

УДК 342.41

Олеся Нікольська,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри конституційного і міжнародного права
Донецького національного університету

КОНКРЕТИЗАЦІЯ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті аналізуються ознаки конкретизації норм Конституції України та на підставі такого аналізу формулюється визначення цього поняття. Досліджуються критерії, яким повинні відповідати нормативні акти, що конкретизують конституційні положення, а також пропонуються шляхи підвищення якості таких актів.

Ключові слова: Конституція України, конкретизація, тлумачення, застосування, закон, конституційний контроль.

Конституція України закріплює загальні засади суспільного і державного ладу, встановлює основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, засади організації та функціонування основних елементів політичної системи суспільства, закріплює унітарний устрій держави, а також систему державної влади і місцевого самоврядування. Немає практично такої сфери суспільних відносин, в якій не виявився б регулюючий вплив конституційних норм. Часто норми Конституції України досить важко реалізувати, якщо вони не конкретизовані у поточному законодавстві. Вона тільки виконує роль Основного Закону, становлячи фундамент, на якому підіймається вся будова українського законодавства. Вірно зауважується в юридичній літературі, що Конституція не може і не повинна підміняти галузеве законодавство [1; 2].

Конкретизація конституційних норм є об'єктивною необхідністю, оскільки без неї складно реалізувати і, зокрема, застосувати конституційні норми до конкретних життєвих ситуацій. Така необхідність обумовлена: по-перше, абстрактністю конституційних норм; по-друге, тим, що деякі норми Основного Закону прямо передбачають їх розвиток у поточному законодавстві або з них випливає необхідність такого розвитку.

Питанню правової конкретизації конституційних положень приділяли увагу такі вчені: О. Белкін, Б. Венгеров, Б. Еб-

зев, О. Кутафін, В. Лучін, О. Оніщенко, В. Скомороха, Ю. Тодика та ін. Однак на теперішній час не достатньо дослідженим залишається поняття конкретизації конституційних норм, наукового осмислення потребують критерії, яким повинні відповідати нормативні акти, що конкретизують конституційні положення, а також заходи щодо підвищення якості останніх.

Мета статті — сформулювати визначення поняття конкретизації норм Конституції України, виокремити критерії, яким повинні відповідати нормативні акти, що конкретизують конституційні положення, а також запропонувати заходи щодо підвищення якості таких актів.

Для визначення поняття конкретизації норм Конституції України необхідно проаналізувати його ознаки. До таких ознак, по-перше, належить те, що конкретизація — це об'єктивна необхідність. Тут слід погодитися з думкою, що конкретизація є важливою гарантією реалізації конституційних норм. При цьому сенс конкретизації конституційно-правових норм полягає в тому, щоб сприяти реалізації норми через прийняття норм більш конкретного характеру [3]. Також слушно підкреслюється в юридичній літературі, що конкретизація — необхідний процес, пов'язаний з розвитком конституційних норм. Це означає, що окремі елементи конституційних норм отримують свій розвиток у правових приписах інших нормативно-правових актів [4].

По-друге, слід зазначити, що конкретизація конституційних норм — це не тільки процес розвитку норм Конституції України у поточному законодавстві. Це й процес взаємопроникнення норм Основного Закону України та норм інших галузей права. Конституційні норми визначають зміст галузевих норм, іноді коригуючи їх у процесі правозастосування. Слушною є точка зору, що правозастосувач зобов'язаний надавати галузевим нормам конституційний сенс. Отже, конституційні норми поряд з нормами галузевими здійснюють регулюючий вплив на конкретні суспільні відносини. Таким чином, здійснюється конституціоналізація права, що надає йому більш високу соціальну цінність [5]. Досить точно підкреслюється в юридичній літературі, що розвиток Конституції проявляється в тому, що норми інших актів узгоджуються в істотних рисах з конституційними нормами, збагачують їх конкретними ознаками та забезпечують їх застосування до конкретних обставин [6].

По-третє, конкретизація здійснюється уповноваженими органами та посадовими особами. Таким органом виступає, перш за все, Верховна Рада України, яка згідно зі ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади. Конкретизація на підзаконному рівні здійснюється Президентом України, Кабінетом Міністрів України та іншими уповноваженими суб'єктами.

