

давства. Але ж конфлікти, в тому числі й між владними структурами, необхідно вирішувати цивілізованими методами. Тому потенціал науки конституційного права України повинен бути спрямованим також на вивчення природи державно-правових конфліктів, причин їх виникнення, знаходження механізмів їх розв'язання, пом'якшення їх негативних наслідків. Вважаємо, що в межах цієї науки слід розвивати такий важливий її напрямок, як державно-правова конфліктологія¹.

Все це повинно посилити можливості впливу науки конституційного права України на державотворчий процес, становлення правової системи на демократичних засадах.

Надійшла до редколегії 15.07.96

М. В. ЦВІК, академік АПРН України

НОВИЙ ЕТАП КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

В житті України відбулася величезна історична подія — прийнята нова Конституція країни, яку є всі підстави вважати Основним Законом як держави, так і всього громадянського суспільства.

Багато хто ототожнює прийняття Конституції із завершенням конституційного процесу. Але це не так. В умовах сьогодення кінце важливо, щоб процес цей був продовжений. Тут, звичайно, йдеться не про перегляд узгодженого між різними політичними силами тексту Конституції, а про доведення процесу роботи над нею до логічного кінця — забезпечення її реалізації.

Конституційний процес повинен розглядатися як такий, що має безперервний характер. Він охоплює широке коло правових явищ. Йдеться як про законотворчість, так і про усі інші правові явища, пов'язані з реалізацією і розвитком конституційних положень. До них відносяться такі головні форми реалізації норм Конституції, як їх застосування до конкретних життєвих ситуацій як безпосередньо діючого права; передбачену самою Конституцією конкретизацію і деталізацію її норм або встановлення в діючому законодавстві форм захисту проголошених Конституцією цінностей; попереднє тлумачення положень Конституції, що підлягають реалізації; використання наданих нею прав; додержання

¹ Докладніше про це див.: *Тодика Ю. М.* Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // Вісн. Академії правових наук України. 1996. № 6.

встановлених нею обов'язків; виконання конституційних приписів щодо формування державних і самоврядних органів. Усі правові форми діяльності держави невідривно пов'язані між собою, знаходяться у логічному зв'язку, проходять у певній послідовності і становлять єдину систему творення і реалізації Конституції.

Процес створення Конституції яскраво підтвердив важливу і все зростаючу питому вагу у державному житті процедурних питань, від вирішення яких часто-густо залежить як зміст, так і якість роботи державних органів. А це, в свою чергу, обумовлює підвищення значення наукових досліджень у цій галузі.

Реалізацію норм Конституції необхідно вважати складовою частиною конституційного процесу і тому, що вона невідривно пов'язана з вирішенням низки процедурних питань. Досить згадати про процедуру прийняття на основі Конституції даючих їй життя законів; процедуру тлумачення її норм Конституційним судом; урегульовану розд. XIII Конституції процедуру внесення до неї змін.

Як тривале безперервне явище конституційний процес складається з окремих етапів, починаючи з тих, що пов'язані з процесом творення Конституції. Цей процес спрямований на забезпечення реального і ефективного регулювання на конституційних засадах суспільних відносин, тобто не тільки на прийняття, а й на реалізацію положень Основного Закону. До того ж самі конституції, в тому числі так звані жорсткі, в процесі історичного розвитку не можуть бути незмінними. Так, порядок внесення змін у Конституцію України, передбачений її розд. XIII, і є досить жорстким.

Головними етапами конституційного процесу є опрацювання проекту Конституції, її обговорення, прийняття і оприлюднення; приведення поточного законодавства у відповідність з Конституцією; прийняття необхідних для її реалізації конституційних та інших законів; офіційне розтлумачення її норм; безпосередня їх реалізація, тобто втілення конституційних положень в життя; внесення в Конституцію необхідних змін і доповнень.

Конституційний процес на етапі творення Конституції є одним з різновидів процесу законодавчого і в цій якості підкорюється загальним закономірностям законотворчості. Він включає до себе відомі стадії опрацювання проекту, законодавчої ініціативи, обговорення, затвердження і публікації Конституції. В той же час він має суттєві відміни від інших форм правотворчості, що можна спостерігати на усіх його етапах. В ході цього процесу підвищені вимоги пред'являються до забезпечення легітимності майбутньої Конституції

та засобів її реалізації. Конституційний процес не є суто юридичним, він є політико-юридичним процесом. Це обумовлює підвищену ступінь його публічності — значну питому вагу у його розвитку політичних партій і течій, участь у обговореннях широких кіл громадськості, залучення до нього досвідчених вітчизняних і зарубіжних експертів. Він завжди знаходиться у полі зору вищих державних органів, засобів масової інформації і т. ін.

