

# Конституція України

## В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ



### Н. А. Пелих

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

У статті розглядається одне з найактуальніших та важливих питань сьогодення: Українській державі потрібна нова Конституція чи зміни до неї? Звертається увага на сім найбільш важливих аспектів цієї проблематики.

**Ключові слова:** Конституція України, конституціоналізм, конституційна реформа, зміни до Конституції, умови сьогодення, влада.

В статье рассматривается один из наиболее актуальных и важных вопросов сегодняшнего дня – Украинскому государству нужна новая Конституция или изменения к ней? Обращается внимание на семь наиболее важных аспектов этой проблематики.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, конституционализм, конституционная реформа, изменения к Конституции, современные условия, власть.

*This article is considered one of the most current issues of present time – Ukrainian state needs a new Constitution or the amendments to it? Is payed attention to seven most important aspects of this problem.*

**Keywords:** the Constitution of Ukraine, constitutionalism, constitutional reform, amendments to the Constitution, today's circumstances, authority.

**Д**вадцять восьме червня 2011 року вся Україна відзначала державне свято – 15 річчя з дня прийняття Конституції України.

Конституція України була прийнята Верховною Радою України на п'ятій сесії 28 червня 1996 р. Цей день тоді саме був проголошений державним святом українського народу, оскільки Конституція є Основним Законом держави, який визначає і закріплює підвалини всього суспільного життя, статус людини й громадянина, основи організації та принципи діяльності державного апарату України.

Конституція України є основою правової системи нашої держави. Під останньою розуміють сукупність усіх правових явищ, що існують у суспільстві з приводу його створення, реалізації і охорони. Конституція зміцнює державу, сприяє її політичному єднанню, соціально-економічному розвитку суспільства загалом. Саме тому вчені та такі політики, як А. Колодій, М. Козюбра, С. Ківалов, В. Кравченко, Л. Кравчук, М. Ставнійчук, В. Тацій, С. Телешун, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Федоренко, О. Ярмиш та ін., так багато приділяють уваги питанню конституційної реформи в Україні.

Не дивлячись на велику кількість наукових праць, проведених «круглих столів» та теледебатів, невирішеним залишається ключове питання – Українській державі потрібна нова Конституція України чи зміни до неї?

Тому завданням цієї статті є: по-перше, звернути увагу громадськості на деякі нагальні проблеми Конституції України, які, на нашу думку, мають місце в умовах сьогодення, по-друге, висловити свою думку з приводу того, чи потрібна нова Конституція Українській державі?

З метою досягнення зазначених вище завдань, пропонуємо звернути увагу на таке:

по-перше, історія конституціоналізму не знає бездоганих конституцій.

Ідеальна конституція, як і ідеальна держава, існує лише у філософських ученнях або в поглядах окремих учених, політичних діячів. Оскільки конституційний ідеал – це не що інше, як мета наших прагнень. Це те, чого ми хочемо досягти. І це цілком стосується чинної Конституції України [1, с. 44].

Сьогодні проводиться конституційна реформа, основна мета якої полягає в перегляді і зміні вже існуючих конституційних норм.

Це надзвичайно складне питання з юридичної точки зору. Вирішувати його потрібно вкрай обережно та виважено. Оскільки Конституція України є головним джерелом національного права, основою всієї правової системи України. Необдумане та легковажне ставлення до цього питання може призвести до порушень усієї системи нашої країни.

З цього приводу досить влучно висловився А. Стрижак: «вносити зміни до Основного закону держави необхідно лише тоді, коли вже не можна їх не вносити...».

«У цьому аспекті, – продовжує автор, – не зайве буде нагадати, що за понад 220 років існування Конституції США Верховний Суд цієї країни прийняв колосальну кількість рішень щодо її тлумачення – понад 540 томів (що вирішально вплинуло на створення стійких конституційних традицій), однак поправок до американської Конституції було прийнято лише 27» [2, с. 43-44].

За 15 років існування Конституції України в неї вже двічі вносили зміни. Перший раз – 8 грудня 2004 р., другий раз – 1 лютого 2011 р. І на сьогодні цей процес є далеким від логічного завершення.

Виникають логічні запитання, а чи насправді Конституція України така недосконала? Чи потрібно її взагалі змінювати?

