



О. О. Дубіна,
здобувач кафедри господарського права
Донецького державного університету управління

УДК 351.3 (477)

ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ НА СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Досліджуються основні напрями конституційної реформи України та їх вплив на стан національної безпеки держави. Національну безпеку держави визначено її пріоритетом. Зазначено, що жоден із суб'єктів не може втручатися в діяльність державних механізмів управління. Наголошується, що конституційно-правові норми покладено в основу адміністративного, трудового, кримінального, екологічного та іншого законодавства, яке формується з урахуванням загальних засад конституційно-правового регулювання. Визначено основні фактори, які обумовлюють необхідність оновлення Конституції держави. Проаналізовано такі принципові передумови конституційної реформи в Україні, як недосконалість правового статусу Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, інституту адміністративно-територіальних одиниць та місцевого самоврядування. Визначено очікувані наслідки конституційної реформи в контексті національної безпеки. Зроблено висновок, що конституційна реформа в Україні сьогодні — це поступовий та тривалий процес удосконалення засобів конституційно-правового регулювання, з метою приведення у відповідність повноважень органів влади та окремих посадових осіб їх конституційному статусу.

Ключові слова: конституційна реформа, передумови, національна безпека, конституційно-правовий статус.

Забезпечення національної безпеки — це комплексний процес, який залежить від багатьох чинників, у тому числі й від зміни законодавства. Якщо говорити про прийняття нової Конституції України, то не варто забувати, що це визначальна подія, яка може як позитивно, так і негативно вплинути на національну безпеку держави. Тож необхідним є аналіз напрямів конституційної реформи в Україні на сучасному етапі та визначення їх впливу на стан національної безпеки держави, а недостатнє наукове опрацювання зазначеної проблеми ще раз підтверджує актуальність теми цієї статті.

Окремі аспекти проблематики національної безпеки відображалися у працях М. Б. Левицької, І. М. Петріва, О. В. Совгирі, О. Ф. Фрицького та ін. Однак питанню національної безпеки у світлі проведення державних реформ, на нашу думку, приділено недостатньо уваги, що і визначає актуальність цього дослідження.

Мета статті полягає в дослідженні передумов та напрямів конституційної реформи в Україні, а також її впливу на стан національної безпеки України.

Існування жодної цивілізованої держави неможливо без наявності власної конституції. Це може бути єдиний кодифікований акт, як в Україні, чи сукупність окремих нормативних актів, які утворюють конституцію (Великобританія). Однак саме конституційно-правові норми є основою державотворення та функціонування окремих інститутів суспільства. Основні аспекти національної безпеки також



зафіксовані в Конституції України, ст. 5 якої закріплює, що “... ніхто не може узурпувати державну владу” [1].

На нашу думку, положення цієї статті вказує на той факт, що національна безпека держави є її пріоритетом, а жоден з суб’єктів не може втручатися в діяльність державних механізмів управління. Норми Конституції України фактично встановлюють принципи та підходи щодо формування правового статусу людини і громадянина, регламентують порядок формування та діяльності органів публічної влади, а також встановлюють засади територіального устрою держави.

Окрім цього, саме конституційно-правові норми покладено в основу адміністративного, трудового, кримінального, екологічного та іншого законодавства, яке формується з урахуванням загальних засад конституційно-правового регулювання. Важливе значення також має закріплення на конституційному рівні політичного режиму в державі, а також тих орієнтирів, яких вона дотримується в зовнішній та внутрішній політиці. Для України — це побудова правової держави з громадянським суспільством. У свою чергу, політичний режим, закріплений у Конституції України, зумовлює способи та засоби реалізації політичної влади щодо забезпечення національної безпеки, що істотно впливає на розвиток суспільства в цілому. Тож конституція фактично дозволяє сформувати уявлення про державу та пріоритети її національної безпеки, що у подальшому впливає на курс зовнішньої політики щодо цієї держави.

