

З метою виконання своїх завдань академія має намір: устанавлювати, підтримувати й розвивати зв'язки для обміну досвідом з зарубіжними юридичними установами, обмінюватися з ними планами і результатами досліджень, науковою літературою, готувати й видавати спільні роботи, здійснювати інші форми співробітництва.

Для здійснення поставлених перед собою завдань і у межах, передбачених Статутом, академія буде провадити певну частину своєї діяльності на комерційній основі.

Безумовно, не всі з переданих вище завдань і напрямків діяльності академії мають бути вирішені і здійснені аразу ж або найближчим часом. Успішне просування накресленим шляхом можливе лише поступове, на базі кропіткої роботи і творчого підходу, по мірі накопичення досвіду, зміцнення фінансової бази академії, проведення значної організаційної роботи. Однак головна передумова майбутнього успіху — наявність сильного творчого наукового потенціалу, закріпленої Статутом структури, прагнення юристів-учених і практиків зробити гідний внесок у будівництво в Україні істинно правової держави, — є запорукою успіху в роботі новоствореної академії.

В. Я. ТАЦІЙ, академік, президент Академії правових наук України

## ПРОЕКТ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

(загальні питання)

Бурхливі події останніх років внесли суттєві зміни не тільки в різні сфери громадського, політичного й економічного життя українського народу, а й в основи конституційного устрою України. На підтвердження цього достатньо звернути увагу на те, що Україна стала незалежною державою. Її економіка розвивається не тільки на підставі державної, але й приватної власності. В державі затверджуються економічний і політичний плюралізм, багатопартійність. Причому ці процеси розвиваються з такою швидкістю, що навіть досить часте внесення змін в діючу Конституцію держави, з одного боку, явно запізнюється, а з другого — воно не може повною мірою бути адекватним масштабу тих змін, які сьогодні відбуваються як у суспільстві, так і в державі. На практиці ж це веде до того, що діюча Конституція все більшою мірою не відповідає реальному стану суспільства і завданням держави, тим процесам, які сьогодні відбуваються в Україні. А це, в свою чергу, свідчить як про певну кризу діючої Конституції, так і про те, що вже пов-

ністю визріли умови для радикальної конституційної реформи і на цій основі — реформи всієї правової системи. Тому обґрунтованим є рішення Верховної Ради України про підготовку проекту Конституції і його винесення на всенародне обговорення.

Сам факт обговорення свідчить про дальший розвиток демократії. Під час всенародного обговорення проекту нової Конституції висловлено більше 47 тисяч пропозицій і зауважень. Вони висувалися громадянами, Радами всіх рівней, депутатами, трудовими колективами, громадськими об'єднаннями, партійними структурами, навчальними та науковими закладами, правовими установами. Проект всебічно обговорювався і на розширеному засіданні Президії Академії правових наук України 29 жовтня 1992 року.

Незважаючи на різні оцінки, всі учасники погодились, що проект Конституції підготовлений на належному професійному рівні. У ньому всебічно використані досвід конституційного будівництва зарубіжних країн, досягнення прогресивної політичної і правової думки, відображені основні соціальні реалії, що сформувалися в Україні.

У проекті окреслюються фундаментальні проблеми розвитку правової державності. І насамперед, констатується, що єдиним джерелом державної влади є народ, що він здійснює її як безпосередньо, так і через систему державних органів. Принцип суверенитету народу встановлюється як важливий принцип функціонування політичної системи України.

Як позитивне слід відзначити, що в проекті закріплюється пріоритет прав і свобод людини й громадянина, а також досить детально визначені правові механізми їх реалізації.

На нашу думку, важливе значення має проголошення конституційних принципів народовладдя, верховенства права, розвитку й заохочення самоврядування, економічного, політичного й ідеологічного плюралізму, пріоритету норм міжнародного права. У проекті Конституції України закріплено положення про те, що державна влада реалізується відповідно до принципу її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Таким чином, вперше в наше конституційне законодавство вводяться поняття «розподіл властей» та «судова влада», що, безумовно, вимагає підвищення значення суду в системі влади. Чітко окреслюються місце і роль конституційного суду. Суд повинен стати повністю незалежним і самостійним органом держави. І це вірно, тому що тільки сильний суд зможе протистояти свавіллю, будь-яким протиправним діям державних органів, громад-

ських організацій, посадових осіб та окремих громадян, забезпечити права людини.