На відміну від звичайного законодавчого процесу його суб'єктом може бути не тільки парламент, а й Установчі збори та народ (у разі затвердження проекту на референдумі).

Щодо Конституції України, то процес її творення характеризується низкою особливостей на усіх його стадіях.

Стадія його опрацювання продовжувалась більше 5 років з перервою у 1994 р. Проект опрацьовували і розглядали дві Конституційні комісії, їх робочі групи і секції, усі постійні комісії, фракції і депутатські групи Верховної Ради, тимчасова спеціальна депутатська комісія по узгодженню проекту Конституції, Узгоджувальна Рада депутатських фракцій і груп. На обох головних етапах цієї стадії — в 1990—1993 рр. і 1994—1996 рр., опрацювання набуло вищого ступеня публічності. Наприкінці першого етапу підготовлений проект пройшов численні експертизи і всенародне обговорення за участю 47 тис. осіб. З урахуванням його результатів проект був оприлюднений в редакції від 26 жовтня 1993 р.

Якщо перший етап опрацювання Конституції був загострений на наробку норм легітимного і юридично завершеного проекту, то при аналізі другого етапу впадає в очі, що поряд з позитивними наробками головним його змістом стало узгодження, причому саме ця робота кінець-кінцем вирішила долю проекту Конституції. На першому етапі переважали риси юридичного, на другому — політичного процесу.

На другому етапі конституційного творення Конституційна комісія складалась з представників трьох влад — законодавчої, виконавчої і судової. Опрацьований в робочій групі, секціях Конституційної комісії проект неодноразово обговорювався на її засіданнях, в створеній нею підкомісії по урахуванню зауважень до проекту. Він пройшов численні експертизи в Україні та за її межами, попереднє суспільне обговорення, під час якого (з урахуванням наукових дискусій) було висунуто біля 5 тис. пропозицій. На остаточний текст проекту, переданий разом з численними зауваженнями

до Верховної Ради, суттєво вплинули результати як обговорень та експертиз, так і, особливо, проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1996 р. і Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України, укладений 8 червня 1995 р.

На стадії законодавчої ініціативи особливість конституційного процесу полягала в тому, що внесення проекту від імені Конституційної комісії в Верховну Раду було неможливим, бо остання в Україні не користується правом законодавчої ініціативи. Тому проект був офіційно внесений в парламент народними депутатами.

На стадії обговорення головна особливість полягала в тому, що воно супроводжувалось одноразовою доробкою проекту. Його тривалість і ретельність були значно вищими у порівнянні із звичайними законопроектами. Проект знаходився на розгляді Верховної Ради майже 3 місяці, неодноразово розглядався постійними комісіями і фракціями, пройшов 3 читання. Вирішальну роль в справі узгодження тексту Конституції відіграла депутатська узгоджувальна комісія на чолі з М. Сиротою. Доля проекту була вирішена виключно завдяки волі більшості народних депутатів до терплячих узгоджень точок зору на шляху переговорних процесів, досягнення компромісів, взаємних поступок. Остаточне узгодження тексту Конституції проходило в надзвичайних умовах цілодобового засідання Верховної Ради 27—28 серпня.

На стадії прийняття Конституції ці надзвичайні умови обумовили особливості процесу прийняття Конституції, коли значна кількість її статей неодноразово переголосувалась. Кінець-кінцем кожна стаття і Конституція в цілому були прийняті конституційною більшістю в 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Заслуга Верховної Ради в цьому питанні полягає в тому, що вона не пішла, як дехто пропонував, шляхом створення прецеденту про обмежене тлумачення ст. 171 Конституції 1978 р. і прийняття на такій основі Конституції простою більшістю голосів. Верховна Рада стала на позицію єдиного правильного тлумачення цієї статті. Вона виходила з того, що якщо ст. 171 вимагала для внесення змін в Конституцію кваліфікованої більшості (дві третини), то тим більше ця більшість потрібна для затвердження Конституції в цілому, тобто розповсюдила дію ст. 171 на прийняття Конституції.

Суттєві особливості мали місце на стадії оприлюднення тексту Конституції. В її ст. 160 записано, що Конституція вступає в силу з дня її прийняття. Між тим офіційна її публікація в газеті «Голос України» відбулася лише 13 липня.

