

УДК 342.4

Ю.С. ШЕМШУЧЕНКО

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України
вул.Трьохсвятительська, 4, Київ, 01601, Україна

НАУКОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

За матеріалами наукової доповіді на засіданні Президії НАН України

26 червня 2013 року

У доповіді висвітлено важливі питання наукового забезпечення процесу конституційного реформування в Україні. Зазначено, що установи та провідні вчені НАН України беруть активну участь у діяльності Конституційної Асамблеї. Результатом тісної співпраці науковців з органами державної влади, громадськими організаціями та науково-експертним середовищем стали вагомі теоретичні напрацювання та конкретні пропозиції щодо оновлення Основного Закону України в частині засад конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, народовладдя, організації та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та ін.

Ключові слова: конституційна реформа, Конституційна Асамблея, конституціоналізм, принцип людиноцентризму.

Чинна Конституція України була прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Вона стабілізувала політичну ситуацію в країні, стимулювала розвиток національної правової системи, створила кращі, більш демократичні умови для забезпечення прав і свобод громадян.

Водночас за 17 років виявилися й недоліки Конституції. Вони, зокрема, стосуються організації державної влади, гармонізації відносин між державою і громадянським суспільством. У безсонну для Парламенту ніч з 27 на 28 червня 1996 р. було не до наукового обґрунтування тих чи інших конституційних положень, а Закон від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» конституював перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління в Україні і остаточно розбалансував Основний Закон держави.

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України визнав неконституційним зазначений Закон 2004 р. і поновив чинність Конституції України в редакції 1996 р.

Вийшло так, що Україна 6 років жила за неконституційним Основним Законом. Рада Європи і Венеціанська комісія поставили під сумнів легітимність дій Конституційного Суду України. У цьому зв'язку в країні актуалізувалося питання про доцільність перегляду Конституції України, внесення до неї системних змін і доповнень. Це, по-перше, сприятиме поліпшенню змістовної якості Основного Закону, а, по-друге, зніме застереження та інсинуації щодо його легітимності.

Сучасний етап реформування Конституції України відзначається особливим механізмом його реалізації. Основу цього механізму складає Конституційна Асамблея, утворена відповідно до Указу Президента України від 17 травня 2012 р. «Про Конституційну Асамблею». Вона є дорадчим органом при главі

держави і має за мету *вироблення проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України»*.

Для того, щоб цей Закон був якісним, він має базуватися на науково обґрунтованій концепції. Над цим і працювала більше року Конституційна Асамблея, її Координаційне бюро і 7 спеціалізованих комісій. З даного питання проведено ряд засідань Асамблеї, наукових конференцій і круглих столів, зустрічей з міжнародними експертами, видано наукові праці та збірники матеріалів.

Активну участь у цій роботі взяли 25 вчених НАН України. Серед них 10 академіків і 5 членів-кореспондентів НАН України. Відповідно до Указу Президента України від 17 травня 2012 р. академічні інститути держави і права та політичних і етніонаціональних досліджень здійснюють *науково-консультативне забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї*.

21 червня 2013 р. проект Концепції внесення змін до Конституції України було розглянуто на пленарному засіданні Конституційної Асамблеї й прийнято за основу. Передбачається, що в остаточній редакції його буде схвалено після доопрацювання з урахуванням висловлених пропозицій і рекомендацій.

Концепція внесення змін до Конституції України має стати *методологічною основою* для опрацювання Асамблеєю проекту відповідного Закону. Це заключна і надзвичайно відповідальна стадія діяльності Асамблеї, пов'язана з конкретним формулюванням нових конституційних норм, імплементацією принципів Концепції у положення оновленої Конституції України.

Тепер щодо головних змін до Конституції, які впливають з Концепції у першому читанні.

По-перше, вони не матимуть характеру *радикальних*. Революції не буде. Зберігаються встановлені чинним Основним Законом фундаментальні засади, що стосуються конституційного ладу і змішаної президентсько-парламентської форми державного правління, цілісності і недоторканості України,

пріоритетності прав і свобод людини і громадянина тощо.