Конституція — це доволі складний та змістовний інструмент регламентації суспільного життя в державі, який повинен використовуватися владою з урахуванням її верховенства. Дійсно, цей нормативний акт не даремно називають “Основний закон України”, а правовий захист Конституції України є пріоритетним напрямом діяльності як голови держави, так і представників усіх гілок влади. Теорія конституційного права вказує на той факт, що дія конституції в часі визначається моментом набрання нею чинності та моментом втрати такої чинності шляхом введення в дію нової конституції держави. Момент набрання конституцією чинності, як правило, припадає на перші роки існування країни, а якщо говорити про втрату чинності, то цей момент здебільшого може бути обумовлений зміною політичного режиму чи якимись значними перетвореннями в державі.

Світовий досвід вказує на стабільність конституції, тобто строк її дії є необмеженим, а зміни відбуваються лише за допомогою внесення відповідних змін та доповнень. Безперечно, ця процедура є доволі жорсткою та чітко регламентована, що обумовлено важливістю цього нормативного акта. Фактично встановлення таких доволі жорстких вимог щодо порядку внесення змін та доповнень до конституції є одним із засобів її охорони та забезпечення стабільності. Причому такий досвід є загальноприйнятим та використовується в усіх країнах світу, де існують інститути демократичного суспільства, тобто існує виборний орган законодавчої влади, який формується на підставі рівного прямого виборчого права.

На нашу думку, практика внесення змін та доповнень до Конституції України є нормальною практикою та жодним чином не суперечить демократичним цінностям. До основних факторів, які обумовлюють необхідність оновлення конституції держави слід віднести:

- трансформація окремих інститутів суспільства;
- зміна форми правління чи форми державного устрою;
- зміна існуючого політичного режиму держави;
- істотні зміни в структурі органів публічної влади (ліквідація, реорганізація чи створення органу);
- зміна виборчої системи чи структури парламенту;
- зміна принципів положень правового статусу людини і громадянина в державі;
- зміна або запровадження на загальнодержавному рівні нової ідеології в країні.



Розглянуті вище чинники, безумовно, мають загальнодержавне значення, тому потребують обов'язкового відображення в статтях Конституції України, на підставі яких у подальшому буде відбуватися законотворча діяльність. Деякі з вказаних чинників не є бажаними для правової держави з громадянським суспільством та негативно впливають на стан національної безпеки в цілому, наприклад, запровадження на рівні держави окремої обов'язкової релігії чи ідеології. Хоча в більшості мусульманських країн саме на конституційному рівні закріплено таку релігію, як іслам. А в Конституції Греції, яка, безумовно, є демократичною державою, християнство є загальнодержавною релігією, хоча й існування інших релігій не забороняється. Зміна правового статусу громадянина може проявлятися в появі нових обов'язків, наприклад, в Україні участь у виборах та референдумах є правом громадянина, а в деяких країнах світу (Греція) це є безпосереднім обов'язком громадян, за невиконання якого передбачена юридична відповідальність, у тому числі й кримінальна [2].

У Законі України “Про основи національної безпеки України” (ст. 5) зазначається, що “... національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково технологічній, інформаційній та інших сферах” [3]. Варто зазначити, що розробка таких доктрин, концепцій та стратегій відбувається лише в рамках конституційного поля. Тобто усі закони та інші нормативні акти приймаються з урахуванням вимог Конституції України. У свою чергу, розробка та прийняття нової конституції в країні відбувається в рамках конституційної реформи, головною метою якої є усунення існуючих у державі розбіжностей між вимогами норм конституції та реальним станом справ у державі.

Конституція України, яка була прийнята у 1996 році, у ст. 1 встановлює, що “... Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава” [1]. Однак аналіз реального стану суспільних відносин вказує на те, що існує низка чинників, які характеризують нашу країну як неправову державу. Зокрема до таких чинників слід віднести високий рівень корупції, заангажованість політичної влади в країні, протиправні маніпуляції у виборчому процесі та використання у цей час адміністративного ресурсу та інші. Протягом існування Конституції України до неї було внесено декілька змін та доповнень, які істотно трансформували загальні засади конституційного ладу України. Серед них — зміна форми правління з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську, яка відбулася у 2004 році з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, яким Парламенту було передано значні функції в сфері державного управління: призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, хоча раніше формування виконавчої влади, за законодавством України, було повноваженням Президента України [4]. Таким чином, відбувся перехід до іншої форми правління, а отже, почався новий етап розвитку країни та розбудови правової держави з урахуванням європейських цінностей.