Такий небажаний з юридичних позицій розрив у часі між прийняттям і публікацією Основного Закону впливає з особливостей його остаточного опрацювання безпосередньо перед прийняттям. Понадшвидкі темпи цієї завершальної роботи обумовили необхідність остаточного серйозного стилістичного «косметичного» редагування тексту прийнятої Конституції, яке затягнулось на півмісяця. Ми зустрічаємось тут з випадком, коли можливість реалізації Основного Закону, що вступив в дію, для одних — (низки центральних органів, народних депутатів) почалася з моменту його затвердження, а для інших (які були незнайомі з його текстом) — громадян та низки центральних і місцевих державних органів — тільки після його оприлюднення.

І, накінець, особливістю конституційного процесу на цій стадії її створення стало те, що він не містив в собі звичайної стадії промульгації. Ця стадія була згідно з Конституційним договором між Президентом і Верховною Радою замінена на узгодження тексту Конституції між учасниками цього договору.

Продовжуюча конституційний процес реалізація Конституції повинна йти кількома напрямками.

Яскравою новелою в історії українського конституціоналізму стала пряма дія норм Конституції. Це означає можливість винесення судом або іншим державним органом рішень, що спираються і посиляються безпосередньо на конституційні норми. Проголошення прямої дії цих норм не є простою декларацією, воно підкріплюється конкретними гарантіями, створенням спеціальних механізмів реалізації Конституції. Конституція гарантує громадянам звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування і суду для захисту своїх прав і свобод безпосередньо на підставі її норм; захист прав особи за допомогою Уповноваженого з прав людини; звернення за захистом порушених прав і свобод до міжнародних судових установ. Громадянину гарантується також захист своїх прав і свобод іншими, не забороненими законом, заходами і оскарження незаконних дій органів влади і місцевого самоврядування до суду.

Найбільш яскраво пряма дія конституційних норм проявляється щодо блоку особистих прав і свобод людини і громадянина — в першу чергу таких, як право на недоторканість особи, житла, таємниць листування, свобод пересування тощо. Необхідно забезпечити правове урегулювання процедури реалізації цих прав. Відповідне законодавство повинно стати в майбутньому складовою частиною діючого в Україні цивільно- та кримінально-процесуального законодавства. Зокрема, треба означити своє ставлення до зарубіж-

ного досвіду залишення судом без застосування законоположень, які, на його думку, суперечать положенням Конституції, з безпосереднім посиланням на неї у акті застосування права, а також на практику застосування судом міжнародного права¹.

Хоча Конституція є актом безпосередньої дії, її реалізація тісно пов'язана зі станом усього масиву законодавства України. В її тексті міститься більше 50 згадок про окремі законодавчі акти, необхідність їх прийняття або урахування при застосуванні норм Конституції. Йдеться перш за все про акти, спрямовані на конкретизацію і деталізацію Конституції, встановлення умов, меж і порядку реалізації її норм, зокрема прав людини і громадянина.

З метою створення на ґрунті Конституції міцного, узгодженого з нею і реалізуючого її положення законодавчого фундаменту першочергово повинні бути прийняті органічні закони, що встановлюють організацію і принципи діяльності державних органів. В їх числі — закони про Кабінет Міністрів України, про Раду Національної безпеки і оборони України, про парламентського Уповноваженого у правах людини, про устрій різних гілок судової влади, про Регламент Верховної Ради тощо. Конче необхідним є закон про організацію і повноваження органів місцевого самоврядування.

В новій редакції повинні бути прийняті закони про Президента України, прокуратуру, Конституційний суд, референдум. Всього для забезпечення реалізації конституційних положень необхідно першочергове затвердження біля 50 законів.

Прийняття Конституції дає поштовх і створює необхідні умови для прискореної роботи з систематизації законодавства, видання кодексів. В економічній сфері перш за все йдеться про прийняття цивільного, можливо, господарського, земельного, податкового, банківського кодексів; у соціальній сфері — трудового, сімейного, пенсійного кодексів, кодифікування законодавства про освіту, здоров'я, науку, культуру. Вже розроблені і чекають на прийняття кримінальний і кримінально-процесуальні кодекси.

Політичні перетворення в Україні йдуть значно швидше, ніж економічні і соціальні. Для їх завершення необхідно забезпечити подальшу структурізацію в суспільному житті, провести на конституційній основі судову і адміністративну реформи, прийняти закони про вибори, політичні партії і, можливо, про опозицію.

Вже розпочалась безпосередня реалізація конституційних положень шляхом утворення передбаченої Конституцією

¹ Див.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 декабря 1995 г. № 8//Сов. гос-во и право. 1996. № 4. С. 8.