По-четверте, результати конкретизації фіксуються у визначеній законодавством України формі та є загальнообов'язковими. Зокрема такою формою виступають закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти.

Поняття конкретизації досить часто використовують синонімічно поряд з поняттями тлумачення і застосування. Однак ці поняття не є тотожними, їх слід відмежовувати.

Так, в юридичній літературі зустрічається точка зору, що конкретизація є видом тлумачення [7] або навпаки тлумачення розглядається як вид чи засіб конкретизації [8; 9]. Спільним у тлумаченні конституційних норм та їх конкретизації є те, що вони об'єктивно необхід-

ні для однакової та ефективної реалізації норм Конституції України. Однак ці поняття слід розглядати як самостійні. По-перше, вони характеризуються різною метою. Метою тлумачення є розкриття змісту норми, який був вкладений законодавцем, та не передбачає перетворень змісту норми. Конкретизація ж передбачає певну переробку змісту норми. Вона, на відміну від тлумачення, привносить до змісту норми дещо нове, що не суперечить її смислу. По-друге, різними є і результати. Вірно зазначає Ю. Л. Власов, що сутність конкретизації полягає у виданні правоположення, яке не виходить за межі змісту правової норми, але містить у собі новий елемент деталізації регулювання суспільних відносин, що не виражений у цій нормі [10]. Наприклад, п. 9 ст. 106 Конституції України закріплює, що Президент України призначає, за згодою Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України. Однак процедура призначення Прем'єр-міністра розкривається у ст. 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». При тлумаченні лише з'ясовуються частини змісту правової норми, але нових елементів правового регулювання не встановлюється. Таким чином, результатом конкретизації є відносно нові правила поведінки. В результаті тлумачення виводяться певні правила розуміння змісту тієї чи іншої конституційної норми.

Необхідно також розмежовувати поняття конкретизації конституційних норм та їх застосування. В результаті застосування норм Конституції України відбувається конкретизація дії конституційних норм. Її необхідність закладена у самій суті правового регулювання, а саме у впливі конституційних норм, що носять загальний характер, на учасників конкретних суспільних відносин. Конкретизацію дії конституційної норми, що застосовується, не можна розглядати як конкретизацію самої норми Конституції України. Конкретизація конституційної норми — це функція правотворчості, а не правозастосування. При правотворчості досягається конкретизація, уточнення норми Конституції України. В результаті застосування зміст конституційної норми не змінюється. Відбу-

вається лише уточнення сфери дії норми (відносини, суб'єкти, об'єкти), визначаються конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто досягається конкретизація дії конституційної норми.

Розмежування понять правозастосування та конкретизації має істотне значення, оскільки їх змішування дає підстави окремим правознавцям розглядати правозастосовувачів як суб'єктів правотворчості. Так, П. М. Рабінович та Г. Г. Шмельова розглядають роз'яснення Пленумів Верховного Суду як нормативні правоконкретизуючі положення. Останні, на їх думку, ідентичні конкретизуючим юридичним нормам, що створюються в процесі правотворчості [11]. Аналогічну думку підтримує О. Бирик, який вважає Пленуми Верховного Суду нормативними правовими актами. Він, зокрема, зазначає, що конкретизація загальних норм закону в положеннях керівних роз'яснень — це є процес правотворчості, спрямований на поглиблення загального змісту норми права на основі внесення нових елементів у правове регулювання відповідних суспільних відносин, який має підзаконний характер [12].

Тут слід погодитися з думкою В. Ковальського та І. Козінцева, що Конституція не передбачає прийняття судами нормативно-правових актів, тому постанови Пленуму Верховного Суду України віднесені до актів нормативного тлумачення [13]. Постанови Пленуму Верховного Суду України є специфічним видом постанов, які містять роз'яснення законодавства, принципів рекомендації, приймаються з метою правильного й однакового застосування законодавства на практиці [14].

Більшість норм Основного Закону України конкретизується в нормах законів і підзаконних нормативно-правових актів [15]. Це обумовлює необхідність визначити критерії, яким повинні відповідати такі акти.

