

УДК 342.511.1

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-1-7-11>

О. В. Москалюк, кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПРИНЦИП РОТАЦІЇ ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ТЛУМАЧЕННЯ

У статті розглянуто можливі варіанти тлумачення норм конституцій, у яких закріплено принцип ротації інституту глави держави. Критерієм з'ясування змісту правової норми в межах цільового способу пропонується використовувати причини виникнення конституційно-правового інституту. Необхідність обмеження кількості разів обрання глави держави пояснюється бажанням створити перепони на шляху до узурпації влади. Для країн із відсутністю сталих демократичних традицій словосполучення «не може бути обрана президентом більше двох разів підряд» варто розглядати як абсолютну заборону балотуватися на посаду втретє.

Ключові слова: тлумачення конституції, телеологічний спосіб тлумачення, «дух закону», «буква закону».

O. V. Moskaliuk. Principle of rotation of the head of the state and possible options of its interpretation

The article deals with possible options of interpretation of the constitutional provisions, which fix the principle of rotation of the head of the state. Thus, in the constitutions of a number of states, it is provided that a person cannot be elected president more than two consecutive times. To find out the content of the relevant constitutional provision, it is proposed to use teleological interpretation. At the same time, the author justifies impossibility of establishing the historic will of the legislator, since under current conditions the adoption of the law is a complicated and multi-stage process. It was justified on the example of the adoption of the Constitution of the Russia Federation in 1996. This causes the impossibility of establishing not only the author of the law as well his intention.

A more objective criterion for clarifying the content of the legal norm within the target way of interpretation is the study of the nature of the constitutional and legal institute. Historically, the introduction of the rotation of elected positions for the first time in modern history occurred in the United States. The need to limit the number of times the presidential election, George Washington and J. Madison, explained the desire to create barriers to usurpation of power. It is obvious that the absolute majority of countries in the world have provided in their constitutions rules on limiting the number of times the election of the same person to the post of president. Therefore, the phrase "no more than two consecutive terms" should be interpreted in the light of specific factual circumstances.

So, for countries with no stable democratic traditions in the conditions of a presidential or mixed republic, the phrase should be considered as an absolute prohibition to run for a third position. In the opposite case, a situation may arise where the application of a legal norm through its literal interpretation would be contrary to the purpose of a legal institution, which would lead to a contradiction between the "spirit of the law" and the "letter of law". At the same time, such an interpretation is only possible if factual circumstances indicate abuse of a literal interpretation by a person applying for the third term of office. An example of such abuse is the situation when in 2012 Volodymyr Putin was elected to the post of President of the Russian Federation for the third time. Thus, formally the norms of the Constitution of the Russian Federation were observed, but in fact the content of the constitutional and legal institute of rotation of the head of state was eroded.

Key words: interpretation of the legal norms, teleological interpretation, "the spirit of the law", "the letter of the law".

© О. В. Москалюк, 2019

Постановка проблеми. У літературі з конституційного права традиційно відзначається, що однією з найбільш важливих конституційних гарантій недопущення узурпації влади є встановлення максимально допустимої кількості разів перебування однієї особи на посаді глави держави. При цьому в текстах конституцій така вимога сформульована по-різному. Є конституції, згідно з якими Президент не може обиратися більше ніж два рази (США), а є, які встановлюють заборону щодо неможливості обіймати посаду Президента більше ніж два рази поспіль (Україна, Франція, Росія). Та чи означає це, що особа після перерви в перебуванні на посаді президента може бути обрана втретє? У межах статті ми спробуємо дати відповідь на це питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній літературі питання тлумачення норм права висвітлювалися неодноразово (О. Трагнюк, А. Мірошниченко, Д. Михайлович, С. Федик, В. Ротань). Що стосується особливостей тлумачення норм конституційного права, то передусім привертають увагу праці І. Сліденка, В. Гончарова та М. Савчина.