З другого боку, ці зміни мають бути *системними і комплексними*, зачіпатимуть *усі розділи* чинної Конституції. Йдеться, зокрема, про вилучення деяких застарілих конституційних положень, модернізацію відповідних статей та доповнення Основного Закону новими статтями. Передбачається також змінити назви деяких розділів.

При цьому слід мати на увазі, що чинна Конституція України за кількістю статей є однією з найбільших у Європі (161 стаття). У світі, щоправда, є конституції схожі на кодекси (Індія — 395 статей, Таїланд — 309 статей). Проте це не наш шлях. Наша Конституція має бути менш абстрактною, більш лаконічною і зрозумілою для широкого загалу, враховувати як вітчизняний, так і міжнародний досвід у сфері конституційного розвитку.

По-друге, Концепція чітко і послідовно зорієнтована на утвердження людини, її прав і свобод *як найвищої цінності* суспільства і держави. Принцип *людиноцентризму* має пронизувати *усі розділи* Конституції. Йдеться, зокрема, як про безпосереднє конституційне закріплення цього принципу, так і про розширення та поглиблення форм участі громадян в управлінні державою, підвищення ролі виборів та референдумів, становлення громадянського суспільства, удосконалення місцевого самоврядування в Україні. Новими за своєю сутністю є положення щодо *колективних* суб'єктів права законодавчої ініціативи і всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Ключовим для розуміння принципу людиноцентризму є розділ II Конституції — «Права і свободи людини і громадянина». За Концепцією метою його модернізації є змістове збагачення і подальша гуманізація правового статусу людини і громадянина, посилення гарантій реалізації відповідних прав і свобод.

У цьому зв'язку передбачається включити до цього розділу ряд додаткових, нових прав і свобод, що впливають з ратифікова-

них останнім часом Україною міжнародно-правових актів (наприклад, Європейської соціальної хартії, Рамкової конвенції про захист прав соціальних меншин).

Окремими статтями доцільно закріпити право громадян *брати участь у здійсненні правосуддя* (в якості народного засідателя, присяжного чи мирового судді), а також право громадян України *на справедливий і публічний розгляд справи незалежним і безстороннім судом у встановлені законом строки*.

Останнім часом істотно збільшилася кількість громадян України, які звертаються до Європейського суду з прав людини та інших міжнародних судових інституцій. Цим обумовлена необхідність закріплення відповідного права громадян в Конституції України.

Юридично неточною є редакція ст. 57 Конституції, відповідно до якої нормативно-правові акти, що визначають права і свободи громадян, *«мають бути доведені до відома населення»*. Більш точною у даному випадку є формула — *«мають бути оприлюднені у встановленому законом порядку»*.

За Концепцією певній реконструкції підлягає блок статей Конституції, якими передбачені обов'язки громадян України (ст. 65–68). Тут не вистачає загальної норми про те, що *здійснення прав і свобод невіддільне від виконання людиною і громадянином своїх обов'язків перед суспільством і державою*. У цій же статті варто зазначити, що невиконання встановлених Конституцією та законами України обов'язків тягне за собою *притягнення винних у цьому осіб до юридичної відповідальності*. Неприпустимою є відмова у застосуванні норм прямої дії Конституції внаслідок відсутності законів, що конкретизують ці норми.

Слід погодитися з авторами Концепції щодо доцільності уточнення в Конституції підстав можливих обмежень державою прав і свобод людини і громадянина. Йдеться, зокрема, про ст. 22 Конституції, якою при прийнятті нових законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. До цієї статті, крім законів, слід було

б включити також *інші нормативно-правові акти*. Цю статтю слід доповнити і положенням про те, що законодавче звуження прав і свобод громадян України має відповідати міжнародним договорам України.