Недоліки у функціонуванні органів державної влади, а іноді й невідповідність їх повноважень реальному статусу зумовлюють необхідність проведення конституційної реформи в Україні, яка почалася у 2004 році з прийняттям вказаного вище Закону. На сьогодні в Україні працює Конституційна Асамблея, яка згідно з Указом Президента України “Про Конституційну Асамблею” від 17 травня 2012 р. здійснює таку основну функцію, як “... підготовка та схвалення Концепції внесення



змін до Конституції України, подання її Президентові України” [5]. Створенню Конституційної Асамблеї передувала низка чинників, які й обумовили необхідність конституційної реформи в цілому. Тож розглянемо основні передумови конституційної реформи в Україні на сучасному етапі розвитку та проаналізуємо їх у контексті національної безпеки.

Інститут президентства існує в Україні з моменту отримання державою незалежності, а правовий статус Глави держави регламентовано в окремому розділі Конституції України. Увагу привертає ст. 103 Конституції України, яка встановлює, що “... одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд” [1]. На нашу думку, вказана стаття може бути розтлумачена неоднаково. Досвід Росії вказує на можливість висунення кандидатури на посаду президента однією особою втретє, після пропуску одного президентського строку. Тож доцільно встановити, що одна й та сама особа не може бути обрана президентом більше двох термінів, що унеможливить випадки спекуляцій з приводу цього питання, а в контексті національної безпеки — виключить можливість узурпації влади в державі. Також однією з проблем є невизначеність у Конституції України кількості випадків застосування Президентом України права вето щодо одного й того самого закону.

Відомі випадки, коли Президент України застосовував таке право дев’ять разів щодо одного закону, прийнятого Верховною Радою України. Вважаємо це неконструктивним та пропонуємо визначити в Конституції України можливість застосування права вето щодо одного й того самого закону не більше трьох разів з обов’язковою аргументацією. Усунення зазначених недоліків сприятиме більш чіткому закріпленню правового статусу Президента України та зробить його більш детальним та вичерпним. Це особливо актуально в умовах значущості тих функцій, які виконує Президент України для розвитку суспільних відносин і держави в цілому.

Однією з принципових передумов конституційної реформи в Україні є недосконалість правового статусу Кабінету Міністрів України. Мова йде про недостатність та неефективність парламентського контролю у сфері діяльності виконавчої влади, який обмежується лише контролем за виконанням Державного бюджету України. Крім цього, процес формування уряду відбувається без участі Верховної Ради України, повноваження якої обмежується лише затвердженням кандидатури Прем’єр-міністра України. Тож фактично склад Кабінету Міністрів України одноосібно формує його голова, що не може не викликати уваги. Ще одну проблему у сфері виконавчої влади окреслив О. Ф. Фрицький, який у своїй роботі зазначає, що “... Конституція України не містить положень, які визначали б характер виконавчої влади” [6, с. 399]. Слід погодитися з цією думкою, бо статті Конституції України, що містяться у розділі VI “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади” не містять жодного положення про порядок формування та значення виконавчої влади для держави взагалі. Стаття 114 Конституції України закріплює, що “... кандидатуру на посаду Прем’єр-міністра України вносить Президент України” [1]. Проте не вирішеним на конституційному рівні залишається питання: скільки разів Глава держави може виносити одну кандидатуру на розгляд Верховної Ради України. Без сумнівів, це питання потребує обов’язкового уточнення на рівні Конституції України.

