



## Артем ЯНЧУК

директор Департаменту з питань безпеки,  
оборони та діяльності органів юстиції  
Секретаріату Кабінету Міністрів України,  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник  
artem\_yanchuk@ukr.net

УДК 342.4

# ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО БАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Після подій, пов'язаних із Революцією Гідності, обрання Президента та парламенту України, розпочався новий етап конституційного процесу, який відзначився створенням Конституційної комісії як спеціального органу при Президенті України. До складу Конституційної комісії входять три робочі групи, що розробляють проекти змін до Конституції України за пріоритетними напрямками реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Серед інших завдань на Комісію було покладено підготовку за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України.

Сьогодні уже можна ознайомитись із першими законопроектами про внесення змін до Конституції України, які стали результатом роботи Конституційної комісії. Так, 26 червня 2015 року Конституційною комісією було прийнято рішення, в якому схвалено підготовлений робочою групою законопроект про внесення змін до Конституції України, і направлено його на розгляд Президенту України. Далі після техніко-юридичного аналізу й опрацювання прикінцевих та перехідних положень законопроект було внесено на розгляд Верховної Ради України (проект Закону України «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року (доопрацьований 15 липня 2015 року) № 2217а (попередньо схвалений 31 серпня 2015 року)) [1].

Також закінчено роботу над законопроектом, присвяченим удосконаленню конституційних засад правосуддя (йдеться про проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року № 3524 [2]).

Щодо цього законопроекту 23 жовтня 2015 року на 104-му пленарному засіданні Венеціанської комісії було ухвалено Остаточний висновок (документ CDL-AD(2015)027), в якому зазначається, що «... остання версія змін до Конституції України, підготовлена робочою групою Конституційної комісії з питань правосуддя, дуже позитивна, добре підготовлена та заслуговує на повну підтримку» [3]. У напрацьованому проекті були враховані всі основні рекомендації Венеціанської комісії, а також висвітлені пропозиції, отримані під час численних громадських та експертних обговорень, що відбулися, зокрема, в Києві, Харкові, Одесі, Львові, Дніпропетровську, Запоріжжі, Івано-Франківську, в яких взяли участь понад 500 експертів. До проекту також увійшли рекомендації, що були надіслані безпосередньо до Конституційної комісії.

Конституційною комісією 30 жовтня 2015 року було прийнято рішення, в якому

© Янчук А., 2015

схвалено доопрацьований законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), і направлено його на розгляд Президентів України. Після опрацювання проект Закону було внесено на розгляд до Верховної Ради України.

З огляду на зазначене дослідження проблем конституційної модернізації і аналіз відповідних змін до Основного Закону України є дуже актуальним сьогодні.

Нагадаємо, що питання проблематики конституційних перетворень були і залишаються в центрі уваги українських учених. Зокрема, необхідно відзначити праці таких науковців, як М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, О.В. Марцеляк, О.Г. Мурашин, М.В. Оніщук, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.В. Савчин, А.О. Селіванов, О.В. Скрипнюк, І.Д. Сліденко, О.В. Совгіря, В.Л. Федоренко, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко й ін.

Саме наукові дослідження, створення повноцінної теоретичної бази з проблем конституційної модернізації, на нашу думку, повинно стати підґрунтям і передувати проведенню відповідної реформи, внесенню конституційних змін, насамперед формуванню ідеології конституційної модернізації, визначенню відповідних напрямів удосконалення Основного Закону України.

Враховуючи останні напрацювання Конституційної комісії, доцільно висвітлити авторське бачення щодо напрямів конституційних змін, завдань, які мають бути вирішені при їх розробці.

На наш погляд, не варто зупинятися на таких загальновідомих та обговорюваних темах, як децентралізація, незалежність суддів, демократичні засади діяльності держави, гуманізм та верховенство права тощо. Ці теми знайшли відображення в чинній Конституції України, а отже, їхні зміни, якщо вони ухвалюватимуться, не матимуть характеру комплексних, системних перетворень.