Аналіз Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» дозволяє виокремити такі критерії, яким повинні відповідати нормативні акти, що конкретизують конституційні положення:

1) ст. 8 Конституції України закріп-

лює, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй. Для законів та інших нормативно-правових актів, що розвивають конституційні положення, важливо базуватися на принципах та спрямовуватися на досягнення цілей, що закріплені в Конституції України;

2) використання при прийнятті відповідного нормативного акта лише тих понять та термінів, які передбачені Конституцією України;

3) недопущення обмеження прав і свобод людини і громадянина при прийнятті нормативних актів. Конституція України закріплює, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22);

4) прийняття нормативного акта компетентним органом. У нормотворчій практиці зустрічаються випадки, коли певний закон делегує законодавчі функції іншому органу влади, що є неконституційним. Прикладом тут можуть слугувати підпункти 3.5, 3.6 п. 3 ст. 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України» від 05.04.2001 р., за якими Кабінет Міністрів України мав право зменшувати (скасовувати) розмір тимчасової надбавки до діючих ставок ввізного мита шляхом видання постанови, а також приймає рішення про продовження процедури запровадження, змін та скасування тимчасової надбавки до діючих ставок ввізного мита на деякі товари. Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 23.06.2009 р. № 15-рп/2009 визнав такі положення Закону неконституційними та зазначив, що відповідно до конституційних положень право встановлювати (скасовувати) загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі), включаючи ввізне мито та розмір тимчасової надбавки до діючих ставок ввізного мита, належить до законодавчих повноважень Верховної Ради України. Суд підкреслив, що делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади порушує вимоги Основного Закону України [16];

5) форма нормативно-правового акта повинна відповідати вимогам Конституції України. Стаття 92 Конституції України закріплює, які питання визначаються та встановлюються виключно законами України. Однак така конституційна вимога не завжди виконується. На це звертав увагу Конституційний Суд України в своєму рішенні від 01.04.2008 р. № 14-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України), яким визнав такою, що не відповідає Конституції України, постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16.03.2006 р. Конституційний Суд України дійшов висновку, що Регламент, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України і за встановленою Конституцією України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності. В цьому ж рішенні Конституційний Суд України зазначив, що у ч. 1 ст. 92 Основного Закону України закріплений принцип пріоритету (верховенства) закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Перелік питань, що мають регулюватися виключно законами України, передбачений цією нормою, має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону [17]. Слід зазначити, що наразі прийнятий Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р.;

6) дотримання процедури прийняття та набрання чинності нормативним актом, що передбачена Конституцією України. В юридичній літературі підкреслюється, що до проблемних питань у сфері захисту конституційної законності треба віднести порушення встановленої Основним Законом України процедури розгляду та ухвалення правових актів або набрання ними чинності [18]. Так, із цих підстав Конституційний Суд України визнав неконституційними декілька законів України, зокрема «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та не-

допущення зловживань правом на конституційне подання» (Рішення від 07.07.2009 р. № 17-рп/2009); «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» (Рішення від 14.07.2009 р. № 18-рп/2009); «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (Рішення від 10.09.2009 р. № 20-рп/2009) та ін.

Ці закони були прийняті Верховною Радою України з подоланням вето глави держави, тож вони мали б містити дати їх повторного прийняття (у тому числі дату першого прийняття закону) і підпис Голови Верховної Ради України, який є свідченням того, що зміст закону відповідає прийнятому парламентом. Якщо Президент України не підписав такий закон, він повинен бути невідкладно офіційно оприлюднений Головою Верховної Ради України й опублікований за його підписом. Наявність такого підпису під текстом закону є обов'язковою.