Привертає увагу й інститут адміністративно-територіальних одиниць та місцевого самоврядування. Закріплення на конституційному рівні кількості адміністративно-територіальних одиниць хоча й виступає однією з гарантій національної безпеки, а саме цілісності території, проте значно гальмує адміністративну реформу в державі та запровадження інституту регіонального самоуправління, необхідність якої безперечна. Окрім цього, ст. 140 Конституції України встановлює за основу адміністративно-територіального поділу село, селище та місто, що також не дозволяє провести адміністративну реформу в повному обсязі,



бо у разі запровадження регіонального самоуправління ці базові одиниці мають змінитися, що є неможливим без внесення відповідних змін до Конституції України.

Стаття 142 Конституції України містить положення, згідно з якими фінансовою основою здійснення місцевого самоврядування є доходи місцевого бюджету. Проте жодним чином не розкрито механізм формування цих бюджетів. Вважаємо, що питання місцевого самоврядування відіграють значну роль у функціонуванні держави в цілому, тому потребують більш чіткої регламентації на конституційному рівні. О. О. Майданник зазначає: "... передусім необхідно формування повноцінної системи місцевого самоврядування, без якої неможливо уявити сучасну демократичну державу" [7, с. 157], що тільки підтверджує наведену вище думку автора.

Однак найбільш актуальним напрямом конституційної реформи є приведення реального статусу Верховної Ради України до її конституційно-правового статусу. Перш за все, мова йде не про порядок формування та роботи Парламенту України, а про те, що на сучасному етапі Верховна Рада України не повністю реалізує себе в умовах парламентсько-президентської республіки. По-перше, в жодній статті Конституції України не зазначено, що Україна є парламентсько-президентською республікою. Цей факт потребує обов'язкового уточнення на конституційному рівні, бо має принципове значення щодо функцій та ролі Парламенту в державному механізмі. По-друге, Парламент в Україні не в повному обсязі виконує ті функції, які притаманні парламентам з такою формою правління (наприклад, неналежна участь у формуванні уряду та у забезпеченні національної безпеки України).

Слід звернути увагу на той факт, що до конституційного процесу в Україні прикута увага міжнародного співтовариства. У червні 2009 року схвалено висновок CDL-AD(2009)024 "Щодо проекту поправок до Конституції України, поданого Президентом України В. А. Ющенком" [8]. Необхідно зауважити, що фактично Венеціанська комісія розкритикувала положення про те, що внесення змін до Конституції України можливо лише через проведення референдуму. Крім цього, критики зазнало положення про формування в Україні двопалатного парламенту, який здебільшого притаманний федераціям. А вже у грудні 2010 року оприлюднено висновок CDL-AD(2010)044 "Щодо конституційної ситуації в Україні у зв'язку зі скасуванням конституційної реформи", в якому йдеться про необхідність нагального вирішення питання про активізацію процесу вдосконалення Конституції України та приведення її у відповідність з європейськими стандартами [8].

Особливу увагу привертає висновок CDL(2013)014 "Щодо проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів", який було схвалено у червні 2013 року. У цьому висновку також є сумнівні положення, на які звернула увагу комісія, а саме — надання Верховному Суду України права на законодавчу ініціативу, яке, безумовно, політизує діяльність цього органу та негативно вплине на виконання ним своєї безпосередньої функції — здійснення правосуддя [9]. Таким чином, сьогодні Україна робить невпевнені кроки у напрямку вдосконалення конституційно-правового статусу органів влади, але є певні тенденції до поступового вдосконалення зазначеної сфери, що також відображається на стані національної безпеки держави.

