Заохочувальні норми в конституційному праві України.

Первинним елементом системи конституційного права України, під якою прийнято розуміти історично сформовану та обумовлену об’єктивними чинниками суспільного розвитку систему природного та позитивного, загальної та особливої частини, матеріального і процесуального, типового та колізійного, національного та міжнародного (європейського) конституційного права, які, в свою чергу, складаються з інститутів і норм конституційного права і регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні й інші найважливіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права України.

Первинним елементом системи конституційного права України, під якою прийнято розуміти історично сформовану та обумовлену об’єктивними чинниками суспільного розвитку систему природного та позитивного, загальної та особливої частини, матеріального і процесуального, типового та колізійного, національного та міжнародного (європейського) конституційного права, які, в свою чергу, складаються з інститутів і норм конституційного права і регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні й інші найважливіші суспільні відносини, що є предметом конституційного права України,1 є конституційно-правова норма (від лат. norma – "керівний початок", "правило", "зразок").

Попри існування вище наведених зрізів (рівнів) системи конституційного права України, основними її системоутворюючими складниками залишаються інститути і норми конституційного права. При цьому, саме норми конституційного права є «молекулярною основою» відповідної галузевої системи права, свого роду «цеглинками» для її інститутів та інших зрізів, підсистем. Вони відображають у своїй сукупності сутність і зміст цієї галузі права та її юридичні властивості.

На відміну від таких юридичних категорій як "система конституційного права", "інститут конституційного права", категорія "норма конституційного права" є однією з найбільш досліджених у вітчизняній теорії права і науці конституційного права.2 Разом із тим, ця категорія залишається й однією з найбільш складних і неоднозначних у юридичній науці.

Упродовж більше ніж століття кожна юридична школа намагається пояснити власне бачення норми права, її змісту, сутності, особливостей. Так представники історичної школи вважали першоджерелом норми права народну свідомість, народний дух кожної нації; нормативісти вбачали в нормі права першопочаток всіх правовідносин у суспільстві; позитивістська правова доктрина вважала норму права формалізованим вираженням волі держави; соціологічна школа виявляла в нормі права результат певних соціальних зв’язків; представники політологічної школи пов’язують норми права з політичною регуляцією суспільного та державного життя тощо.

До прикладу, значна увага розробці вчення про юридичну норму приділялася представниками російської юридичної науки у дореволюційній Росії (Н. М. Коркунов, Ф. В. Тарнавський, Г. Ф. Шершеневич та ін.). Ці дослідження отримали свій логічний розвиток у роботах російських радянських правознавців (Н. Г. Алєксандров, С. С. Алєксеєв, В. К. Бабаєв, М. І. Байтін, В. М. Баранов, І. Н. Сенякін, А. С. Піголкін, А. Ф. Шебанов та ін.), а надалі – провідних українських і російських теоретиків права.

Разом із тим, упродовж тривалого часу юридична наука сприймала, а подекуди сприймає й нині, визначення норми права, сформоване у загальній теорії радянського права під впливом позитивістської методології. Зокрема, відомий український радянський правознавець П. О. Недбайло визначав норму права як чітко визначене правило поведінки, встановлене чи санкціоноване соціалістичною державою, правило, що виражає державну волю робітничого права і забезпечується державними і суспільними засобами в цілях регулювання найбільш важливих і корінних відносин суспільства, будучи вираженим шляхом офіційного закріплення у формі визначених прав і обов’язків учасників правовідносин. Схоже визначення норми права3 пропонували О. С. Іоффе і М. Д. Шаргородський,4 інші радянські теоретики права. Це ж визначення норми права зустрічається в підручниках з теорії права і в XXI ст., а також привноситься в галузеву юридичну науку, включаючи науку конституційного права.

Так, після проголошення незалежності України в загальній теорії права, як і в конституційному праві, тривалий час продовжували використовуватися методологічні підходи до оцінки норм права, напрацьовані радянською юридичною наукою, але з часом вони перестали задовольняти реальні потреби теорії та практики національного конституційного права.

Одним із перших у незалежній Україні на монографічному рівні дослідив норми конституційного права О. І. Степанюк. Аналізуючи юридичну природу конституційно-правових норм, вчений прийшов до думки, що під цією категорією слід розуміти прийняте установчою, законодавчою, а іноді судовою і виконавчою владою правило, що опосередковано через поведінку людини регулює політичні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічної влади, а також відносини цієї влади з громадянином5. Отже, О. І. Степанюк загалом поділяв позитивістські підходи в оцінці норм конституційного права. Утім, запропоноване вченим визначення конкретизувало коло суб’єктів конституційної нормотворчості.

У подальшому норми конституційного права та їх юридична природа почали висвітлюватися не лише у підручниках і навчальних посібниках з конституційного права (В. Ф. Мелещенко, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал і ін.), а й стали предметом самостійних дисертаційних досліджень (О. В. Сінькевич, Я. В. Чистоколяний і ін.).

