцип верховенства

Конституції, оскільки за умови намагання поставити цей принцип під сумнів, обмежити або скасувати його стає вкрай проблематичною правомірність застосування щодо Конституції такого поняття, як «установча функція». Адже, справді, як ми можемо говорити про установчу функцію Конституції, якщо встановлені нею основоположні правові інститути, правовий статус особи, система органів державної влади тощо можуть бути змінені поточною нормотворчою практикою?

Зазначена роль принципу верховенства Конституції в процесі реалізації установчої функції Конституції має особливу значущість з огляду на декілька міркувань. По-перше, це, безумовно, проблема «реальності Конституції». Адже у разі якщо визначені в Конституції установчі положення не реалізуються за причини надання переваги нормам інших нормативно-правових актів, то тоді сама Конституція перетворюється лише на політичний маніфест та сукупність суто формальних декларацій. По-друге (і ця проблема є значно болочішою для реалії незалежної України), це проблема стабільності та системності організації самої державної влади. У цьому розумінні не можна не погодитися з тезою, що в Конституції міститься певна чітка модель організації як державної влади загалом та окремих її гілок, так і тих специфічних механізмів взаємодії, які існують між основними центрами (гілками) влади (адже, як писав І. Гомеров, держава – це завжди складна система та складна організація [9, с. 489]). До речі, у цьому й полягає одне з основних завдань установчої функції – запропонувати та зафіксувати таку модель організації державної влади, яка б забезпечувала найефективнішу її діяльність та давала змогу реалізовувати базові конституційні принципи та цілі суспільного розвитку. Причому підсилення установчої функції принципом верховенства Конституції має своїм наслідком те, що загальноствановлена конституційна модель не руйнуватиметься чи не дисбалансуватиметься в ході розвитку окремих державних органів влади. На жаль, на прикладі України ми можемо згадати випадки, коли внаслідок причин формалізованого ставлення до принципу верховенства Конституції вносилися суттєві зміни в загальну структуру та процес функціонування органів державної влади.

Таким чином, як бачимо, забезпечення стабільності встановленої Конституцією системи державної влади та механізмів її взаємодії із суспільством вимагає як обов'язкової умови закріплення та гарантування принципу верховенства Конституції.

Тісно пов'язаною з установчою є системотворча функція Конституції. Із погляду свого змісту ця функція може висвітлюватися в різних аспектах. Тобто може йтися про реалізацію системотворчої функції щодо системи законодавства, про системотворчу функцію в розбудові стабільних взаємовідносин між державою та органами державної влади, між громадянським суспільством про системотворчу функцію в конституюванні цілісної системи державної влади тощо. Тому, не заглиблюючись у всі деталі аналізу цієї функції Конституції, звернемося виключно до одного з названих аспектів, а саме до системотворчої функції Конституції у формуванні системи державної влади. Дійсно, доволі часто, наголошуючи на значущості організаційної структури державної влади [10, с. 68–69], вказують на те, що специфікою конституційного забезпечення цілісності й системності побудови та функціонування державної влади є не встановлення Конституцією однозначного та незмінного переліку органів державної влади від вищих рівнів до найнижчих, а визначення тієї загальної структури у межах якої певні елементи можуть варіюватися, наприклад може змінюватися кількість міністерств, можуть змінюватися їхні назви і т. д., але варіюватися тільки так, щоб при цьому залишалася незмінною вимога цілісності державної влади та системності її організації.

Утім, як стає зрозумілим з аналізу змісту системотворчої функції Конституції, її реалізація також передбачає забезпечення принципу верховенства Конституції, оскільки якщо на рівні поточного законодавства можуть порушуватися або ігноруватися вимоги системності організації і діяльності органів державної влади, то саме поняття системності втрачає будь-який практичний сенс та будь-яке значення для безпосередніх процесів діяльності органів державної влади.

Поряд з установчою та системотворчою функціями сучасних конституцій завжди називають ще й регулятивну. Більше того, у цілій низці юридичних розвідок ця функція взагалі ставиться на перше місце і плумачиться як пріоритетна конституційна функція. Не сперечаючись щодо місця та ролі цієї функції поміж інших функцій Конституції, зазначимо лише те, що її зв'язок із принципом верховенства Конституції є можливим, навіть очевиднішим, ніж у щойно розглянутих нами функціях. Дійсно, незалежно від того, яке саме місце ми відводимо регулятивній функції Конституції, маємо погодитися, що незмінним ядром, яке формує її теоретичний зміст, є визнання факту закріплення конституційними нормами, по-перше, певних усталених суспільних відносин, по-друге, гарантії їх дотримання і, по-третє, тих цілей та орієнтирів, що завдають загальну динаміку і чітке директування суспільних процесів (у цьому сенсі доцільно згадати поняття директивності конституційних положень, яке застосовує В. Шаповал [11, с. 12]). Причому, використовуючи застосований С. Кашкіним термін «правова кристалізація», можна сказати, що регулятивна функція Конституції в демократичній та правовій державі виражається через своєрідну кристалізацію в ній «загальнодемократичних стандартів, які є взірцем підходу до демократії та прав людини» [12, с. 56]. Однак якщо ми звернемося до аналізу процесів реалізації цієї функції Конституції, то ми абсолютно однозначно маємо погодитися з тим, що сама ідея конституційного регулювання нерозривно пов'язана з принципом верховенства Конституції, оскільки регулятивна сила конституційних принципів та приписів забезпечується в першу чергу завдяки таким вимогам принципу верховенства Конституції як гарантування її найвищої юридичної сили та прямої дії конституційних норм.