Заслуговує на підтримку і положення про заборону делегування повноваги однієї влади іншій. Все це свідчить про відмову від принципу повновладдя Рад і закріплення незалежності і рівності всіх трьох властей. Безумовно, що для реалізації названих положень ще треба знайти чітку правову регламентацію змісту і меж здійснення своїх повноважень кожною із властей. Це буде належною протидією виникненню конфронтації між ними, що дуже важливо для розбудови державності в Україні.

Але сказане зовсім не значить, що протиріччя між властями неможливе і небезпечне. Навпаки, протиріччя між законодавчою і виконавчою властями, між Президентом і парламентом (але в межах чітко визначених парламентських процедур) об'єктивно неминуче ведуть до реалізації системи стримань і противаг.

Визначаючи рівність і незалежність всіх властей, треба все ж таки наголосити, що парламент поряд з основною сферою своєї діяльності — законодавчою — виконує також у великому обсязі установчу і контрольну функції. Він приймає участь у формуванні інших властей, здійснює контроль за діяльністю виконавчої влади. Все це знайшло відображення в проекті Конституції України. Але, як було зазначено на засіданні Президії Академії правових наук, треба додатково встановити такі конституційні механізми, при яких одна влада не дублювала б другу, а була б стримуючим і врівноважуючим фактором.

Вперше в організації влади в нашій державі впроваджуються нові органи: Уповноважений з прав людини, Конституційний суд, арбітражні суди. Все це спрямовано на розвиток демократії і законності в державі.

Але опублікований проект нової Конституції України, на жаль, має немало суттєвих недоліків, що викликає досить різку його критику. Головними з них мають бути такі є деяка декларативність (і навіть фіктивність), а також авторитарність окремих положень проекту.

З одного боку, в проект закладаються положення, які є основою стабільної, розрахованої на невизначено тривалий термін чинності Конституції. Причому ці положення не поступаються за своїм змістом конституціям передових цивілізованих держав. Зокрема, це стосується розділу про права людини і громадянина. Але кризові явища в економіці і соціальному житті не дозволять реалізувати на практиці в повному обсязі

багато з написаного, зокрема, свободу пересування, право на працю, на житло тощо.

З другого боку, Конституція повинна бути діючим нормативним актом. А тому в проекті нової Конституції закріплені і відповідні владні противаги «параду суверенітетів», «війні законів», розхитаності державної дисципліни, недопустимому паралічу влади, зростанню злочинності, розгулу стихійних процесів в економіці й соціальному житті. Саме умови соціальної нестабільності викликають об'єктивну необхідність законодавчого закріплення сильної виконавчої влади в центрі й на місцях, розширення повноважень Президента у виконавчій сфері і його впливу на законодавство. А це, в свою чергу, неминує веде до значного підвищення авторитарності державної влади.

Тому у висновках Президії Академії правових наук України справедливо було зазначено, що деякі положення проекту не відповідають вимогам моделі Конституції цивілізованої демократичної держави, а виходять з реальностей сьогодення. А якщо ще зважити на те, що в даний час іде пошук найбільш припустимих і ефективних структур державної влади, а потім ще буде потрібен досить тривалий час на їх апробацію, якщо до цього не приплюсувати реальну оцінку соціально-економічного і політичного стану нашого суспільства, що склався на сьогодні в Україні, то все це дозволяє зробити висновок, що на даний час практично неможливо прийняти постійно діючу, вільну від проявів декларативності і авторитаризму нову Конституцію.

