

## **НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТЛУМАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ І ЗАКОНІВ УКРАЇНИ, РОЗ'ЯСНЕНЬ ПЛЕНУМУ ВЕРХОВНОГО СУДУ**

**М. І. КОЗЮБРА,**  
*суддя Конституційного Суду України, професор*

Я не брав би на себе сміливість розставити у відведений мені час усі крапки над "і" відносно проблеми, яка дійсно хвилює сьогодні і Верховну Раду, і Конституційний Суд, і всіх нас, науковців. Мова йде про тлумачення. Причому я поставив би питання дещо ширше — про тлумачення і Конституції, і законів. І тоді, врешті-решт, я повернусь до питання щодо юридичної сили роз'яснень Пленуму Верховного Суду та їх правомірності загалом.

Здавалось би, що перше, принаймні, питання — питання щодо тлумачення Конституції, законів — вирішено. Оскільки в Конституції говориться про те, що це офіційне тлумачення є виключною прерогативою Конституційного Суду. Те ж саме зазначено в законі про Конституційний Суд. Але, як свідчать останні події, навколо цього, непростого, справді, питання знову продовжують точитися дискусії. Більш того, думки інколи зводяться до того, що треба у цьому плані переглянути і Конституцію України.

Для того, щоб все ж таки ми більш-менш з'ясували це питання, слід, мені здається, коротко повернутись до історії, причому не тільки до нашої вітчизняної історії, але й світової історії тлумачення закону. Як відомо, ті прийоми, ті способи, якими ми користуємось сьогодні, види тлумачення були розроблені ще досить і досить давно. І прерогатива в їх розробці належала так званому юридичному позитивізму. Зокрема і відносно так званого тлумачення автентичного, згідно з яким (і сьогодні це тлумачиться так) на автентичне тлумачення має право сам автор — орган, який видав той чи інший нормативний акт, в даному випадку — закон. Та й Конституція, як відомо, теж була прийнята Верховною Радою.

І тут виникає перше питання — наскільки правомірно так говорити

---

сьогодні, в інших зовсім умовах, ніж століття чи два століття тому, коли зароджувались способи і види тлумачення. Чи можемо ми сьогодні вважати, що Верховна Рада нинішнього 13-го скликання, яка прийняла Конституцію України, яка приймає сьогодні закони, — це автор один, а наступного скликання автор може бути зовсім інший, тому що до влади придуть інші політичні сили?

І, як свідчить, знову ж таки, світовий досвід, користуючись правом тлумачення, інколи витлумачують Конституцію так, що від неї мало що залишається. Про це свідчить досвід Німеччини (добре відомо присутнім, що веймарську Конституцію не було скасовано), та й досвід інших держав, що мали тоталітарні режими. Тому це вже є перша небезпека — вважати автором постійно один і той самий орган, політичні сили в якому змінюються. І це загроза, і велика загроза, стабільності Конституції.

Більше того, якщо зважити на те, що тлумачення дається постановами, а на постанови не поширюється та процедура прийняття, яка застосовується при прийнятті законів і, тим більше, Конституції (а, як відомо, процедура внесення змін до Конституції досить і досить ускладнена), то це тим більше дає змогу певним політичним силам скористатися і вихолостити (сьогодні прагнення до цього відчувається інколи), вихолостити те, що є в Конституції.

Друге. Виникає питання і відносно того, як узгодити це традиційне наше розуміння автентичного тлумачення з принципом розподілу влади. Адже необхідність тлумачення виникає тоді, коли виникає спір. Причому, спір досить часто (і ми є свідками цього) виникає між законодавчою і виконавчою владою. Візьміть останнє тлумачення Верховною Радою Конституції відносно контрольних повноважень Верховної Ради. Зацікавленість відчувається в цьому тлумаченні.

І якщо виникає такий спір, то, звичайно, орган, який є стороною в цьому спорі, не може вирішувати питання відносно тлумачень — не можна бути суддею у своїй власній справі. І тому це — другий аргумент на користь того, що не може все ж таки Верховна Рада тлумачити (особливо, повторюю, — у спірних випадках) навіть закони, не кажучи вже про Конституцію.

Так що, на мій погляд, висновок (я міг би наводити й інші аргументи), щодо офіційного тлумачення Конституції має бути однозначний. І однозначно, практично, він вирішується у сучасному цивілізованому світі, зокрема, в Європі. Це — прерогатива, справді, конституційних судів. А там, де нема конституційних судів, є суди загальної юрисдикції, які вирішують питання конституційного контролю. Там це віднесено до компетенції судів загальної юрисдикції, до Верховного Суду, зокрема, як у Сполучених Штатах Америки. Правда, з одним застереженням, що це

тлумачення дається у зв'язку з розглядом конкретної справи і його обов'язковість поширюється лише на аналогічні справи в майбутньому. То є специфіка, яка властива, дійсно, англо-саксонській правовій сім'ї. І, мабуть, цю специфіку механічно переносити не слід.