Утім, аналіз визначень норми права у вітчизняній юридичній науці дозволяє встановити факт збереження позитивістських підходів до категорії "норма конституційного права" властивий загальній теорії права. Під нормою права продовжують традиційно розуміють загальнообов’язкове правило соціальної поведінки, встановлене чи санкціоноване державою, виражене публічно у формально-визначених приписах, як правило у письмовій формі, і охоронюване органами держави шляхом контролю за його дотриманням і застосування передбачених законом заходів примусу за правопорушенням6; загальнообов’язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), установлене чи санкціоноване державою в якості регулятора суспільних відносин, що офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових і індивідуальних інтересів (воль) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу7 тощо.

Утім, досвід конституційного будівництва в незалежній Україні довів невиправданість такого підходу. На сьогодні основними суб’єктами конституційної нормотворчості в Україні визнаються, у першу чергу, народ України, Українська держава та суб’єкти місцевого самоврядування.

Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні реалізував свої нормотворчі функції через всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., на якому громадяни України проголосували за підтвердження вищої юридичної сили Акта проголошення незалежності України, раніше прийнятого Верховною Радою Української РСР. Цей приклад довів ефективність солідарної конституційної правотворчості Українського народу та парламенту. До того ж, Українська держава реалізує свій правотворчий потенціал через уповноважених суб’єктів наділених відповідною компетенцією. Учасниками конституційної правоворчості є і суб’єкти місцевого самоврядування, уповноважені видавати відповідні нормативно-правові акти місцевого значення. Наведені положення вбачаються кваліфікуючими при визначенні поняття норми конституційного права.

Натомість, поширені на сьогодні визначення поняття конституційного права України не враховують причинно-наслідкових підходів до детермінації правових явищ. Норма конституційного права визначає не тільки правило цілеспрямованої вольової поведінки або діяльності суб’єктів конституційного права України, а й визначає перебування цих суб’єктів у певному стані чи статусі (режимі), незалежно від їх волі.

На наше переконання, норма конституційного права України – це формально визначене, встановлене чи санкціоноване народом України або державою чи суб’єктами місцевого самоврядування правило вольової поведінки або діяльності суб’єктів конституційного права, або умови перебування цих суб’єктів у певному стані чи статусі (режимі), незалежно від їх волі.

Для норми конституційного права властиві як загальні видові ознаки (кваліфікації) норми права, так і спеціальні родові ознаки (кваліфікації) властиві виключно нормі конституційного права. До загальних видових ознак норми конституційного права слід віднести такі кваліфікації як: по-перше, загальнообов’язковий характер конституційно-правових норм, тобто норма конституційного права є обов’язковою для всіх суб’єктів конституційних і інших правовідносин.

По-друге, норми конституційного права є переважно установчими і регулятивними, оскільки вони встановлюють чи санкціонують правило поведінки, що регулює суспільні відносини.

По-третє, норми конституційного права мають формально-визначений характер, тобто будучи виданим чи санкціонаваними народом, державою, або суб’єктами місцевого самоврядування, конкретний конституційний припис має письмову, документальну форму.9 Вона дозволяє всім суб’єктам конституційного права ясно і точно розуміти її зміст і сутність. Формальний характер норми конституційного права також визначається чітко визначеним колом суб’єктів конституційної правотворчості та процедурою розроблення, обговорення, прийняття, вступу в силу, зміни і відміни конституційно-правової норми.

По-четверте, норма конституційного права має загальний характер і її дія, як правило, поширюється на широке коло суб’єктів. Норма конституційного права не припиняє свого існування у випадку її разового застосування.

По-п’яте, норми конституційного права на відміну від інших соціальних норм охороняються державою від порушень, а в разі правопорушення держава має виключну компетенцію застосовувати передбачені чинним законодавством заходи заохочення та примусу.

Загальні ознаки норми конституційного права дають уявлення про її загальну юридичну природу, що дозволяє її відрізнити від інших соціальних норм – релігійних, моральних, культурних, етичних, корпоративних тощо. Відмінність норм конституційного права України від інших галузевих норм права можна визначити через спеціальні, видові ознаки норм конституційного права, тобто такі ознаки, що властиві виключно нормам конституційного права, або найбільш рельєфно виражені в них.

До спеціальних ознак норм конституційного права України можна віднести такі з них, як: їх публічний політико-правовий характер, пріоритетність у національній системі права, імперативність правового регулювання, системоутворючий характер щодо інших галузевих норм права, прямий характер дії, відповідна юридична сила та гарантованість дієвості, специфічна структура тощо.