Утім проблема тлумачення конституцій у розрізі аналізу принципу ротації інституту глави держави у вітчизняній юридичній літературі не висвітлювалася. Зважаючи на викладене, **метою статті** є аналіз можливих шляхів тлумачення принципу ротації інституту глави держави. Для досягнення поставленої мети автор уважає за необхідне виконати такі завдання:

- 1) визначити можливі критерії тлумачення принципу ротації та встановити їх обґрунтованість;
- 2) дослідити причини появи принципу ротації інституту глави держави та його правову природу;
- 3) установити можливість надання пріоритету тлумачення відповідно до «духу закону» над тлумаченням відповідно до «букви закону».

Виклад основного матеріалу. Тлумачення принципу ротації інституту глави держави набуває значення, якщо в конституції передбачена заборона перебування на посаді не більше ніж два рази поспіль і на посаду Президента одна й та сама особа балотується після перерви втретє. Саме така ситуація мала місце в Російській Федерації у 2012 році, коли Володимир Путін був втретє обраний Президентом РФ.

У російській літературі відзначається, що підхід до тлумачення «два строки підряд» може бути різний. М'який спосіб передбачає, що норма тлумачиться буквально шляхом застосування мовного способу. Оскільки Конституція РФ передбачає, що одна й та сама особа не може обіймати посаду Президента більше ніж два рази поспіль, то це означає, що заборона не стосується випадків, коли особа обирається Президентом втретє, але з перервою. У протилежному випадку відбувається ігнорування слова «поспіль», що є порушенням правил філологічного тлумачення та спотворення волі законодавця [1].

Утім можна знайти й альтернативну позицію. Конституція РФ приймалася на референдумі. Не можна виключати, що російський народ укладав у зміст цієї норми жорсткий зміст: одна й та сама особа, яка обіймала посаду Президента два строки поспіль, у майбутньому за жодних обставин не може її обіймати. Інакше кажучи, одна й та сама особа може займати посаду Президента РФ необмежену кількість разів, але лише за умови, що не обіймала цю посаду два рази поспіль. За такого тлумачення можливість зайняття посади Президента РФ втретє особою, яка займала цю посаду два рази поспіль, виключається [2, с. 15].

Нескладно помітити, що обидві точки зору апелюють до наміру законодавця, однак сам законодавець сприймається по-різному. Ситуація стає ще більш заплутаною, зважаючи на те що проект Конституції РФ спочатку не містив слова «поспіль», нині ж ініціатор його включення Сергій Шахрай зізнається, що не може згадати, чим керувався, редагуючи текст Конституції. Водночас адміністрації Президента РФ у 1993 р. така правка сподобалася, хоча ніхто й

не розраховував у майбутньому на її застосування до тодішнього Президента РФ Б. Єльцина [3]. Отже, сьогодні в принципі неможливо встановити ані суб'єкта створення такої норми, ані тим паче його мотиви.

Більш надійним критерієм може бути мета правової норми. Установлення такої мети завжди є складним процесом. Однак у межах конституційного права визначення мети правової норми можна визначати шляхом аналізу причин виникнення конституційно-правового інституту та причин його поширення в конституціях різних держав.

Появу обмеження щодо кількості перебування на посаді глави держави в сучасній історії пов'язують зі США. Хоча відповідна норма в Конституції США з'явилася лише в 1952 році, однак у кінці XVIII століття Дж. Вашингтон, маючи всі можливості балотуватися втретє й перемогти, відмовився від цієї ідеї. Такий вчинок сприйнятий сучасниками як заповіт Вашингтона. Наступний Президент США Б. Франклін писав: «Якщо кількість термінів перебування на посаді Президента не зафіксувати в Конституції чи не закріпити практикою, тривалість перебування на посаді перетвориться в пожиттєву». Очевидно, що саме тому наступні Президенти США Дж. Медісон, Дж. Монро й Е. Джексон дотримувалися неписаного правила, порушеного лише у XX столітті Ф. Рузвельтом. Щоправда невдовзі після його смерті воно й було закріплено в Конституції США.