Адже загальновідомо, що Конституція України є однією з найбільш демократичних конституцій в Європі. Така оцінка знайшла своє підтвердження і у висновках Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) і у схвальних відгу-

ках інших міжнародних організацій, фахівців у сфері конституційного права.

Так, доповідачі Парламентської Асамблеї Ради Європи з України, спираючись на думку авторитетних європейських інституцій, висловили сумнів, «чому Україна потребує саме нової Конституції, а не зміни діючого Основного Закону там, де це потрібно. Діюча Конституція має належні механізми для захисту фундаментальних прав і свобод та забезпечення легітимного і законного процесу змін Конституції, які зафіксовано в ст. ст. 154-159 (механізми передбачають прийняття поправок на декількох сесіях, думку Конституційного Суду та остаточне голосування більшістю в 2/3 парламенту або остаточне затвердження всенародним референдумом після того, як поправки схвалені 2/3 депутатів» [3, п. 36].

По-друге, враховуючи вищевикладене та розглядаючи дискусійне питання «Українській державі потрібна нова Конституція України чи зміни до неї?», вважаємо, що доречним є акцентування уваги саме на внесенні змін до Конституції України, бо прийняття її у новій редакції взагалі не передбачено Конституцією України, оскільки розділ 13 Конституції України називається «Внесення змін до Конституції України».

У цьому випадку головним має бути її легітимність, тобто зміни мають бути внесені в такий спосіб, який прямо визначений у Конституції України або очевидно випливає з її змісту. В іншому випадку все зводиться до питання політичної доцільності, що сьогодні в рамках конституційної реформи є не зовсім доречним з правової точки зору.

Обов'язковою умовою для майбутніх змін має бути неухильне дотримання діючої Конституції України, визнання її верховенства.

З цього приводу досить цікаво та слушно сказав Президент України В. Янукович 28 червня 2011 р. у своєму інтерв'ю на телеканалі «1+1» (присвячене 15-річчю з дня прийняття

Конституції України): «краща Конституція, це та Конституція, яка виконується!».

І це справді так. Для того, щоб це не стало черговою крилатою фразою, кожен має почати з себе, власним прикладом показати, що, не дивлячись на політичну належність, матеріальні статки, релігійні погляди і інші фактори, він дотримується і виконує Конституцію України на рівні з іншими громадянами України.

Якщо ж виникне необхідність прийняття нової Конституції України, то вона, вважаємо, має прийматися на всеукраїнському референдумі, який за юридичною силою має бути імперативним, тобто його рішення повинні мати вищий, обов'язковий, конкретний і остаточний характер і не повинні підлягати будь-якому затвердженню. Він має бути таким, яким був референдум 1 грудня 1991 р., на якому визначалось: бути чи не бути Україні незалежною державою, а не таким, яким був референдум 16 квітня 2000 р. Тим більше, що згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ».

До того ж, як свідчить світовий досвід, форма прийняття Конституції шляхом референдуму разом із формою прийняття її спеціально обраними установчими зборами вважається класичною. У такий спосіб приймалися перші конституції кінця XVIII ст. в Європі та Північній Америці. З середини XIX ст. поширилася форма прийняття конституції парламентом, хоча частина теоретиків застерігала щодо відсутності в депутатів парламенту спеціального мандата (доручення виборців) на прийняття саме конституції. Проте і сьогодні форма прийняття конституції шляхом референдуму є широко визнаною.

Шляхом референдуму були, зокрема, прийняті чинні конституції Азербайджану, Албанії, Білорусії, Вірменії, Данії, Естонії, Казахстану, Литви, Росії, Туреччини, Франції та ін. У деяких країнах референдуму передувало ухвалення конституції парламентом (Іспанія, Польща) або установчими збо-

рами (Румунія), чим забезпечувалися додаткові умови її суспільної адаптації [4, с. 39].

По-третє, Конституція України – це Основний Закон, і він має бути завершеним правовим актом.

Потрібно, щоб одночасно зі змінами до Конституції приймалися необхідні і узгоджені Закони України, зокрема «Про територіальний устрій», «Про тимчасові комісії Верховної Ради України», «Виборчий кодекс», сучасні Закони «Про Президента України», «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» тощо.

Оскільки, як свідчить практика, лише самими змінами до Конституції України вирішити всі нагальні проблеми сьогодення майже неможливо, потрібно приймати закони, які повинні діяти як єдине ціле, доповнювати один одного.