З огляду на зазначене автор хотів би виокремити питання конституційної модернізації, які можна взяти за основу конституційних змін.

1. Загальновідомо, що конституція, окрім того, що є основним законом, виконує і низ-

ку інших, не менш важливих функцій, які спричинені її спеціальним статусом у системі нормативно-правових актів, юридичною силою та сприйняттям суспільством. У нашому випадку йдеться про «програмне спрямування» Конституції України, висвітлення в ній відповідних норм – сьогодні це не менш важливо, ніж формулювання приписів у відповідних розділах і статтях конституційних перетворень.

Так, для уникнення суперечностей між юридичною та фактичною конституцією Основний Закон України має передбачати можливість його реального застосування, що підвищить його легітимацію, ступінь визнання в суспільстві, а отже, і дотримання її норм, повагу до прийнятих на підставі та на виконання Конституції України, законів та інших актів.

Конституція України – найважливіший акт у правовій системі держави, програмний документ, в якому визначено напрям розвитку держави і суспільства, висвітлено комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на розв'язання найважливіших проблем, сприяння реалізації пріоритетних напрямів державної політики.

Саме тому в тексті Основного Закону України повинні відбитися такі програмні постулати:

- відновлення державного суверенітету над усією територією України;
- наповнення і позиціонування Конституції України як загальнонаціонального політико-правового суспільного договору, в основу якого покладено ідею громадянської злагоди, народовладдя та верховенства права;
- євроінтеграційний напрям розвитку країни.

На нашу думку, передбачення відповідних правоположень має визначати зміст і спрямованість усіх інших конституційних приписів. Без визначення таких норм і їх формалізації будь-які інші напрацювання матимуть безсистемний, фрагментарний характер, що не буде спрямований на досягнення конкретного результату.

Введення програмних постулатів зумовлює їх докладний розгляд у відповідних розділах Основного Закону України. Зокрема, має бути закріплено принцип, згідно з

яким державна, як і інша публічна влада, має обмежуватися правами та свободами громадян, колективними правами народу.

Формування держави, в якій досягнуто громадянської злагоди, має забезпечуватися, зокрема, із врахуванням думки меншості при реалізації будь-яких рішень. Зазначене забезпечуватиме консолідацію громадян стосовно прийнятих рішень.

2. Приписи, присвячені народному суверенітету, повинні мати подальший розвиток: мають бути зняті обмеження щодо кола питань, які можуть вирішуватися народом безпосередньо, та конституціоналізовані види безпосередньої владної діяльності народу з подальшою їх деталізацією на рівні окремих законів.

3. Кілька слів про суб'єкта, який прийматиме Основний Закон України. На наш погляд, нова Конституція має розроблятися та попередньо схвалюватися Конституантою з широким обговоренням конституційних положень із фаховими групами, громадськістю, міжнародними експертами. Остаточне схвалення проекту конституційних перетворень має здійснюватися безпосередньо народом (це дасть акту змогу набути ознак загальнонаціонального політико-правового суспільного договору).

4. Ми уже наголошували на необхідності конституціоналізації євроінтеграційного напрямку розвитку України, що важливо з огляду на обраний курс нашої держави. Зокрема, закріплення в Конституції України європейського спрямування означатиме, що в процесі реалізації цього програмного положення – адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, вступу України в різні наддержавні органи і т.д. – можливе звуження народного і державного суверенітету, що зумовлено взятими Україною зобов'язаннями.

5. Події, пов'язані з Революцією Гідності, на нашу думку, сприяють пришвидченню процесу конституціоналізації давно обговорюваних, але не формалізованих положень. Так, з метою захисту Української держави, демократії, прав і свобод громадян, суверенітету народу має бути конституціоналізоване право народу на опір (повстання) у разі спроб обмежити чи звужити народний суверенітет, ліквідувати Українську державу,

порушити її територіальну цілісність, захопити державну владу, якщо передбачені Конституцією України інші засоби захисту не можуть бути використані.