При цьому, норми конституційного права України, маючи визначені спільні ознаки, суттєво різняться між собою за предметом і методом правового регулювання, способами впливу на суспільні відносини, суб’єктами правотворення (походженням), юридичною силою, умовами (територією і місцем) дії, структурою, гарантованістю тощо. Для кожного виду норм конституційного права властиві свої юридичні ознаки і властивості.

В основі класифікації норм конституційного права України лежать різні об’єктивно існуючі критерії, які мають системний характер. Правознавці по різному визначають ці критерії.

Так, О. І. Степанюк пропонував визнавати основними критеріями класифікації норм конституційного права України інститут правового регулювання, до складу яких включені ці норми; форму виразу конституційно-правових норм; їх юридичну силу; зв’язок норм конституційного права з правовідносинами; спрямованість дії конституційно-правових норм; їх структуру; спосіб дії; характер вираження в нормах конституційного права приписів; територію дії; органи, що приймають норми конституційного права; порядок їх вступу в дію10.

Інший відомий український вчений-конституціоналіст Ю. М. Тодика визначав критеріями класифікації конституційно-правових норм їх зміст, юридичну силу, призначення у механізмі правового регулювання; термін дії; територію дії, характер дії та функціональну спрямованість11. Така багатоманітність критеріїв класифікації норм конституційного права вказує на складність їх юридичної природи. У той же час наведені класифікації свідчать про дублювання критеріїв диференціації норм конституційного права та неоднозначність їх оцінки.

Узагальнюючи найбільш поширені погляди вчених (В. В. Кравченко, В. Ф. Погорілко, О. І. Степанюк, П. Б. Стецюк, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький та ін.) на критерії класифікації конституційно-правових норм і їх систему, можна стверджувати, що основними критеріями класифікації норм конституційного права України є: предмет правового регулювання; метод правового регулювання; суб’єкти нормотворення (право творення), або ж походження (джерело) норми; призначення у механізмі правового регулювання; юридична сила; ступінь конкретизації правового припису; характер диспозиції; характер санкції; дія за колом суб’єктів; територія дії; час дії; гарантованість дії. Тобто, на відміну від інших галузевих норм права, норми конституційного права України, в силу їх багатоманітності, можна класифікувати майже за всіма існуючими в теорії права критеріями.

Розгорнуті правові характеристики основних видів і груп норм конституційного права України неодноразово здійснювалися у вітчизняній науковій і навчальній юридичній літературі, в тому числі й авторами цієї статті.12 Разом із тим, сучасні конституційно-правові реалії, обумовлені політико-правовими процесами останніх років в Україні засвідчують, що наведені критерії класифікації норм конституційного права України не є вичерпними. Диверсифікація та урізноманітнення конституційно-правових відносин має аналогічні наслідки й щодо системи норм конституційного права України: ця система ускладнюється та збагачується новими елементами, новими видами норм конституційного права України.

Так, на нашу думку, ще одним критерієм класифікації сучасних норм конституційного права України є способи і прийоми їх впливу на відповідні суспільні відносини і поведінку їх учасників – суб’єктів конституційно-правових відносин. Тобто, фактично йдеться про метод (у його вузькому значенні) впливу норми конституційного права на предмет правового регулювання.

Раніше запропонована нами класифікація норм конституційного права України за «властивостями їх складових елементів» (уповноважаючі, зобов’язуючі, забороняючі норми конституційного права)13 не викликає зауважень. Разом із тим, прийоми і способи, які дозволяють здійснювати нормі конституційного права та всім її основним складовим елементам (гіпотезі, диспозиції та санкції, за можливості виявлення й інших складників норми цієї галузі права14) вплив на відповідні суспільні відносини, є більш різноманітними. Поряд із уповноважаючими, зобов’язуючими і забороняючи ми нормами конституційного права України можна виявити щонайменше ще й регулюючі, заохочувальні та охороняючі норми.

Отже, за прийомами і способами впливу норм конституційного права на предмет їх правового регулювання слід виділяти: регулюючі (регулятивні), уповноважаючі, заохочувальні, зобов’язуючі, охороняючі та забороняючі норми. При цьому, передбачуваним буде виявлення й нових видів норм за вказаним критерієм.

Серед вище виявлених видів норм конституційного права України найбільш очевидним здавалося б мав бути зміст заохочувальних норм. Але, це не відповідає дійсності – до сьогодні заохочувальні норми в конституційному праві залишаються недослідженими і непізнаними.

Очевидно, що парадигма сучасного національного конституційного права полягає в тому, що заохочуючи до правомірної поведінки та діяльності загалом, Конституція та закони України майже позбавлені юридичного нормативного інструментарію щодо реальної реалізації відповідних заохочень. Особливо рельєфно це положення може бути проілюстроване з огляду на споріднені до норм конституційного права норми адміністративного права України.