системи державних органів, перебудови місцевого самоврядування. Згідно п. 5 розд. XV Конституції сформований новий Кабінет Міністрів. Пункт 6 того ж розділу передбачає сформування протягом трьох місяців після прийняття Конституції Конституційного суду.

Діяльність цього судового органу має виключно велике значення для реалізації Конституції, забезпечуючи її верховенство в українському суспільстві. Він сприятиме подоланню правового нігілізму, а також таких небажаних явищ, коли внаслідок відсутності належного контролю за практикою їх реалізації багато непоганих за якістю законів не спрацюють.

В умовах сьогодення особливого значення для реалізації конституційних положень набуває тлумачення Конституції. У відповідності з ст. 50 п. 2. Конституції України її офіційне тлумачення є прерогативою Конституційного суду. Його професійний склад свідчить про те, що у порівнянні з іншими державними органами він є найбільш пристосованим для виконання цієї функції. Це впливає й з характеру виконання ним функції нагляду за конституційністю законів та інших правових актів. Виконання цієї функції також пов'язано з обов'язковим тлумаченням як актів, конституційність яких перевіряється, так перш за все і самої Конституції. Таким чином, при виконанні обох своїх функцій Конституційний суд зобов'язаний давати загальне обов'язкове тлумачення Конституції.

Але це, на наш погляд, не виключає можливості так званого аутентичного тлумачення Основного Закону самою Верховною Радою. Законодавцю-творцю Конституції не може бути, безумовно, відмовлено в праві роз'яснювати, який саме зміст він вкладав в її окремі положення. Але дійсно аутентичним може бути лише тлумачення, що виходить від того ж складу законодавців (народних депутатів), які приймали Конституцію.

Отже, аутентичне тлумачення Конституції може, на нашу думку, мати перевагу над будь-яким іншим лише на протязі дії повноважень теперішнього скликання Верховної Ради. Щодо тлумачення, яке може виходити від Верховної Ради майбутніх скликань, та воно, хоча і є припустимим, але за своєю юридичною силою повинно бути поставлено нижче більш професійного тлумачення Конституційного суду. Створюючи додаткове стримання з боку Конституційного суду щодо Верховної Ради, це відповідатиме вимогам принципу розподілу влад. До того ж це дозволить запобігти таких випадків тлумачення, коли воно відображає прагнення не виявити дійсну думку законодавця, а, навпаки, пристосувати букву зако-

ну до потреб задоволення чисто політичних інтересів партій або політичних рухів, які взмозі забезпечити собі парламентську більшість.

Для реалізації конституційних положень велике значення поряд з офіційним має неофіційне тлумачення. Якщо воно буде науково обгрунтованим, то здатно серйозно впливати на державно-правову практику. Саме тому природним є Указ Президента України від 12 вересня 1996 р. «Про першочергові заходи, що пов'язані з прийняттям Конституції України», який поряд з іншими заходами, спрямованими на реалізацію Конституції, передбачає створення її наукового коментаря.

Потреба в коментуванні Конституції існує вже сьогодні. Наприклад, з принципу «Державним органам заборонено здійснювати повноваження, не передбачені законом» випливає, що відсутність в Конституції згадки про можливість делегування Верховною Радою своїх законодавчих повноважень означає заборону такого делегування. З теорії відомо також, що така заборона підвищує роль закону і відповідає конституційному принципу розподілу влад. Крім того, на користь такого тлумачення говорить те, що на відміну від порядку, який існував раніш, коли Президент України широко застосовував делеговані йому парламентом повноваження, ст. 106 передбачає видання Президентом указів «на основі і на виконання Конституції і законів України». В ст. 117 говориться про видання Кабінетом Міністрів постанов і розпоряджень «в межах своєї компетенції». Разом з тим право Президента видавати укази з економічних питань, не врегульованих законом, передбачене п. 4 розд. XV «Перехідні положення», є тимчасовим, обмежено строком в 3 роки, а тому, безумовно, є винятком із загального правила, встановленого ст. 106. В разі потреби передачі іншим органам прав, що здійснювались раніш парламентом, треба виходити з необхідності прийняття з цього приводу конституційного закону про перерозподіл повноважень між парламентом і відповідним органом.