6. Актуальним з часу проголошення незалежності залишається питання закріплення у законі системи нормативно-правових актів. Варто зазначити, що такий крок має бути спрямований не лише на просте зазначення видів нормативно-правових актів (зокрема, законів). Відповідне унормування повинно слугувати конкретній меті, а саме: удосконалити законодавчий процес, оптимізувати процедуру прийняття законів, мінімізувати такі негативні явища, як «кнопкодавство».

Звичайно, більшість таких норм мають стати підґрунтям Закону України «Про нормативно-правові акти». Однак положення, які становитимуть основу цього закону та дадуть змогу виконувати наведені вище функції, є, безумовно, конституціоналізацією відповідних приписів у Основному Законі України.

На нашу думку, окремий розділ Конституції України має бути присвячений нормативним актам і міжнародним угодам. Основний Закон України – найголовніший із нормативно-правових актів. Крім того, має бути визначено ієрархічну систему актів із поділом на види (зокрема, коли йдеться про закони) і закріплено в Основному Законі України.

Також має бути зазначено, що для прийняття законів різної юридичної сили необхідна різна кількість голосів народних депутатів України для їх ухвалення. Наприклад, коли йдеться про конституційні закони – то вони приймаються кваліфікованою більшістю народних депутатів України, коли ухвалюються органічні закони – то достатньо більшості від конституційного складу народних депутатів України, а коли вирішується доля простих законів (яких буде абсолютна більшість) – більшості від присутніх народних депутатів України, за умови, що мінімальна кількість народних депутатів України, необхідна для наявності кворуму, буде встановлена також у Основному Законі України.

На нашу думку, такий крок буде логічним – для підвищення ефективності законотворчого процесу з точки зору концентра-

ції зусиль при прийнятті рішень, пошуку компромісу.

Саме така система спонукатиме народних депутатів до того, щоб не пропускати засідання Верховної Ради України, брати участь у законодавчому процесі, адже всі розумітимуть, що рішення може бути прийнято і без їхньої участі.

7. Важливо окремий розділ нової Конституції України присвятити громадянському суспільству, його взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, засадам його формування, становлення та розвитку. Зокрема, має бути закріплено домінування громадянського суспільства над державою, контроль держави громадянським суспільством, служіння всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування розвитку громадянського суспільства.

8. Для уникнення випадків набуття подвійного, потрійного громадянства, що не узгоджується з положеннями Конституції України, але набуває ознак масового явища серед вищих посадових осіб держави, мають бути деталізовані положення про громадянство. Так, на конституційному рівні необхідно закріпити дієві методи для недопущення зайняття вищими посадовими особами держави, депутатами всіх рівнів, державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування наведених вище посад за наявності у них іншого, крім українського, громадянства. А у разі набуття ними іншого громадянства під час перебування на відповідній посаді – звільнення з відповідних посад.

9. В умовах окупації частини території України, боротьби українського народу за відновлення суверенітету над усією територією України важливо зосередити увагу на питаннях безпеки, в тому числі й на конституційному рівні. З цією метою пропонується об'єднати чинні норми, присвячені безпековим питанням, визначенню правового статусу військових і правоохоронних органів, в окремий розділ, що також має бути доповнений низкою інших норм, спрямованих на створення правової бази для формування суспільних відносин у сфері національної безпеки, оборони та правопорядку, які відповідали б вимогам сучасності, викли-

кам, що сьогодні постали перед нашою державою.

Наприклад, під час аналізу чинної Конституції України засвідчено, що в окремих статтях визначено складові безпеки, але не закріплено, що вони є складовими національної безпеки. Так, у ст. 16 зазначено, що обов'язок держави – забезпечення екологічної безпеки, а в ст. 17 – що забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави тощо.