Для забезпечення якості законодавства України доцільним уявляється введення обов'язкового попереднього конституційного контролю. Завдяки такому виду конституційного контролю можливо розв'язати конституційно-правові питання ще на ранніх стадіях законодавчого процесу. Вірно підкреслюється в науковій літературі, що, здійснюючи такий контроль, Конституційний Суд України як реагував би на прямі порушення Конституції України при прийнятті законів, так і вказував би парламенту на необхідність вжиття заходів для усунення певних розбіжностей в законодавчих актах або прогалин у правовому регулюванні [19]. Такий вид конституційного контролю стимулює стабільність законодавства, оскільки усуває проблему скасування маси підзаконних нормативних актів при наступному визнанні закону таким, що не відповідає Конституції України.

Однак в юридичній літературі слухно зауважується, що невеликим обов'язкового попереднього конституційного контролю є велике навантаження на суддів, що може призвести до формалізму або блокування роботи органів влади [20].

Тут слід звернутися до досвіду зарубіжних країн, у конституційному законодавстві яких передбачений попередній конституційний контроль. Так, Конституційний Суд Республіки Білорусь згідно з Декретом Президента Республіки Білорусь від 26.06.2008 р. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» здійснює обов'язковий попередній контроль конституційності всіх законів [21]. Подібним чином попередній конституційний контроль закріплений у Конституції Республіки Казахстан. Так, у п. 2 ч. 1 ст. 72 вказаної Конституції передбачено, що Конституційна Рада Республіки Казахстан розглядає до підписання Президентом прийняті Парламентом закони на відповідність Конституції Республіки [22]. Такий вид контролю дійсно може призводити до перенавантаження органу конституційного контролю.

Цікавим є досвід Франції. Стаття 61 Конституції Французької Республіки закріплює, що органічні закони до їх промульгації, законопроекти, вказані у ст. 11 (це законопроекти щодо організації публічної влади, реформ в економічній, «соціальной та екологічній» політиці нації і публічних служб, які мають відношення до цієї політики, або законопроект, що дозволяє ратифікацію будь-якого міжнародного договору, який не суперечить Конституції, але може позначитись на функціонуванні державних інститутів. — Авт.), до того, як вони будуть передані на референдум, та регламенти палат Парламенту до їх застосування мають бути надані Конституційній раді, яка виносить рішення про їх відповідність Конституції [23]. Розгляд в обов'язковому порядку тільки чітко визначеного кола законів дозволяє уникнути перенавантаження органу конституційного контролю.

Слід зазначити, що досить довгий час попередній конституційний контроль був єдиною можливістю у Франції. Конституційним законом від 23.07.2008 р. «Про реконструкцію інститутів П'ятої Республіки» включена нова стаття 61¹, яка дозволяє Конституційній Раді розглядати справи при порушенні прав і свобод, однак тільки за запитом Касацій-

ного Суду та Державної Ради [24]. Таким чином, на сучасному етапі у Франції поєднуються обов'язковий попередній контроль з факультативним наступним.

Такий досвід уявляється корисним для України. Зокрема доцільним уявляється поєднання обов'язкового попереднього контролю законів, прийняття яких прямо передбачено Конституцією України, з факультативним наступним контролем законів та інших правових актів. Вірно підкреслюють Ю. Тодика і О. Марцеляк, що поєднання попереднього і наступного конституційного контролю створило б міцний заслін будь-яким порушенням прав і свобод громадян [25].

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки:

— конкретизація конституційних норм — це необхідний процес їх розвитку, що характеризується взаємопроникненням Конституції України та інших нормативних актів, який здійснюється уповноваженими на те органами або посадовими особами, результати якого фіксуються у визначеній законодавством України форма та є загальнообов'язковими;

— до критеріїв, яким повинні відповідати нормативні акти, що конкретизують конституційні положення, слід віднести: відповідність Конституції України; використання лише тих понять та термінів, що передбачені Конституцією України; недопущення обмеження прав і свобод людини і громадянина при прийнятті нормативно-правових актів; прийняття нормативного акта компетентним органом; вибір форми акта, яка відповідає вимогам Конституції України; дотримання процедури прийняття та набрання чинності нормативним актом, що передбачено Конституцією України;

— для забезпечення якості законодавства України доцільним уявляється поєднання обов'язкового попереднього контролю законів, прийняття яких прямо передбачено Конституцією України, з факультативним наступним контролем законів та інших правових актів.