Отже, можна впевнено стверджувати, що конституційна реформа в Україні сьогодні — це поступовий та тривалий процес вдосконалення засобів конституційно-правового регулювання, з метою приведення у відповідність реального правового статусу органів влади та окремих посадових осіб їх конституційному статусу. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що розбіжності реального та конституційного статусу органів влади є істотним недоліком та негативно впливає на стан національної безпеки, бо законодавча невизначеність стимулює спроби політизації усіх сфер суспільного життя та узурпації влади в країні. Тож діяльність Конституційної Асамблеї сьогодні — це вкрай важливий та необхідний атрибут правової держави, від ефективності діяльності якого напруга залежить майбутнє



країни. Використання досвіду Європейського Співтовариства повинно бути диференційованим, тобто враховувати не тільки вимоги ЄС, а й оцінювати вплив змін у законодавстві, стан національної безпеки та інтереси самої країни. Оновлена Конституція України повинна бути позбавлена окреслених вище недоліків, що стане своєрідним поштовхом для подальшого розвитку демократії та становлення громадянського суспільства в Україні. Однак перспективним напрямом дослідження та розробки цієї проблем, є визначення чинників впливу на конституційну реформу напрямів зовнішньої політики України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. *Бесчастний, В. М.* Конституційне (державне) право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / В. М. Бесчастний. — К. : Знання, 2008. — 467 с.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
4. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2012 р. № 2222-IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 2. — Ст. 44.
5. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328 [Текст] // ОВУ. — 2012. — № 39. — Стор. 17. — Ст. 1449.
6. *Фрицький, О. Ф.* Конституційне право України [Текст] : підручн. / О. Ф. Фрицький. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 264 с.
7. *Майданник, О. О.* Конституційне право України [Текст] : навч. посіб. / О. О. Майданник. — К. : Алерга, 2011. — 380 с.
8. Проблеми розвитку конституційного законодавства України [Текст] : збірник висновків Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії) : [пер. з англ.]. — К. : Парламентське вид-во, 2010. — 498 с.
9. Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів : проект Закону України, зареєстрований 04.07.2013 р. за № 2522а [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765.

*Рекомендовано до друку кафедрою господарського права
Донецького державного університету управління
(протокол № 15 від 27 червня 2013 року)*

Надійшла до редакції 26.07.2013

Дубина О. О. Влияние конституционной реформы на состояние национальной безопасности Украины

Исследуются основные направления конституционной реформы и их влияние на состояние национальной безопасности государства. Национальную безопасность государства определено ее приоритетом. Указано, что ни один из субъектов не может вмешиваться в деятельность государственных механизмов управления. Отмечается, что конституционно-правовые нормы положены в основу административного, трудового, уголовного, экологического и иного законодательства, которое формируется с учетом общих основ конституционно-правового регулирования. Определены основные факторы, которые обуславливают необходимость обновления Конституции государства. Проанализированы такие принципиальные предпосылки конституционной реформы в Украине, как несовершенство правового статуса Президента Украины, Кабинета Министров Украины, Верховной Рады Украины, института административно-территориальных единиц и местного самоуправления. Определены ожидаемые последствия конституционной реформы в контексте национальной безопасности. Сделан вывод, что конституционная реформа в Украине сегодня — это постепенный и длительный процесс совершенствования средств конституционно-правового регулирования, с целью приведения в соответствие полномочий органов власти и отдельных должностных лиц их конституционному статусу.

Ключевые слова: конституционная реформа, предпосылки, национальная безопасность, конституционно-правовой статус.



Dubina, O. O. The Impact of the Constitutional Reform on the State of National Security of Ukraine

The basic directions of constitutional reforms and their impact on the state of the national security of the state are investigated. The national security of state is identified as its priority, and it is stated that no one entity can interfere in the activities of state management mechanisms. It is noted that the constitutional and legal norms form the basis of the administrative, labour, criminal, environmental and other legislation, which formed in consideration of the General principles of constitutional and legal regulation. The main factors, which make it necessary to revise the Constitution of the State, are identified. The following fundamental prerequisites for constitutional reforms in Ukraine as the imperfection of the legal status of the President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Institute of administrative-territorial units and local self-government are analyzed. Expected consequences of the constitutional reform in the context of national security are specified. It is concluded that the constitutional reform in Ukraine today is a gradual and long process of improvement of the constitutional and legal regulation, to conform authorities and individual officials of their constitutional status.

Keywords: *constitutional reform, prerequisites, national security, constitutional and legal status.*