Природний розвиток конституційного процесу проходитиме і шляхом внесення змін в діючу Конституцію. Цей процес повинен сприяти забезпеченню стабільності суспільних відносин. Саме на це спрямована дія розд. XIII Конституції «Внесення змін до Конституції України». Встановлений в цьому розділі порядок цих змін є досить жорстким. Ініціатива змін повинна виходити не менш як від 1/3 конституційного складу Верховної Ради, а винесення остаточного рішення — не менш ніж 2/3 того ж складу. Особливо висока стабільність забезпечується для розділів I «Загальні засади», III «Виво-

ри, референдум» і вже згаданого XIII. Для них ініціатива змін в Конституції повинна виходити не менш як від 2/3 конституційного складу парламенту, а рішення про зміни приймається 2/3 того ж складу з наступним його затвердженням на всеукраїнському референдумі, що призначається Президентом України.

Звертає на себе увагу, що останній жорсткий порядок не розповсюджується, незважаючи на його принципове значення, на центральний розділ II Конституції «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». Це пов'язано з двома причинами. По-перше, у зв'язку з розвитком суспільних відносин і зокрема науки і техніки час від часу виникатиме необхідність конституційного закріплення знов виникаючих прав. Не менш важливо і те, що з течією часу і розвитком процесу реформування в Україні з'явиться можливість і необхідність поступового посилення гарантій конституційних прав і свобод.

В цілому проведений аналіз показує, що продовження конституційного процесу на стадії реалізації норм Конституції веде до розширення обсягу дії та регулятивного впливу цих норм, надання цьому впливу більшої конкретності і означеності, охоплення ним всього громадянського суспільства. Кінець-кінцем це повинно привести до повного перетворення регулятивного впливу Конституції в упорядкованість суспільних відносин. Це є головний шлях реалізації можливостей створення на конституційному фундаменті будівлі розвинутого громадського суспільства, правової і соціальної держави.

Надійшла до редколегії 01.08.96

В. В. КОПЕИЧКОВ, академік АПрН України

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Конституційний процес не закінчується з прийняттям Конституції України. Не менш важливим етапом в ньому, після прийняття Конституції, є дії, пов'язані з тлумаченням й практичним здійсненням принципів та норм, що їх встановлює нова Конституція України. Адже ці принципи і норми у деяких випадках можна так тлумачити і реалізовувати, що вони, навпаки, будуть прямо протилежні тому значенню, яке вкладав в них законодавець. Все це говорить за те, що після

прийняття Конституції в плані подальшого розвитку конституційного процесу негайно слід розпочинати не тільки підготовчу, про яку зараз багато говорять, а й безпосередню роботу щодо тлумачення Конституції. Це — один з головних напрямків, передбачених у двох указах Президента України щодо програми заходів, пов'язаних з прийняттям Конституції України.

Взагалі вважається, що найвищим різновидом тлумаченням є так зване аутентичне тлумачення закону, тобто тлумачення його саме тим органом, який цей закон видав, законодавчим органом. Цього не можна заперечувати, адже висновки, які є результатом аутентичного тлумачення, самі мають силу закону. Але виключно за допомогою аутентичного тлумачення просто неможливо задовольнити всі потреби, які виникають у суспільстві, з приводу забезпечення вірного розуміння тих чи інших настанов діючого законодавства. Тим більш це стосується Конституції України, її Основного Закону, де органом аутентичного тлумачення є сама Верховна Рада, акти тлумачення конституційних настанов повинні прийматися, оскільки вони мають обов'язковий характер, кваліфікованою більшістю голосів.

Виходячи з цього, а також враховуючи найбільш глибокі витоки принципів розподілу влад, «поділеної демократії», вимоги, які у загальному вигляді можна зробити, виходячи із твердження, що «ніхто не може бути суддею у власній справі», переважна більшість демократичних країн закріплює зараз повноваження офіційного тлумачення конституцій у відповідних країнах за судовою владою, як правило, за конституційними судами. Відповідно до цього ст. 147 Конституції України встановлює, що «Конституційний суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України». Такі настанови присутні і в конституціях ряду інших демократичних держав. При цьому слід взяти до уваги, що компетенція конституційних судів в деяких країнах виходить за межі контролю саме за додержанням норм конституції, прикладом чого може бути правовий статус Федерального конституційного суду в Німеччині¹.

Завдання конституційного суду, його правове становище у загальній формі вперше, мабуть, сформулювали «батьки-засновники» США. О. Гамільтон, наприклад, вказував, що «тлумачення законів є відповідною і характерною функцією

¹ Див.: Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 315.

судів. Конституцію судді розглядають і зобов'язані розглядати як основний закон. Виходячи з цього, в їх обов'язок повищо входити визначення її значення, а також і значення будь-якого конституційного акту, що виходять від законодавчого органу»¹.