Разом із тим у Конституції України відсутнє комплексне, системне закріплення питань національної безпеки, не зазначено, хто відповідає перед народом України за національну безпеку, як вона формується та забезпечується тощо.

Як уже наголошувалося, ця проблема може бути вирішена шляхом об'єднання відповідних конституційних правовоположень з їх подальшим уточненням і доповненням іншими нормами в окремому розділі.

На сучасному етапі конституційної модернізації питання удосконалення положень, присвячених національній безпеці, системі її забезпечення навіть не розглядаються, адже це не визначено напрямом роботи Конституційної комісії, відповідно, не утворено й робочої групи.

Підсумовуючи зазначене, варто вказати, що автор намагався висвітлити власне бачення окремих аспектів конституційних змін, окреслити напрями перетворень, які становитимуть основу нової Конституції України.

При підготовці цієї публікації не ставилось завдання охопити всі напрями конституційних перетворень, які відбуваються нині, запропонувати власне їх розуміння. Також не зупинялися і на питаннях, які давно обговорюються в експертному середовищі, – децентралізації, прав і свобод громадян, реформи правосуддя тощо.

Водночас здійснено спробу проаналізувати важливі питання, які з різних причин лишилися поза увагою сьогоднішнього конституційного процесу, а також викласти

концептуальне бачення на весь конституційний процес, який відбувається в державі, розкрити його сутнісну сторону, показати, на чому ґрунтуються перетворення і на досягнення якого результату мають бути спрямовані зміни.

На наше глибоке переконання, за відсутності наведеного концептуального бачення конституційних перетворень будь-які зміни перетворяться на формальні уточнення, а власне конституційний процес буде зведено нанівець.

### Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1 липня 2015 року (доопрацьований 15 липня 2015 року) № 2217а (попередньо схвалений 31 серпня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): проект Закону України від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)
3. Висновок Венеціанської комісії щодо змін до Конституції в частині правосуддя, запропонованих Конституційною комісією: прийнято Венеціанською комісією на 104-му Пленарному засіданні (м. Венеція, 23–24 жовтня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/1061>



Артем ЯНЧУК

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО БАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Досліджено окремі аспекти конституційних змін, які пропонуються суспільству, окреслено напрями конституційних перетворень, які мають бути враховані у новому Основному Законі України. В результаті аналізу запропоновано напрями конституційної модернізації, базові положення, які становитимуть основу змін до Конституції України, розкрито авторське бачення сутності конституційного процесу, на якій мають ґрунтуватися перетворення, базові постулати, на закріплення яких мають бути спрямовані будь-які зміни до Основного Закону України.

**Ключові слова:** конституційна реформа; Конституційна комісія; зміни до Конституції України.

Артем ЯНЧУК

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ВИДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Исследуются отдельные аспекты конституционных изменений, предлагаемых обществу, определяются направления конституционных преобразований, которые должны быть учтены в новом Основном Законе Украины. В результате анализа предлагаются направления конституционной модернизации, базовые положения, которые должны лечь в основу изменений в Конституцию Украины, раскрываются авторское видение сущности конституционного процесса, которая должна быть заложена в основу преобразований, базовые постулаты, на достижение которых должны быть направлены все изменения в Основном Законе Украины.

**Ключевые слова:** конституционная реформа; Конституционная комиссия; изменения в Конституции Украины.

Artem YANCHUK

## CERTAIN ASPECTS OF THE CONCEPTUAL VISION OF CONSTITUTIONAL REFORMS

The article deals with some aspects of the constitutional amendments proposed to the society, outlines areas of constitutional reforms to be considered in the new Fundamental Law of Ukraine. As the result of the analysis new directions of constitutional modernization to be the basis of the Constitution of Ukraine are proposed; the author discloses his vision of the essential side of the constitutional process to be laid out as the basis for any conversions, basic postulates the achievement of which should be directed at any amendments to the Constitution.

**Keywords:** constitutional reform; the Constitutional Commission; the amendments to the Constitution of Ukraine.