По-четверте, зміни до Конституції України повинна готувати кваліфікована конституційна асамблея (рада), до складу якої мають входити, становлячи кваліфіковану більшість, учені-юристи-конституціоналісти, а не тільки народні депутати, політики, партійні та громадські діячі. При цьому бажано запровадити конкурсну основу для її створення.

Ураховуючи те, що останнім часом стає актуальним питання не лише внесення змін до Конституції України, але й невиконання існуючих конституційних норм посадовими особами, пропонуємо, по-п'яте, прийняти окремий розділ Конституції України «Відповідальність за невиконання Конституції України та законів України посадовими особами». Неповага до Конституції України, до законів України, численні їх порушення, у тому числі найвищими посадовцями, стали системою, що вкрай негативно впливають на морально-психологічну обстановку в суспільстві.

По-шосте, доцільно змінити назву Розділу 1 Конституції України «Загальні засади» на «Засади конституційного ладу України», оскільки перша назва не відображає повного змісту цього розділу.

Оскільки в кожного виникає закономірне питання: загальні засади чого? Аналіз змісту згаданого розділу доводить, що мова в ньому йде саме про конституційний лад, незважаючи на те, що цей термін застосовується лише у п. 3 ст. 5 Конституції України (це з 20 статей цього розділу).

Підтримуючи думку професорів Н. Шукліної, О. Фрицького, науковців О. Тодики, О. Совгирі та інших учених про те, що така назва невдало підібрана, слід погодитися, що вона не відображає повного змісту цього розділу.

На підтвердження цієї позиції можна зазначити і те, що лише Конституції України та Казахстану застосовують цей термін. Інші держави колишнього СРСР назву вищевказаного розділу визначають відповідно до його змісту. У Конституціях Вірменії, Білорусі, Російської Федерації він має назву «Засади конституційного ладу», у Конституції Азербайджану – «Засади держави». Багато держав, з огляду на зміст вказаного розділу, застосовують інші назви: «Загальні принципи», «Загальні постанови» (Конституції Киргизстану, Молдови, Узбекистану, Литви, Латвії та ін.).

У той самий час термін «конституційний лад», який закладений в цих та інших конституціях, не містить у собі офіційного змісту цього інституту [5, с. 94]. А тому його потрібно було б сформулювати у тексті Конституції України.

Якщо говорити про історію конституційного закріплення самого поняття «конституційний лад України» в умовах сьогодення (з 1991 року), то слід зауважити, що перший розділ «Концепції нової Конституції України», яка була схвалена Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., називався «Засади конституційного ладу»; у проєкті Конституції України (у редакції від 1 липня 1992 року) перший розділ називався «Загальні засади конституційного ладу»; так само іменувався цей розділ і в проєкті Конституції України (у редакції від 23 травня 1993 року),



і в редакції від 26 жовтня 1993 р. Але в конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України від 8 червня 1995 р. перший розділ уже називався «Загальні положення», тобто так, як у чинній Конституції України 1996 р. [6, с. 78].

По-сьоме, доцільно розширити зміст ст. 6 Конституції України, закріпивши на конституційному рівні ще й такі гілки влади, як: президентська та контрольно-наглядова. Доцільно регламентувати існування і по змозі функціонування системи правоохоронних органів, про які лише згадується у ч. 3 ст. 17 Конституції України.

Обґрунтовуючи виокремлення та конституційне закріплення президентської гілки влади в системі розподілу влад, варто насамперед зазначити, що за діючою Конституцією України (ст. 6 Конституції України) Президент України перебуває поза системою розподілу влади, адже Конституція України прямо закріплює існування саме трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової.

Ураховуючи, що зазначений поділ влади прийнятий недавно, він не викликає, як правило, сумніву чи заперечень. Викликає сумнів лише абсолютизація цього поділу на фоні низки державних органів та інших інститутів, які не охоплюються цими трьома гілками державної влади.

Таким чином, можна дійти висновку, що з часу прийняття Конституції України до жовтня 2011 р. принцип розподілу влад не відображав дійсного стану речей. Це дає підстави говорити про рівень нереальності певних конституційних положень. Адже поза увагою залишилося питання щодо інших гілок державної влади, які ще не знайшли свого закріплення на конституційному рівні. Однак вони відіграють надзвичайно важливу роль у механізмі Української держави. З цього приводу в науковому світі та юридичній практиці постійно відбуваються дискусії. Зауважимо, що йдеться про президентську, контрольно-наглядову

гілки державної влади та систему правоохоронних органів.