Ще більш конкретно і докладно охарактеризував у свій час положення конституційної функції судової влади голова Верховного суду США Дж. Маршалл. «З усією настійністю слід підкреслити, — писав він, — що саме судова влада має право і зобов'язана сказати, що таке є закон. Ті, хто застосовує будь-яку норму до конкретної справи, неминуче повинні роз'яснити і витлумачити цю норму. У разі, коли два закони протирічать один одному, суди повинні вирішити, який з них слід застосувати.

Таким чином, коли закон знаходиться у протиріччі з Конституцією, а по конкретній справі належить застосувати як закон, так і Конституцію, тоді суд повинен розглянути справу у відповідності із законом, нехтуючи при цьому Конституцією, або — у відповідності із Конституцією, нехтуючи при цьому законом; суд повинен визначити, яка з цих суперечущих одна одній норм є керівною для справи. Саме це й складає саму суть обов'язку суду.

Коли судам слід керуватися Конституцією — а Конституція має найвищу силу стосовно будь-якого звичайного акту легіслатури, — тоді Конституція, а не такий звичайний акт, повинна бути керівною стосовно справи, у зв'язку з якою вони обидва застосовуються»².

Слід звернути увагу на те, що тлумачення Конституції, її конкретних норм та положень має універсальний характер, хоча за своїм характером, змістом і значенням це тлумачення не можна розглядати однозначно. Справа в тому, що суб'єкти тлумачення Конституції суттєво між собою відрізняються: одна справа, коли суд загальної юрисдикції, розглядаючи будь-яку конкретну судову справу, вирішує питання про відповідність свого рішення або рішення нижчестоящего суду (за умов апеляції чи касації) вимогам Конституції, і зовсім інше, дійсно загальноправове значення має тлумачення, яке дає, як було зазначено, Конституційний суд України. На жаль, Конституція України в розділі про правосуддя, на відміну від деяких інших демократичних країн, не зобов'язує суди при розгляді конкретних судових справ перш за все з'ясовувати питання про конституційні вимоги щодо відповідної судової справи, шляхи її вирішення тощо. Було б ба-

¹ Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 134.

² Там же. С. 135.

жаним, щоб ця вказівка знайшла своє відбиття в законі про судоустрій України, а також в процесуальних кодексах, які слід найближчим часом прийняти в Україні.

Питання тлумачення конституції тієї чи іншої країни взагалі мають велике значення, оскільки вони пов'язані з тим, щоб усі суб'єкти, які будуть реалізовувати норми і принципи конституції у практичному житті, вірно розуміли, повністю з'ясовували думку, мету, в цілому усю філософію, громадське спрямування кожної норми, кожного положення конституції.

Не можна спеціально не звернути увагу на те, що в нас, в Україні, питання кваліфікованого тлумачення норм та положень нової Конституції України набуває особливого значення. Це пов'язано з рядом обставин. Перша й найбільш значна з них полягає в тому, що українське суспільство за останні роки здійснює перехід до принципово нового суспільного ладу, нової системи економічних, політичних, соціальних відносин, які ще не повністю зрозумілі й не сприйняті деякими колами населення, а тому й можуть виникати суперечки відносно поняття і шляхів застосування відповідних положень нової Конституції України.

По-друге, характерною рисою сучасної системи права України є суттєві прогалини і протиріччя у діючому законодавстві, особливо в тому, яке регулює різноманітні економічні процеси, що здійснюються у суспільстві, соціальні права і свободи громадян тощо. Тому вірне тлумачення відповідних принципів та норм Конституції сприятиме не тільки оптимальному, демократичному розв'язуванню цих ситуацій, а й подальшому розвитку законодавства у вірному спрямуванні.

По-третє, відомо, за яких складних умов йшло обговорення проекту і прийняття Конституції України 1996 р. Особливо слід згадати, як приймалися на останньому нічному засіданні норми Конституції, приймалися у якійсь мірі «на слух», внаслідок чого, вже після прийняття Конституції Верховною Радою України, прийшлося в її текст вносити відповідні редакційні правки. При цьому, як писав голова Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції України М. Д. Сирота, дехто під виглядом редакційних правок спробував внести зміни, переписати окремі положення, додати чи вилучити слова, які змінювали текст¹. І хоча комісія не дозволила це зробити, деякі положення прийнятої Конституції України, безумовно, потребують кваліфікованого тлумачення.

Зразу ж слід підкреслити, що таке становище аж ніяк не зменшує самий факт прийняття Конституції України, її ви-

¹ Див.: Уряд. кур'єр. 1996, 3 серп.