Все це свідчить про те, що загроза конституційної кризи досить реальна. Але ще не використані всі можливості її упередження. На наш погляд, можливі декілька варіантів запобігання цієї кризи. Найбільш важливим і доцільним для розбудови державності України є: 1) прийняття вже в 1993 р. Декларації прав людини й громадянина в Україні, добру основу для якої міг би скласти II розділ проекту Конституції; 2) внесення суттєвих змін до діючої Конституції, і перш за все, в розділ про основи конституційного ладу з тим, щоб визначити орієнтири і пріоритети її державно-правового розвитку; 3) прийняття пакету тимчасових конституційних законів або узагальненого закону «Про організацію державної влади в Україні»; які б діяли за умов перехідного періоду; 4) спокійне, але досить інтенсивне продовження роботи над проектом нової Конституції з метою її наближення до еталону конституції демократичної, правової, соціально спрямованої держави.

Слід підтримати думку про те, що головним критерієм оцінки змісту Конституції у ~~будь-якому варіанті має бути відпо-~~

відність її положень головним положенням Декларації про державний суверенітет України, Декларації прав національностей України, Акту про проголошення незалежності України, документам ООН про права людини та іншим міжнародно-правовим документам, які закріплюють ці права міжнародним зоб'язанням України.

Враховуючи, що після обговорення Верховною Радою результатів всенародного обговорення проекту Конституції України робота над його удосконаленням буде, очевидно, продовжена, вважаю за доцільне звернути увагу і на деякі конкретні зауваження, які слід врахувати при його доопрацюванні.

На мій погляд, головним недоліком проекту Конституції України є невдале вирішення, недостатня відпрацьованість питань державної влади та управління як на республіканському, так і на місцевому рівнях. Справедливі заперечення як в ході всенародного обговорення, так і на розширеному засіданні Президії Академії викликало вирішення в проекті питання про статус місцевих Рад народних депутатів. Була висловлена обґрунтована думка, що їх закріплення не як органів державної влади, а лише як органів місцевого самоврядування на всіх рівнях суттєво зменшує необхідні суспільству державновладні засади. Було зауважено, що вирішення цієї проблеми залежить від характеру територіального устрою і територіальної організації влади в Україні. Вони мають будуватися за принципом децентралізації властей у рамках територіальної єдності. З метою максимального врахування при вирішенні державних завдань місцевих інтересів, розвитку місцевої ініціативи, оптимального використання місцевих ресурсів на засіданні було визнано доцільним будувати керівництво областями (землями) на засадах автономії, надавши обласним Радам державного статусу, розширивши їх права і створивши на цьому рівні виконавчі органи, що обираються Радами.

Нижчестоящі Ради слід будувати на засадах самоврядування, означивши на рівні Конституції основні напрямки діяльності усіх їх ланок і їх загальну компетенцію в сфері нормотворчості, у виконавчій, контрольній, координаційній та іншій діяльності.

Щодо державної адміністрації, то порівняно з проектом потрібний докорінний перегляд її компетенції з наголосом на здійсненні контрольних функцій та керівництві маючими загальнодержавне значення управлінськими структурами.

Немало зауважень викликають і положення проекту, які регулюють відособлення властей на базі розмежування сфер їх праці, функцій, компетенції і правових форм діяльності, їх не-

залежності, взаємозрівноважування, системи противаги, стримання і взаємного контролю.

Так, у проекті відзначається, що на відміну від виконавчої і судової властей, обмежених законом, законодавча влада обмежена виключно основами конституційного ладу, природними правами й свободами людини, загальновизнаними принципами міжнародного права. Це фактично розширює права законодавчої влади, що вступає у протиріччя з тим положенням проекту, де закріплюється, що Національні збори не можуть вирішувати питання державного життя України, які віднесені Конституцією до відома Президента, інших державних органів, органів регіонального й місцевого самоврядування та ін. На наш погляд, ці протиріччя повинні бути усунені.

На мою думку, треба дати в новій Конституції України чітку відповідь на питання, яка ж у нас республіка — парламентська, президентська чи змішана — напівпрезидентська. Це сприяло б вирішенню питань про розмежування повноваг між властями, які вирішувалися б значно простіше як на законодавчому рівні, так і на практиці.