У зв'язку з цим є сенс зазначити, що в історії політичної думки кількість гілок влади, які пропонувалося встановити, коливалася в межах десятка. Серед них називалися: законодавча, виконавча, судова, установча, контрольна, федеративна, виборча, зовнішньополітична, громадська, військова [7, с. 64].

На наш погляд, за основу вирішення цього питання слід брати визначення влади. Влада – це свідомо-вольові стосунки між людьми, у процесі яких одні, ті, що мають владу, передбачають лінію поведінки інших, підвладних, спираючись у необхідних випадках на можливість примусу. Ураховуючи, що Президент України вповноважений видавати загальнообов'язкові правила поведінки та домагатися за допомогою різних засобів їх виконання, він, безперечно, є окремою гілкою влади, що перебуває навіть у певній системі, до якої, окрім нього, належить і Представництво України в Автономній Республіці Крим. Адже в статті 1 Закону України «Про Представництво в Автономній Республіці Крим» від 2 березня 2000 р. стверджується, що «Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України» [8].

Аналогічні аргументи можна наводити про повноцінність контрольно-наглядової гілки державної влади, представлені прокуратурою, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та іншими державними органами, які мають державно-владні повноваження.

Для підтвердження цієї тези звернемося до законодавства інших країн. Так, Конституція Швеції прямо передбачає наявність контрольної влади, яка реалізується конституційною комісією, що перевіряє виконання міністрами своїх службових обов'язків та ве-

дення справ. Хотілося б також наголосити, що глава XI Конституції Естонської Республіки називається «Державний контроль», аналогічні назви мають частина VII Конституції Латвійської Республіки, глава XII Конституції Литовської Республіки та багато інших законів інших держав. Тобто стабільною тенденцією є конституційне закріплення контрольно-наглядової системи державних органів [9, с. 31, 47, 81].

Ця тенденція зберігається і щодо правоохоронної системи державних органів, мабуть, найчисельнішої у будь-якій країні. З приводу цього звертає на себе увагу глава VIII Конституції Республіки Угорщина, яка називається «Збройні сили і поліція», тобто статус останньої винесений на конституційний рівень регулювання. А частина VII Конституції Республіки Македонія називається «Оборона Республіки та оголошення стану війни або надзвичайного стану», глава XXVI Конституції Республіки Узбекистан «Оборона і безпека» тощо [10, с. 327, 185, 369].

Ураховуючи вищевикладене, пропонуємо розширити зміст ст. 6 Конституції Украї-

ни, закріпивши на конституційному рівні ще такі гілки влади: президентську, правоохоронну, контрольно-наглядову тощо. Це є особливо важливим сьогодні, коли здійснюється конституційно-правова реформа, оскільки чітке визначення на закріплення на конституційному рівні цих гілок влади сприятиме не лише визначенню конституційно-правового статусу, але й сприятиме чіткому розподілу їх повноважень. Слід також зазначити, що ці органи додатково створювати не потрібно, вони і так існують в Україні, але в якомусь прихованому стані. Необхідно лише внести зміни до Конституції України і прийняти, у разі потреби, нормативно-правові акти України, які б конкретизували їх компетенцію та інші важливі аспекти діяльності.

Таким чином, у цій статті розглянуті найбільш актуальні аспекти реалізації та внесення змін до Конституції України. Подальше ж наукове дослідження цієї проблематики дасть змогу науковцям виділити та втілити в життя основні шляхи вдосконалення Конституції України.

## Список використаної літератури

1. Ківалов С. В. Межі та процедура конституційних перетворень в Україні / С. В. Ківалов // Стратегічні пріоритети. – К., 2008. – № 2 (7). – С. 43-46.
2. Там само.
3. Інформаційна записка доповідачів про їх візит в Україну 14-16 січня 2008 р. // <http://asstmbly.coe.int/>
4. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / М. О. Теплюк. – К., 2008. – 208 с.
5. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підруч. / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.
6. Тодика О. Ю. Співвідношення конституційного ладу і народовладдя: теорія і практика / О. Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – №2. – С. 74-82.
7. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загальнотеоретичні аспекти) / М. В. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 60-68.
8. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 2 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.
9. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий – К. : Українська Правнича Фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
10. Там само.