соку загальну якість. Але як вимога якісного вірного тлумачення стосується будь-якої конституції, будь-якого складного за своїм змістом й особливо значущого правового акту, так й вірне тлумачення норм та принципів Конституції України є зараз одним з головних завдань правової науки і практики. Це тим більш вірно, що вже зараз деякі положення Конституції вимагають офіційного тлумачення, оскільки їхнє формування може сприяти невірному, помилковому розумінню відповідних конституційних настанов.

Візьмемо як приклад положення, які регулюють порядок застосування Президентом України права вето відповідно до законів, що їх прийняла Верховна Рада України (ст. 94 та п. 30 ст. 106 Конституції України). У світовій практиці застосування права вето у відношенні законів, що їх підготував парламент і передав президенту країни для затвердження та опублікування, розрізняють два варіанти, кожен з яких має свій правовий статус: можливість накладення вето на закон в цілому чи на відповідні окремі положення закону. Наприклад, у Франції, Португалії, більшості штатів США відповідно президенти країн і губернатори штатів можуть налагати відбіркоче вето, яке поширюється не на весь закон, а лише на відповідну його частину (окрему норму, групу норм). На відміну від цього в США президент держави може накласти вето лише на весь закон у цілому, що фактично обмежує його права, оскільки, виступаючи проти тих норм закону, з якими він не згоден, він вимушений фактично виступати й проти положень, які його задовольняють.

Який же висновок логічно можна зробити відповідно до змісту права вето Президента України, виходячи з положень зазначених вище статей Конституції України? На нашу думку, тільки один: оскільки Конституція України у зазначених статтях не розрізняє можливі види та обсяги поширення права президентського вето, воно може бути застосоване як у відбіркочому, так й у загальному варіантах. Але такий висновок можуть й оспорювати, і тільки Конституційний суд України у межах повноважень, що закріплені за ним Конституцією України, може дати офіційне, тобто обов'язкове для виконання, тлумачення зазначених положень Конституції України.

У зв'язку з процесом практичного здійснення права вето Президентом України виникає й необхідність тлумачення ч. 1 ст. 94 Конституції України, а саме речення: «Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України». Природно виникає питання: а який правовий статус в цьому разі має підпис закону Голо-

вою Верховної Ради України; адже право підпису закону й пов'язане з ним оприлюднення закону (так звана його промульгація) належать тільки Президенту України й нікому іншому? Дійсно, в деяких країнах прийняті парламентом закони офіційно підписуються не тільки президентом країни, а також головою однієї з палат парламенту та прем'єр-міністром (ст. 51 Конституції Чеської Республіки), головою парламенту, а також головою уряду (ч. 2, ст. 87 Конституції Словачької Республіки). Така практика притаманна законодавчому процесу й в деяких інших країнах, але й в цьому разі правовий статус вчинених підписів не є однаковим, оскільки тільки президент, скажімо, Словаччини або Чехії має право вето на закони, що їх прийняв парламент.

Офіційне тлумачення Конституційного суду України, на нашу думку, повинно роз'яснити, що підпис Голови Верховної Ради України у даному разі не має значення затвердження закону, оскільки це право має виключно Президент України. Що стосується підпису Голови Верховної Ради України під текстом закону, що після прийняття його Верховною Радою України надсилається Президентові України, то цей підпис має супроводжувальне значення і засвідчує вірність тексту закону, щоб був прийнятий Верховною Радою України.

Процес застосування Президентом України права вето стосовно його конституційного врегулювання має ще одне хибне положення, яке, однак, не може бути виправлене за допомогою його офіційного тлумачення, оскільки в Конституції України (ч. 4, ст. 94) воно встановлюється чітко і недвозначно. Йдеться про те, що Президент України зобов'язаний підписати закон, на який він наклав вето, за умови, що цей закон був підтверджений при повторному розгляді не менш як двома третинами депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Виникає дуже важливе загальне питання: а чи повинна взагалі приватна або посадова особа будь-якого рангу підписувати документ, тим більш закон, проти якого вона виступає, з яким незгодна? Чи не можна в цьому разі провести аналогію з такими загальновідомими настановами, згідно з якими «ніхто не може бути зобов'язаний свідчити проти себе», «ніхто не може нести відповідальність за те, чого він не робив» та ін.? І хоча наведені принципи прямо не відповідають на поставлене питання, вони можуть відігравати роль відповідних орієнтирів.