Дещо складніше виглядає справа з законом. І от, відверто кажучи, вже зі своєї позиції члена Конституційного Суду я бачу, що, якби наш власний інтерес тут би домінував, то інколи, я думаю, і судді Конституційного Суду не заперечували б, щоб тлумачення законів (для обмеження кількості справ, які мають місце сьогодні вже) не було прерогативою Конституційного Суду.

Але, знову ж таки, це був би наш власний інтерес. Практика тут неоднозначна, і європейська практика неоднозначна. Є і сьогодні держави в Європі, в яких не виключне, інше, право, але право тлумачення законів закріплене за парламентом. В Греції, Швеції (ще одну-дві-три держави міг би назвати), це право закріплене за парламентом. Але, якщо виникає спір, то ці справи знову ж таки вирішуються в судовому порядку. Тим більше, якщо спір виникає між законодавчим і виконавчим органом. Так що останнє слово, повторюю, у випадках спору, все-таки належить судовій владі. І це — специфіка судової влади, тому що у законодавчій владі є свої способи впливу.

Якщо парламент вважає, що не зовсім правильно витлумачений якийсь термін, чи неправильно його тлумачать, то, будь ласка, за допомогою своїх власних засобів, законодавчих, внесіть зміни до закону, внесіть нові терміни, які були б зрозуміліші для тлумачення в майбутньому. І на цьому вичерпане питання. Немає питань! Дійсно, свої засоби, свої способи мають застосовуватись кожною владою, кожною гілкою влади. У парламенту вони одні, у судової влади — інші. І я глибоко переконаний, що, все ж таки, тлумачення має бути прерогативою судової, а не законодавчої влади, тому що законодавча має для цього відповідні способи — для того, щоб змінити закон.

І, нарешті, відносно роз'яснень пленуму Верховного Суду. Питання не просте. За нашою, радянською традицією Верховний Суд в особі Пленуму завжди мав право на так звані керівні роз'яснення. Було це в Радянському Союзі, було і в Україні. І сьогодні, хоч Верховний Суд від керівних роз'яснень, від терміну "керівні" відмовився, він все ж таки використовує названі роз'яснення, і досить широко (до речі, вже й після прийняття Конституції використовував). Причому я б не сказав, що завжди це робиться аж так вдало, м'яко кажучи, але річ не в тому.

У мене взагалі виникає питання відносно того, наскільки правомірно з боку Пленуму Верховного Суду давати ці роз'яснення. І наскільки такого роду роз'яснення відповідають принципу незалежності суду. До

---

речі, судова влада — особлива влада (на відміну, тим більше, від виконавчої влади), де ієрархії не існує. Суд нижчого рівня не підпорядкований суду вищого рівня. І вказівки вищій суд давати нижчому суду не може. Інша справа — в порядку апеляції чи касації він може переглянути рішення. На мій погляд, все ж таки оці роз'яснення — по суті, керівні роз'яснення — не узгоджуються з принципом незалежності суду.

І тому в практиці інших європейських держав отакого роду роз'яснень практично не існує. Це наша, я повторюю, радянська традиція, і я міг би пояснювати, чим це викликано. Знову ж таки, тиск може бути зверху на Голову Верховного Суду, а той приймає рішення. І було у нас в практиці таких роз'яснень повно, коли вони приймалися під впливом певного тиску.

Якщо говорити про те, чи мають справляти вплив на практику судів суди вищої інстанції, зокрема, і Верховний Суд, то я однозначно скажу, що мають це робити і мають спрямовувати практику. Але я глибоко переконаний, що судова практика має спрямовуватись шляхом прийняття конкретних судових рішень.

Латентний прецедент по суті існував у нас за радянських часів, по суті існує він і сьогодні. Спитайте будь-якого суддю, і він вам скаже, що до рішень з конкретних справ того ж Верховного Суду він звертається, слідкує за бюлетенем, за тим же "Правом України", де вони друкуються. Безумовно, слідкує. Але при обґрунтуванні того чи іншого рішення, на ті рішення не посилається. Так от, на мій погляд, краще поряд з законом (ми не маємо ставати абсолютно тут на позиції англо-саксонської правової системи, оскільки нам все ж таки ближча континентальна система), рішенням вищих судових інстанцій треба теж надати той характер, який вони мають в англо-саксонській правовій сім'ї, — прецеденту. Нічого я не бачу в цьому дивного. Тим більше, що сьогодні обчислювальна техніка така, що відшукати будь-який прецедент можна досить і швидко. Є можливість контролювати і тому ж Верховному Суду — чи врахований прецедент. Але тут вже немає тиску.