Дійсно, якщо ми виходимо з широкого розуміння поняття «регулятивна функція Конституції» [13, с. 21], тобто матимемо на увазі не просто процес регулювання того чи іншого спектру суспільних відносин, але регулятивний вплив Конституції на весь державний та суспільний розвиток, то тоді цілком виправдано видається позиція тих дослідників, які наголошують на такій визначальній властивості конституційного регулювання, як визначення загального напрямку регулятивного впливу, його основних цінностей та механізмів. Справді, специфічною властивістю реалізації регулятивної функції Конституції є те, що вона фактично завдає загальні межі регулятивного впливу на будь-які суспільні відносини. У цьому сенсі всі акти поточного законодавства та будь-які інші нормативні акти, що видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, мають за визначенням вписуватися в ті межі, які встановлено Конституцією. Так, наприклад, регулювання прав власності не може відбуватися в інший спосіб, аніж це передбачено базовими конституційними приписами. Водночас будь-які нормативно-правові акти, що передбачають протиправне позбавлення громадянина прав власності, не мають регулятивної сили, оскільки вони виходять за межі тих регулятивних приписів, які зазначено на рівні Конституції (у Конституції України це ч. 4 ст. 41).

І, нарешті, остання з юридичних функцій Конституції – правоохоронна. Загалом, як неодноразово вказував П. Рабинович, для радянської правової традиції правоохоронна функція Конституції (особливо якщо йдеться

про права і свободи людини і громадянина) ніколи не сприймалась як її реальна функція. Саме тому Конституція могла проголошувати, «декларувати» певні права, але сам факт реалізації або охорони цих прав Конституцією як правовим актом найвищої юридичної сили ніколи не забезпечувався. Однак разом із переорієнтацією Конституції на сучасні стандарти забезпечення і захисту прав людини (маються на увазі «зафіксовані в юридичних актах та документах міжнародних організацій принципи й норми стосовно прав і свобод людини, призначені слугувати орієнтирами для відповідної внутрішньодержавної юридичної практики» [14, с. 114]) Україна постала перед об'єктивною необхідністю переосмислення правоохоронної функції та правоохоронної ролі Конституції саме в контексті її зв'язку з практичним забезпеченням верховенства Конституції, оскільки ознакою сучасної правової

демократичної держави є саме реальне гарантування конституцією захисту вміщених у ній прав і свобод людини та громадянина, а також загальних засад верховенства права у розвитку як держави, так і суспільства.

Висновки. Сьогодні в юридичній літературі з питань конституційного права можна побачити й чіткі ознаки структурно-функціонального методу обґрунтування принципу верховенства Конституції, коли він розглядається як певна вихідна умова не лише теоретичної побудови системи функцій Конституції, а й усіх процесів їх правового забезпечення та практичної реалізації. Таке розширення методологічного кола досліджень принципу верховенства Конституції дає змогу відійти від його традиційного суто теоретичного обґрунтування і продемонструвати його зв'язок із безпосередніми процесами реалізації функцій Конституції та її загального впливу на суспільно-правове життя тієї чи іншої країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Науково-практичний коментар / ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой. Харків : Право ; Київ : Ін Юре, 2015. 808 с.
2. Нерсесянц В.С. Конституціоналізм как общегосударственная идеология. *Конституционно-правовая реформа в российской Федерации* : сборник статей. 2000. С. 6–10.
3. Брзбан Г. Французское административное право. Москва : Прогресс, 2008. 487 с.
4. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 356 с.
5. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харків : Консум ; Университет внутренних дел, 2015. 704 с.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юристъ, 2010. 480 с.
7. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В.П. Погорілко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; А.С.К., 2013. 652 с.
8. Юзьков Л.П. Верховенство Конституції і конституційність законів. *Правова система України: теорія і практика* : тези доповідей і наукових повідомлень наук.-практ. конф., м. Київ, 7–8 жовтня 1993 р. Київ, 1993. С. 18–20.
9. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть. Москва : ЮКЗА, 2012. 832 с.
10. Гусарев С.Д. Проблеми юридичної діяльності та процеси розвитку державної системи в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2014. № 3. С. 65–74.
11. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблемні теорії. *Право України*. 1998. № 5. С. 25–29.
12. Каикин С., Четвериков А. Основные положения новой Конституции для Европы. *Российская юстиция*. 2013. № 6. С. 53–58.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Київ : АртЕк, Вища шк., 1997. 264 с.
14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Київ : Атіка, 2011. 176 с.