Саме про такий підхід відповідно до дій президента країни стосовно закону, відносно якого парламент подолав вето президента, свідчить законодавча практика низки країн. На-

приклад, у США в разі, коли президент протягом 10 днів не підписує закон, який він відхилив, а конгрес, долаючи вето президента, схвалив його більшість у 2/3 свого складу, цей акт стає законом як ніби президент його підписав. Слід вважати, що саме в цьому випадку, мабуть, необхідний підпис Голови Верховної Ради України, значення якого полягає в тому, що він засвідчує подолання Верховною Радою вето Президента України.

Як бачимо, вірне тлумачення ідей, закладених в Конституції України, має дуже велике значення з точки зору захисту демократичних принципів, на яких вона ґрунтується, зокрема принципу розподілу влад, чіткого визначення повноважень кожної державної структури, кожної посадової особи. При цьому, і це слід особливо підкреслити, тлумачення норм і принципів Конституції України повинно бути повністю звільнено від будь-яких упереджень, інтересів тих чи інших політичних кіл тощо, повинно бути зорієнтоване на об'єктивний, відповідаючий світовій практиці досвід. Ідея порозуміння, політичного компромісу, узгодження спірних питань, яка поза всього іншого має базуватися на загально-визнаних правових принципах і демократичній світовій конституційній практиці — ось що нам необхідно в якості однієї з найважливіших підвалин тлумачення Основного Закону Української держави.

В теорії права з давніх часів йде науковий спір відносно того, якою є мета тлумачення правових норм: чи хочемо ми за допомогою тлумачення встановити, що саме хотів затвердити законодавець, встановлюючи відповідну правову норму¹, чи намагаємося з'ясувати виключно самий смисл, суть цього закону, те, що він встановлює у дійсності². На нашу думку, важливим є й перше, й друге, бо закон, відповідна норма закону можуть бути дійсно дійовими лише у тому разі, коли і перша, і друга позиції збігатимуться. Разом з тим завжди слід чітко уявляти собі, яку мету ставить перед собою законодавець, встановлюючи відповідну правову норму, чи не є її формулювання, тлумачення відповідних положень спробою виразу, закріплення відповідної політичної позиції якоїсь політичної партії, відповідних політичних осередків тощо. У наш час перетворення суспільних відносин на демократичних засадах такий крок слід вважати цілком можливим. Крім того, не можна ігнорувати й те, що відповідні недоліки в сфері нормотворчості можуть бути наслідком недо-

¹ Див.: Васьковський Е. Ф. Руководство к толкованию и применению законов. М., 1913. С. 29.

² Див.: Шершеневич Г. Ф. Применение норм права // Журн. Министерства юстиции. 1903. № 1. С. 56.

статньої професійної підготовки різної кількості законодавців і т. ін.

У зв'язку з цим слід зазначити, що, аналізуючи зміст та спрямованість, здійснюючи тлумачення правових норм, а тим більш норм та положень Конституції України, ми завжди повинні приділяти відповідну увагу не тільки виключно правовим питанням, а й питанням політичним, досліджувати соціально-політичну спрямованість кожної конституційної настанови.

Надійшла до редколегії 12.08.96

А. П. ЗАКАЛЮК, академік АПРн України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ ЗАСОБАМИ НАУКОВО-КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Одним з основних здобутків п'ятирічного існування незалежної держави України є створення її власного національного законодавства. За названі роки певною мірою визначився порядок ініціювання та розробки законопроектів, їх розгляду та прийняття Верховною Радою. Завдяки цьому держава вже має більше 600 нових законодавчих актів у різних галузях її життєдіяльності. Набуло тенденції зростання у правовому полі питомої ваги законів, поступове витиснення ними регулювання основоположних правовідносин нормативними актами вищих органів державної виконавчої влади, міністерств і відомств. Верховною Радою України поставлено завдання щодо розробки цілісної Державної програми розвитку законодавства, його повної системи і структури. Ґрунтовну ідеологічну, правову та методологічну базу його розвитку становить нова Конституція (Основний Закон) України. Разом з тим введення в дію Конституції вимагає вже найближчим часом прийняття значної кількості нових основоположних, у тому числі конституційних, законів, що мають забезпечити її справжню реалізацію, подальший поступ до утвердження України як правової і соціальної держави із відповідним правовим режимом, насамперед із законодавчим забезпеченням усього передбаченого Конституцією кола прав, свобод та обов'язків громадян нашої держави.

Все наведене знову і з новою силою піднімає проблеми підвищення якості законопроектної та законотворчої роботи, яка б відповідала рівневі правової держави, що має конституційні засади законодавства, поступово виходить з полоси стихійного, а інколи й спонтанного законотворення заради