Як ми знаємо, існує така практика. Якщо дійсно обставини справи розходяться з існуючими прецедентами, то суд нижчої інстанції, обґрунтувавши, чому він відмовляється від тих прецедентів, які вже мали місце, практично в якійсь мірі сам творить (хоч треба дійти ще до вищої судової інстанції), починає творити власний прецедент.

На мій погляд, ця практика і є більш демократичною, і більше сприяє втіленню принципу незалежності суду. Тому я вважаю, що в майбутньому ми — як і багато, до речі, на сьогодні країн континентальної Європи — повернемося обличчям до прецедентного права. Він, прецедент, не буде мати того поширення, повторюю ще раз, яке він має в англо-саксонській

правовій сім'ї. Але сьогодні спитайте будь-якого суддю-практика з Німеччини, тим більше суддю Європейського Суду, і вони скажуть, що — так, прецедент сьогодні є і у нас, у нашій системі права. Я думаю, що за ним — майбутнє України.

Повертаючись до норм Конституції про тлумачення, мушу зауважити, що не все тут передбачено Конституцією. От 150-та стаття, яка нас цікавить в Конституції України. Тут сказано, що до повноважень Конституційного суду належить: вирішення питань про відповідність законів Конституції і таке інше. Але є друга частина статті відносно так званого офіційного тлумачення Конституції та законів України.

І якщо коло суб'єктів відносно першої частини цієї статті визначено, перелічено, хто має право звертатись до Конституційного Суду, то коло суб'єктів відносно другої частини залишилось невизначеним — тому тлумачиться по-різному. Дійсно, тут можна стати на той шлях, на який стали розробники Закону "Про Конституційний Суд". Якщо не визначене коло суб'єктів, тоді — як кажуть у кримінальних справах — закон тлумачиться на користь потерпілого. От і витлумачив це законодавець, по суті, досить широко.

Я уже мав змогу говорити про те, що ми пішли попереду всієї Європи, тому що і в Європі, тим більше — у так званих державах перехідних, практично ви не знайдете можливості безпосереднього звернення громадян до суду за винятком буквально однієї — двох країн. Безпосереднього звернення до суду та ще й за тлумаченням і Конституції, і законів, і — не тільки громадянина держави, а й іноземців, осіб без громадянства. Тут, дійсно, попереду всього світу. Це саме так.

Міг бути інший шлях тлумачення цього положення Конституції. І, на мій погляд, більш правильний, тому що те тлумачення, яке давалось, до речі, Інститутом законодавства, на мій погляд, непереконаливе. На мій погляд, було би більш вдалим тлумачення другої частини статті 150 в тому дусі, що це справді є прерогативою Конституційного Суду за власною ініціативою. Якщо дійсно Конституційний Суд бачить (на основі розгляду конкретних справ), що по-різному тлумачаться ті чи інші положення Конституції, він мав би право за власною ініціативою зробити оте офіційне тлумачення, про яке йде мова. Найкращий вихід був би і для нас, суддів Конституційного Суду, і взагалі, на сучасному принаймні етапі, для нашої держави.

Розумієте, сьогодні дійсно громадяни звертаються до Конституційного Суду з проханнями тлумачення, з якими вони мають звертатися до адвокатів. Буває навіть таке: "Дайте нам тлумачення першої статті Конституції". У зв'язку з чим? Відносно чого? Я розумію, що ми повинні враховувати тенденції, які мають місце сьогодні у світі. І дійсно, громадянин повинен мати право звернення до суду — на першому етапі, може, через

---

Уповноваженого в правах людини, а надалі і самостійно. Але це право поширювалося б тільки на певні випадки.

Знову ж таки, якщо ознайомитися з практикою Конституційного Суду ФРН, у них громадяни мають право звернення, але — лише у зв'язку з порушенням їх конституційних прав. І то зараз в парламенті ФРН знаходиться закон, який має поставити додаткові бар'єри. Німці до цього ставляться досить обережно. Це їх здобуток. Дійсно, одна з перших держав, яка дала громадянам можливість безпосереднього звернення до Конституційного Суду, але і вони сьогодні зустрічаються з проблемою, яка менш відчутна ніж у нас, — з проблемою необхідності якихось додаткових механізмів для відсіювання частини звернень громадян. Тому що ніякий, Конституційний Суд тим більше з нашої правовою культурою, не подужає потоку скарг, які зараз ідуть справитися. Так що у цьому плані дійсно є питання.