По-третє, засадничо важливим з методологічної точки зору є пропонований Концепцією для модернізації Конституції принцип *узгодження і взаємодії* всіх гілок державної влади та всіх державних органів. Спрощений підхід до принципу поділу влади і тотальна боротьба за незалежність державних структур призвели до втрати керованості суспільними і державними справами, хаотичного розвитку економіки і правового безладу. Не випадково за понад 20 років незалежності ми не спромоглися завершити успішно жодної з розпочатих в країні реформ.

У цьому зв'язку заслуговують на увагу пропозиції Концепції про доцільність доповнення ст. 6 чинної Конституції про поділ влади нормою *про взаємодію* гілок державної влади і відповідних державних органів. Не слід також забувати, що за чинною Конституцією народ є єдиним джерелом державної влади і ні з ким він її не ділить. Діляться не державна влада, а функції по її виконанню відповідними державними органами.

По-четверте, для зміцнення правопорядку і забезпечення законності в країні важливе значення мають рекомендації Концепції щодо доцільності доповнення Конституції принципом *конституційної законності*. Закріплений у Конституції принцип верховенства права (ст. 8) значною мірою має абстрактний характер, як і категорія «права» взагалі. Практична його реалізація пов'язана із законом і реально здійснюється через систему законодавства. У цьому зв'язку надання принципу конституційної законності конституційного статусу може позитивно вплинути на стан практичної реалізації законів, що на сьогодні є великою для нас проблемою.

По-п'яте, обґрунтованими, на мій погляд, є і рекомендації Концепції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання

економічної основи України. Пропонується, зокрема, закріпити в Основному Законі серед інших і *колективну* форму власності (кооперативна, корпоративна і акціонерна підформи), а також включити до нього положення про те, що держава забезпечує розвиток *соціально орієнтованої економіки*. Природні ресурси пропонується конституювати як *національне надбання*, а землю, як природний ресурс, який перебуває під *особливою охороною держави*. Вона ж має забезпечувати екологічну безпеку.

По-шосте, слід погодитися з пропозицією реструктуризувати ст. 9 Конституції щодо визнання пріоритету загальнолюдських цінностей. Частина 2 цієї статті зараз суперечить цьому принципів (укладення міжнародних договорів, які суперечать Основному Закону, можливе лише після внесення відповідних змін до тексту Конституції України). Замість цього положення слід зафіксувати таке: «у випадках, коли міжнародний договір, ратифікований Верховною Радою України, встановлює інші правила, ніж встановлені законом, то застосовуються *правила міжнародного договору*».

Чинну Конституцію слід було б також доповнити положеннями щодо конституційних засад світової і європейської інтеграції України, її вступу до міждержавних об'єднань.

По-сьоме, важливе значення мають положення Концепції щодо *удосконалення організації державної влади*. Ці положення спрямовані на вирішення проблем щодо конституційних повноважень Президента, зміцнення засад парламентаризму, більш чіткого визначення статусу Уряду, забезпечення єдності і збалансованості публічної влади, зниження рівня конфліктності і убезпечення від авторитаризму.

Зберігаючи в цілому існуючий статус Верховної Ради як єдиного, *однопалатного* законодавчого органу, пропонується конкретизувати повноваження нашого парламенту щодо формування Кабінету Міністрів і здійснення контролю за його діяльністю (розгляд питання про вотум довіри і вотум недовіри Урядові).

Пропонується також:

- обмежити недоторканність народних депутатів України (згода парламенту не потрібна при їх затриманні на місці злочину);

- право Президента припиняти повноваження Верховної Ради з підстав несформування складу Кабінету Міністрів у визначений Конституцією строк;

- закріпити положення про те, що в разі, якщо Президент не промудлює прийнятий закон протягом 15 днів, то такий закон вступає в силу після завершення цього строку.

Стосовно Президента України Концепція передбачає зміцнення важливої його ролі як глави держави у забезпеченні *стабільного функціонування всього державного механізму*. У цьому контексті пропонується: наділити Президента повноваженнями призначати безстроково на посади суддів загальної юрисдикції; визначити конкретний перелік актів Президента, які скріплюються підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання (контрасигнування); уточнити підстави для усунення з поста в порядку імпічменту Президента. До цих підстав може належати порушення ним Конституції України чи вчинення злочину. Зараз імпічмент Президента можливий у разі вчинення державної зради або іншого злочину — ст. 111 Конституції України.