Сьогодні обмеження кількості разів перебування на посаді глави держави закріплено в Конституціях абсолютної більшості країн світу з республіканською формою. Виняток становлять парламентські республіки, де кількість разів перебування президента на посаді може не обмежуватися, зважаючи на досить невеликий обсяг повноважень глав таких держав (Німеччина, Італія). Пояснення встановлення таких обмежень з часів появи інституту ротації глави держави не змінилося. *Можливість переобирати одну й ту саму особу необмежену кількість разів створює сприятливі умови для посилення авторитарних тенденцій у політичній системі, про що свідчить досвід низки держав «третього світу»* [4, с. 609]. Закріплений багатьма конституціями принцип ротації має, безсумнівно, певний демократичний потенціал, оскільки слугує своєрідною протизагою всевладдю президента, яка протидіє трансформації конституційного правління глави держави в режим особистої диктатури [5, с. 77].

Однак чи можна вважати, що, коли особа втретє балотується на посаду Президента після переви й буквальне тлумачення Конституції дає для цього підстави, тим самим відбувається порушення мети інституту ротації глави держави? Очевидно, що питання можна поставити й інакше: чи існуватиме в цьому разі конфлікт між буквою закону і його духом?

Відповідь на це питання залежатиме від того, розглядаємо ми проблему абстрактно чи в розрізі реальних життєвих обставин. Так, якщо припустити, що особа, яка була Президентом протягом двох разів поспіль, потім повністю залишила політичну авансцену, згодом вирішила повернутися в політику, то напевно чи можливість її обрання призводитиме до суперечності між буквою і духом закону.

Інша справа, коли особа, яка двічі вже обиралася Президентом, робить перерву у своєму президенстві, під час якої очолює уряд, після чого знову обирається Президентом. До того ж розгляд ситуації залежатиме від розвитку й рівня демократії. Так, Конституція П'ятої Республіки у Франції не встановлювала обмеження щодо кількості разів обрання на посаду Президента. З 2008 року стаття 6 Конституції Франції встановлює, що ніхто не може обіймати посаду Президента більше ніж два строки підряд. Отже, за змістом норма Конституції Франції є ідентичною положенням Конституцій України чи Росії. На думку французьких юристів, це положення теоретично допускає можливість балотуватися втретє на посаду Президента після перерви, однак на практиці це неможливо внаслідок культури демократії, спільної як для громадян, так і для президентів [6].

Отже, тлумачення відповідних положень конституцій має не статичний (універсальний), а динамічний характер. При цьому критерієм тлумачення є саме принципи права, які дають змогу з'ясувати мету правової норми. Як слушно зазначає С. Погребняк: *«Потреба в існуванні принципів права зумовлюється тим, що суддя не може позбавити закон душі, залишивши одну його оболонку. Підтвердження того, що буква закону не відповідає його духу, зазвичай передбачає посилання на мету закону (ratio legis) і принципи права (ratio iuris), що виправдовує (легітимує) відхилення від стандарту буквального тлумачення»* [7, с. 127].

І, дійсно, світовій історії відомо багато прикладів, коли формальне дотримання закону насправді виглядало знуцанням над правом. Способом зберегти основи суспільного правопорядку в таких випадках є якраз визначення мети правової норми й установлення її відповідності принципу добросовісності, який передбачає неприпустимість зловживання правом. Так, в одному зі штатів США на початку ХХ століття видано нормативно-правовий акт, згідно з яким ресторани та інші подібні заклади, які торгували спиртними напоями, не могли знаходитися на відстані ближче однієї милі від закладів освіти. Метою нововведення було обмеження діяльності закладів, які торгують спиртними напоями. У результаті на практиці вийшло все навпаки, оскільки за рішеннями судів стали закривати заклади освіти, тобто вчиняти дії, які суперечили дійсним намірам законодавця [8, с. 61]¹.

Отже, якщо розглядати словосполучення «два строки підряд» в умовах становлення демократичного ладу, то це формулювання, очевидно, має сприйматися в розрізі абсолютної заборони обрання втретє, хай навіть і з перервою, адже «в пострадянських країнах установлення відповідних обмежень зумовлене намірами забезпечити державотворенню демократичний зміст» [9]. Саме таке прочитання норм конституцій є захистом від зловживання правом і відповідає принципу добросовісності.