Як впливає з проекту, в країні планується впровадити формулу правління, засновану на існуванні сильного Президента в парламентській республіці. Більш того, на практиці ця формула активно втілювалася в життя. Дійсно, якщо спиратися на сучасні умови життя суспільства і держави, то цей підхід, можливо, є вірним, але нема ніяких підстав для «увіковічення» цієї практики на тривалий час шляхом конституційного закріплення.

Надання Президенту права приймати нормативні укази з неурегульованих законом питань, а також сучасні широкі повноваження його представників на місцях, на наш погляд, можуть бути виправдані лише складнощами перехідного періоду. Тому ці положення не можуть бути в Конституції, а мають закріплюватися лише як тимчасові і на рівні звичайного закону, зміна якого не потребує конституційної більшості при голосуванні в парламенті.

Досить невизначено закріплюються в проекті правовий статус, функції, компетенція Президента, його взаємодія з Кабінетом Міністрів і Прем'єр-міністром. Якщо виходити з того, як це закріплено в діючій Конституції, що Президент — глава виконавчої влади, то він є вищою посадовою особою цієї влади і тому в першу чергу несе персональну відповідальність за стан управління державою і його результати.

Прем'єр-міністр, на наш погляд, не може бути лише своєрідним «санітарним кордоном» для Президента між парламен-

гом і народом. Але якщо сьогодні це в деякій мірі і виправдано, то явно недоцільно закріплювати цей «кордон» на тривалий час у постійно діючій Конституції, а тому треба проробити варіант про вилучення посади Прем'єр-міністра. Тільки тоді Президент дійсно стане (як це закріплено в Конституції США і деяких інших країн) главою виконавчої влади, буде керувати Кабінетом Міністрів і нести персональну відповідальність як за діяльність Уряду, так і за стан держави. Звільнення від відповідальності Президента як вищої посадової особи України за дії Уряду і стан держави — це небезпечний шлях у розвитку демократії в державі, утвердженні її суверенітету.

У зв'язку з цим треба відзначити, що сьогодні об'єктивно необхідне введення поста Віце-президента. Якраз ця посадова особа, яку доцільно, як і Президента, обирати народом, поряд з виконанням своїх обов'язків виконувала б на законних підставах у необхідних випадках функції Президента. У той же час Прем'єр-міністр, який відповідно до проекту повинен у разі такої необхідності тимчасово виконувати обов'язки Президента, не має правових підстав виконувати функції глави держави.

Не можна погодитись і з тим, що проект Конституції фактично поділяє всіх міністрів на дві категорії: перша — це ті, яких призначають Національні збори; друга — яких призначає і звільняє сам Президент. Такий порядок, з одного боку, принижує правовий і соціальний статус окремих міністрів, а з другого — може призвести до безконтрольного процесу як ліквідації, так і створення нових міністерств. Було б більш виправданим положення, при якому всі ці важливі питання вирішувалися безпосередньо Національними зборами за поданням Президента України.

У наш час спостерігаються певні тенденції виходу за межі своєї компетенції і з боку законодавчої влади. І ці тенденції без всяких на то підстав перейшли і в проект Конституції. Так, Верховна Рада України неодноразово виявляла своє прагнення до таких форм контролю за виконавчою владою, які не можна назвати правовими. Це, наприклад, поодинокі виклики Президента і Прем'єр-міністра на засідання парламенту із звітами з різних питань, що не сприяє створенню умов для спокійної і самостійної роботи Уряду. По суті, йдеться про позбавлення Уряду як вищої структури виконавчої влади відповідальної самостійності і незалежності дій у рамках закону.

Невдалим, на наш погляд, є положення проекту про те, що народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Національних зборів відповідного законопроекту, який розгля-

дається в пріоритетному порядку. Недоцільно надавати народові права законодавчої ініціативи, бо він сам є джерелом влади, сувереном і не повинен порушувати клопотання навіть перед Національними зборами, які, до речі, самі сформовані шляхом волевиявлення народу. В даному випадку не проведено чіткого розмежування, що може розв'язуватися за допомогою безпосередньої, а що — за допомогою представницької форм демократії.