Наукове осмислення конкретизації норм Конституції України як необхідної передумови їх застосування сприятиме ефективному впровадженню норм Основного Закону України у життя.

ПРИМІТКИ

1. Скомороха В. Проблеми понятійного апарату в дослідженні питань теорії і практики конституційної юрисдикції / В. Скомороха // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — № 4. — С. 23.
2. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд : учеб. пособ. для вузов / Б. С. Эбзеев. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. — С. 82.
3. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — М. : Юристъ, 2001. — С. 132.
4. Венгеров А. Б. О применении конституционных норм судебными органами СССР / А. Б. Венгеров // Советское государство и право. — 1969. — № 10. — С. 42—51.
5. Гаджиев Г. А. Конституционность норм гражданского права (теоретические основы решений Конституционного Суда Российской Федерации) / Г. А. Гаджиев // Российский юридический журнал. — 1997. — № 3. — С. 3—4.
6. Белкин А. А. К соотношению Конституции и государственно-правовых актов: Производственное нормотворчество / А. А. Белкин // Правоведение. — 1985. — № 5. — С. 4.
7. Черданцев А. Ф. Толкование советского права / А. Ф. Черданцев. — М. : Юрид. лит., 1979. — С. 12.
8. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. — М. : Юрид. лит., 1960. — С. 489—493.
9. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. 1. — 1981. — С. 344, 352, 355.
10. Власов Ю. Л. Проблеми тлумачення норм права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політ. і прав. учень» / Ю. Л. Власов. — К., 2000. — С. 13.
11. Рабинович П. М. Конкретизация правовых норм (общетеоретические проблемы) / П. М. Рабинович, Г. Г. Шмелева // Правоведение. — 1985. — № 6. — С. 38—39.
12. Бибик О. Н. Источники уголовного права Российской Федерации / О. Н. Бибик. — СПб., 2006. — С. 140—141.
13. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 30.
14. Козяр В. Поняття, ознаки та вимоги до якості постанов Пленуму Верховного Суду України / В. Козяр // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 12. — С. 118—121.
15. Оніщенко О. В. Конституція України як основне джерело конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Оніщенко. — К., 2005. — С. 11—12.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 3.5, 3.6 пункту 3 статті 3 «Прикінцеві положення» Закону України «Про Митний тариф України», абзацу восьмої частини другої статті 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) від 23.06.2009 р. № 15-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 4. — С. 56.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 21 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 28. — Ст. 904.
18. Стрижак А. Конституційний Суд України як інститут забезпечення та захисту конституційної законності / А. Стрижак // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 1. — С. 102—110.
19. Тодика Ю. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісник Академії правових наук. — 1997. — № 4 (11). — С. 33.
20. Зизда О. Професіоналізм на страже Конституції / О. Зизда, Е. Ткаченко / Юридическая практика. — 2005. — № 11 (377). — С. 11—15.
21. Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http:// www.kc.gov.by](http://www.kc.gov.by).

22. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.constcouncil.kz>.

23. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособ. / сост., пер., авт. вступ. ст. В. В. Маклаков. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — С. 98.

24. Там само. — С. 72—73.

25. Тодика Ю. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісник Академії правових наук. — 1997. — № 4 (11). — С. 33.

Никольская Олеся. Конкретизация норм Конституции Украины как необходимое условие их применения.

В статье анализируются признаки конкретизации норм Конституции Украины, и на основании такого анализа формулируется определение этого понятия. Исследуются критерии, которым должны соответствовать акты, которые конкретизируют конституционные положения, а также предлагаются способы повышения качества таких актов.

Ключевые слова: Конституция Украины, конкретизация, толкование, применение, закон, конституционный контроль.

Nikolskaya Olesya. Concretize of norms of the Constitution of Ukraine as a necessary condition of their application.

In article attributes of a concrete definition of norms of the Constitution of Ukraine are analyzed, and on the basis of such analysis, definition of this concept is formulated. Criteria to which there should correspond acts which concretize the constitutional positions are investigated, and also ways of improvement of quality of such acts are offered.

Key words: the Constitution of Ukraine, a concrete definition, interpretation, application, the law, the constitutional control.