Разом із тим тут важливо зробити застереження. Динамічне тлумачення в конституційному праві варто розглядати як виняток із загального правила. Застосування динамічного тлумачення подібне до винаходу динаміту Альфредом Нобелем: користь від використання в гірничій справі була зіставна зі шкодою, якщо динаміт опинявся в руках терориста. Як слушно зауважує Ф. Бидлінські, *«в дискусійних державних і політизованих галузях права з метою збереження юридичного спокою пріоритет скоріше повинні мати формальні критерії, такі як буквальный текст закону та історичні аргументи. Подібні аргументи менше за все можуть підпасти під спекулятивні підозри, що постійно виникають, які супроводжуються ефектом емоційного роздратування. Тільки так можна запобігти підозрам, які у вибухонебезпечних політичних питаннях будуть постійно виходити з «переможеної» сторони, а пізніше можуть використані переможцем у превентивних цілях* [10, с. 198].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, з огляду на викладене вище, можемо підсумувати таке:

1) Застосування цільового способу тлумачення в конституційному праві може здійснюватися шляхом аналізу причин появи конституційно-правового інституту в конституційному праві зарубіжних країн. Це пояснюється високим ступенем інтегрованості конституційного права внаслідок практики запозичень конституційно-правових норм однієї держави з конституцій інших держав.

2) Тлумачення норм конституції можна здійснювати абстрактно й із урахуванням соціальної дійсності. Результати такого тлумачення можуть відрізнятись.

¹ Як тут не згадати історію, коли наприкінці ХІІІ століття валлійські князі, погоджуючись на васальну залежність від Англії, висунули умову: принц Уельський повинен народитися в Уельсі й не знати ні слова англійською. Едуард І погодився на їхню пропозицію. Як же були здивовані уельські князі, коли після підписання договору про васальну залежність Едуард І виніс їм свого сина, що народився напередодні у валлійському замку Карнарвоні, зі словами: «Ось вам принц Уельський, уродженець вашої країни!»

3) Суперечність між буквою закону та його духом може бути вирішена на користь «духу закону» в разі обґрунтування, що застосування буквального тлумачення спотворює мету прийняття правової норми та призводить до зловживання правом.

Список використаних джерел:

1. Джагарян А. Президентская арифметика: третий раз – не третий срок. URL: <https://pravo.ru/review/view/67820/>.
2. Эрделевский А.М. Предельный срок на посту. *Домашний адвокат*. 2012. № 3/4. С. 15.
3. Карцев Д., Дмитриев Д. Можно ли избираться в президенты больше двух сроков подряд? Конституцию собираются менять? Стыдные вопросы о главном законе России. URL: <https://meduza.io/feature/2018/12/12/mozhno-li-izbiratsya-v-prezidenty-bolshe-dvuh-srokov-podryad-konstitutsiyu-sobirayutsya-menyat>.
4. Сравнительное конституционное право / под ред. В.И. Чиркина. Москва: Издательская фирма «Манускрипт». 729 с.
5. Черкасов А.И. Глава государства и правительство в странах современного мира: конституционно-правовое регулирование и практика. Москва: Экзамен, 2006. 222 с.
6. Леонова К. Словесный занос. URL: <https://esquire.ru/archive/2255-constitution-75/>.
7. Погребняк С.П. Роль основоположных принципов у застосуванні права. Проблеми філософії права. 2008–2009. Т. VI–VII. С. 124–134.
8. Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права: учебное пособие. Свердловск, 1972. 191 с.
9. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі щодо строків перебування на посту Президента України / Верховна Рада України. *Офіційний інтернет-сайт*. URL: <http://portal.rada.gov.ua>.
10. Быдлински Ф. Основные положения учения о юридическом методе / пер. с нем. Е.Ю. Самойлов. *Вестник гражданского права*. 2006. Т. 6. № 1. С. 190–241.