Як уже відзначалося, досить вдало в проекті Конституції опрацьовані питання регламентації діяльності судової влади як системи незалежних державних органів-судів, покликаних від імені держави чинити правосуддя, вирішувати у судовому порядку спори і конфлікти у правовій сфері. Проект Конституції вбачає роль суду у державі й суспільстві також у тому, що він є гарантом прав і свобод особи, справедливості, законності, демократії, громадського миру і злагоди. Суд має стати єдиним органом, який остаточно вирішує усі правові спори в суспільстві, чим забезпечується його верховенство у правоохоронній функції правової держави.

Утвердження незалежних судів є найважливішим напрямком державної політики. Конституція повинна прискорити процес становлення незалежної, рівної і самостійної судової влади в державі. Обговорення в Академії правових наук положень проекту Конституції щодо судової влади викликало жваву дискусію. Підкреслювалась особлива роль у цій системі Конституційного суду. Він не є типовим судовим органом, для якого головною є функція здійснення правосуддя в окремих справах. Тому діяльність Конституційного суду повинна регулюватися окремою главою. Деякі учасники дискусії вважали навіть, що Конституційний суд і прокуратура за своїми функціональними ознаками до судової влади не належать, а становлять самостійну четверту — наглядово-контрольну владу. Висловлювалось і побажання посилити конституційне регулювання процедурної сторони діяльності Конституційного суду.

Не можна погодитись з віднесенням прокуратури до органів судової влади, і з пропозиціями про значне звуження її функцій, особливо у сфері загального нагляду. На нашу думку, в обставині загального правового нігілізму і невиконання законів нема ніяких соціальних підстав, які б виправдовували звуження функцій прокуратури як органу, покликаного забезпечити властивими йому засобами верховенство закону в усіх сферах правозастосовчої практики. Іншими словами, прокурорський нагляд у властивих йому формах має бути спрямований на захист конституційного ладу України, конституційних прав



і свобод людини і громадянина, на забезпечення законності і правопорядку. Все це має бути спрямоване на зміцнення суверенітету України, розбудову правової соціальної держави.

Оскільки Конституційний суд і прокуратура є органами охорони Конституції, її верховенства, забезпечення законності в державі, вважаємо, що відповідні глави доцільно було б вмістити в спеціальний розділ про Охорону Конституції.

Ю. С. ШЕМЩУЧЕНКО, академік Академії наук України

### КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СИСТЕМ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Після проголошення України незалежною державою розпочався процес радикальних змін у нашому законодавстві. Це стосується практично всіх його галузей. Але цей процес здійснюється значною мірою спонтанно, без чітко визначеної стратегії і системи.

Причин тут багато. Серед них виділяються причини конституційного характеру. Нині діюча латана й перелатана Конституція України об'єктивно вже не в змозі забезпечити належний розвиток нової системи законодавства України. Позитивні зрушення у цій справі пов'язані з новою Конституцією України. Адже вона має стати Основним Законом країни, вершиною правової піраміди. На неї повинна рівнятися вся система правового регулювання. Закони і підзаконні акти мають відповідати вимогам Конституції. Саме цим обумовлено її значення для розвитку системи законодавства незалежної України.

Проект нової Конституції України містить ряд принципів, що стосуються даного питання. Йдеться, зокрема, про принцип верховенства права в Україні, найвищу юридичну силу Конституції, пряму дію її норм, повагу до загальновизнаних принципів міжнародного права. У проекті значно ширше і детальніше, ніж у діючій Конституції України, зафіксований порядок прийняття законів та інших нормативних актів (законодавчий процес).

Але ні діюча Конституція, ні вказаний проект не дають відповіді на питання про напрямки розвитку системи законодавства. Це має вирішувати сам законодавець. На жаль, він не надає цьому питанню належної уваги. У законодавчій сфері ним не витримується система пріоритетів. Часто приймаються не ті закони, в яких є об'єктивна необхідність, а ті, які прощовуються відповідними силами.