Я зовсім не заперечую того, що Конституційний Суд має розглядати звернення громадян. Інша справа, коли громадяни звертаються без будь-якої адреси і причини — в зв'язку з чим, відносно чого. Із зверненнями розтлумачити, наприклад, що таке "держава демократична, соціальна і правова" або іншими такого ж роду зверненнями. Тож я вважаю, що такого Конституційний Суд дійсно не повинен робити.

А якщо є розбіжності у тлумаченні з боку тих же судових органів, якщо дійсно ущемлюються права, тим більше — конституційні права і свободи громадянина, то я вважаю, що, справді, Конституційний Суд має розглядати ці справи. Інша річ — як, тому що практика європейських держав різна. Можна звертатись через Уповноваженого у правах людини, таким чином частина звернень відсіюється. Можна дійсно залишити механізм звернення безпосередньо до Конституційного Суду. Але потрібно детальніше продумати все-таки — у зв'язку з чим. На мій погляд, громадянин може звертатись до Конституційного Суду (а ця назва суду говорить сама за себе) лише у зв'язку з тим, що потрібно вирішувати (і давати відповідні тлумачення) застосування законів, які не відповідають Конституції, а також давати тлумачення законів і тлумачення Конституції, якщо дійсно ущемлюються права і свободи громадян.

Відносно того, що робити. Я б не став зараз так нашвидку змінювати закон про Конституційний Суд, тому що все ж таки практика підкаже, як це краще зробити. Практики поки що особливої нема, хоч я впевнений, що, якщо не Верховна Рада цього скликання, то наступного, має повернутись до цього закону і внести ряд поправок, які дійсно вимагатиме життя.

Сьогодні можна це зробити по-різному, хоч я не впевнений, що це слід робити негайно. Це можна зробити і в законі про Уповноваженого у

правах людини, через нього. Можна було б зробити і в законі про закони чи в законі про нормативні акти, який є менш придатним. Але, справді, ця проблема постане, і я думаю, що її вирішувати треба. Хоч я не поспішав би особливо це робити сьогодні. Потрібно інше — продумати ці механізми і тоді вже ставити питання відносно відповідних змін.

Тому я не готовий зараз сказати однозначно, тому я і говорю, що не треба поспішати вносити зміни до закону. Я не готовий зараз давати однозначний рецепт. Відчуваю, що це потрібно, але я думаю, що це буде випрацьовано вже практикою, яка буде в Конституційному Суді.

Відносно місця тлумачення в ієрархії нормативно-правових актів. По-перше, я б не став однозначно включати тлумачення, навіть офіційні, які мають загальнообов'язкову силу, в ієрархію. Все ж таки це специфічний вид актів, актів нормативного характеру. Тому що вони загальнообов'язкові, нормативного характеру, але вони не вписуються в ту ієрархію, яка у нас існує, яка існує в інших державах. Тлумачення залишається особливим, справді, актом. Хоч досить часто, справді, особливо там, де є відповідні прогалини, де є суперечності, мало хто в світі відрізняє їх нормативний характер від інших актів, посилається на них і таке інше. Але тут треба бути обережним, і, дійсно, все ж таки не ототожнювати джерела безпосереднього права з іншими нормативними актами. У якості джерела в якійсь мірі те, що у нас стосується судової практики, — так, мабуть, що є підстави у якійсь мірі говорити. Але, все-таки, виділяти їх і не ставити в ієрархії. Це перше питання.

Друге питання. Як бути, коли є розходження між, припустимо, офіційним тлумаченням Конституційного суду якогось акту і тим же указом Президента? Чи між законом і тлумаченням? Тлумачення має поширюватись і на відповідні акти Президента, якщо йде мова про тлумачення закону. Інших тлумачень Конституційний Суд не дає. Тому, якщо є розбіжності з тлумаченням Конституційного Суду тих же постанов уряду чи, тим більше, якихось інших актів підзаконного характеру, то, звичайно, має діяти все-таки, тлумачення Конституційного Суду. От така моя позиція в даному випадку.

Я ще раз застеріг би проти цієї ієрархії — де розмістити тлумачення. Правова природа тлумачень Конституційного Суду особлива. Вона, дійсно, у нас не з'ясована, оскільки практики не було, і залишається нез'ясованою на сьогодні. Це могла би бути добра тема кандидатської дисертації, до речі, — про правову природу офіційних тлумачень Конституційного Суду. Відносно того — як бути, чи слід зафіксувати це. Я думаю, що зараз і в законі про Конституційний Суд, і в Конституції це зафіксовано — вони, тлумачення, є загальнообов'язковими для всіх органів, для всіх громадян, для всіх організацій.