Щонайперше, особливістю заохочувальних норм в конституційному праві є мета самого конституційного заохочення як методу конституційно-правового регулювання відповідних правовідносин. На нашу думку, у сучасному конституційному праві України заохочення застосовується, як правило, за одноразовий героїчний вчинок, тоді як в адміністративному - за понаднормові заслуги при виконанні службових обов’язків, які носять систематичний характер.

Виключність застосування заохочень у сучасному конституційному праві зумовлює й особливість їх унормування в чинному законодавстві. Так, у конституційному законодавстві України заохочувальні норми є поодинокими. До прикладу, відповідно до пункту 25 частини першої статті 106 Конституції України Президент України нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Натомість, у адміністративному праві заохочення з боку держави і її відповідних органів встановлено у системі галузевих нормативно-правових актах. До прикладу, Указ Президента України «Про Примірне положення про відомі заохочувальні відзнаки» та низка інших.

Багато в чому обмеженість заохочувальних норм в сучасному конституційному праві України зумовлена й вузькістю кола суб’єктів, уповноважених їх застосовувати. Так, для вирішення питань щодо застосування заохочень при Президентові України створена Комісія державних нагород та геральдики при Президентові України. Натомість, у системі виконавчої влади вирішення подібних питань віднесено до повноважень системи кадрових служб відповідних органів держави.

Заслуговує на увагу й суб’єктний склад застосування заохочувальних норм в конституційному та адміністративному праві. У конституційному праві суб’єктом може бути будь-яка особа: громадяни держави, іноземці, особи без громадянства. Натомість, коло осіб, до яких може бути застосована заохочувальна норма адміністративного права, як правило, статусно визначене наперед.

До того ж, у конституційному праві України не виникає постійного зв’язку між нагороджуваним і державою, в той час як при застосуванні адміністративного заохочення передбачається наявність субординаційних зв’язків між нагороджуваним та особою, що застосовує заохочення.

Наостанок, слід звернути увагу на особливості процедури застосування заохочувальних норм в публічному праві. Процедура застосування засобів заохочення у конституційному праві України, як правило, має офіційний публічний характер, оформлюється відповідним державним актом і доводиться до відома невизначеного кола осіб (опублікування Указу Президента про нагородження). В адміністративному ж праві може застосовуватися неофіційне заохочення, що носить більш локальних характер (наприклад, подяка, занесення похвали у трудову книжку).

Отже, заохочувальні норми в конституційному праві України поза сумнівом наділені власною юридичною природою як складовий елемент системи конституційного права України, так і поза межами цієї системи. Так, аксіологічний аспект заохочувальних конституційно-правових норм у механізмі правового регулювання полягає в визнанні за ними функцій стимулятора соціальної активності суб’єктів конституційного права; засобу узгодження особистих, суспільних і державних інтересів; способу та форми підвищення конституційно-правової культури громадян; чинника мотивації легітимної поведінки учасників конституційно-правових відносин; визначальної ознаки гуманізації правової системи в цілому тощо.

До того ж, заохочувальні конституційно-правові норми мають ще одну цінність – пізнавальну, або гносеологічну. Вони містять інформацію, відомості, які відібрані за певним критерієм суб’єктами конституційної правотворчості, свідомо сформовані ними у формі норм, щоб слугувати їх адресатам для орієнтування у виборі легітимного і соціально витребуваного варіанту поведінки. Тобто, ці норми дають певну суму знань та ціннісних орієнтирів, необхідних суб’єктам, яким вони адресовані, для здійснення ними легітимної і соціально витребуваної поведінки, або діяльності.

Отже, заохочувальні конституційно-правові норми – це самостійний вид норм конституційного права України, важливий складовий елемент системи національного конституційного права, визначальний аксіологічний, гносеологічний та інформаційний складник правової свідомості учасників конституційно-правових відносин. В об’єктивному значенні, будучи складовим елементом різновимірної системи сучасного конституційного права України, ці норми є встановленим чи санкціонованим народом, державою чи іншими суб’єктами конституційного правотворення правилами поведінки або діяльності учасників конституційних правовідносин, пов’язаних із заохоченням їх «наднормової» легітимної правової поведінки, яка сприяє утвердженню ідей і ідеалів конституціоналізму, захисту прав і законних інтересів людини і інших суб’єктів конституційного права, розбудові гармонійного громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

Очевидно, що сучасне конституційне право України та інших демократичних держав світу орієнтуватиметься в своєму розвитку на підтримку та заохочення правомірної поведінки учасників конституційного процесу. Зазначений тренд зумовлюватиме й формування відповідного нормативного інструментарію. Тому, конструктивне унормування заохочувань правомірної поведінки суб’єктів конституційного права, в органічному поєднанні з іншими заходами конституційної реформи, вбачається одним із оптимальних шляхів подолання конституційної кризи в Україні та відродження ідей і ідеалів національного конституціоналізму