Стосовно Кабінету Міністрів пропонується уточнити ряд положень його компетенції з метою удосконалення взаємозв'язків з Президентом і Парламентом. Передбачається також закріпити в Конституції положення про те, що Кабінет Міністрів забезпечує реалізацію державної політики шляхом координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Пропонується також закріпити принцип відкритості діяльності органів виконавчої влади для громадського контролю, а також надати Прем'єр-міністрові право щодо внесення до Верховної Ради пропозицій про припинення повноважень окремих членів Кабінету Міністрів. Передбачається, що акти Кабіне-

ту Міністрів мають скасовуватися виключено у судовому порядку.

По-восьме, особливої уваги розробників Концепції заслужив розділ VIII Конституції — «Правосуддя». Це пов'язано з численними проблемами у цій галузі, що стосуються системи і правового статусу судової влади. І це при тому, що в Україні 17 суддів на 100 тис. жителів, тут ми є світовими лідерами. Пропозиції у цьому зв'язку головним чином зводяться до наступного:

- реорганізації структури судової влади у напрямку її спрощення;

- утворення, ліквідації і реорганізації судів *виключно* законом (зараз це робиться за указами Президента);

- посилення ролі Верховного Суду України як найвищого судового органу, який має забезпечувати однакове застосування усіма судами норм матеріального і процесуального законодавства;

- реформування на демократичних засадах Вищої ради юстиції України, що забезпечує організацію і діяльність судів, захист незалежності суддів;

- закріплення на конституційному рівні інституту мирових суддів, а також альтернативних процедур врегулювання спорів, що має важливе значення для розвантаження судів загальної юрисдикції.

Стосовно Конституційного Суду України Концепція виходить з доцільності зосередити всі положення щодо статусу цього Суду в окремому розділі. Пропонується зберегти нинішню кількість суддів Конституційного Суду (18), але встановити новий порядок його формування — Президент призначає на посаду і звільняє з посади суддів Конституційного Суду за згодою Верховної Ради України.

Судді Конституційного Суду складають присягу перед самим Судом. Текст присяги має бути зафіксований в Основному Законі. Передбачається вилучити з кола повноважень Конституційного Суду офіційне тлумачення законів України, розширивши коло його інших повноважень. Йдеться, зокрема, про доповнення Конституції

положенням про «конституційну скаргу громадян» у випадку порушення їх прав і свобод.

По-дев'яте, на думку розробників Концепції потребує нової редакції ст. 20 Конституції про державні символи. Пропонується відмовитися від дуалізму у конституюванні Державного герба України. Досвід показав, що Малий герб може бути єдиним Державним гербом України.

Рекомендується також відмовитися від деталей у характеристиках державних гімну та прапору. Тут доцільно зробити посилання на спеціальні закони, якими має визначатися опис та порядок використання відповідної символіки.

По-десяте, розділ XIII — «Внесення змін до Конституції України» пропонується назвати «Перегляд Конституції України». Крім того, за чинною Конституцією внесення змін до неї можливе через Верховну Раду з додержанням встановленої Основним Законом процедури. Між тим, Законом України «Про всеукраїнський референдум» допускається прийняття нової Конституції (нової редакції) чи внесення змін до неї за народною ініціативою шляхом проведення всеукраїнського референдуму.

За Концепцією пропонується уточнити даний порядок, встановивши, що оновлена Конституція чи зміни до неї *схвалюються* Верховною Радою України і *затверджуються* всеукраїнським референдумом. Саме так було прийнято ряд конституцій європейських країн, а також більшість конституцій країн — членів СНД. Такий порядок відповідає сучасним тенденціям демократизації процесів конституційного розвитку.

Таким чином, проблеми реформування чинної Конституції України є складними для їх практичного вирішення. У цьому зв'язку є потреба для розширення і поглиблення наукових досліджень відповідних проблем, зокрема у рамках НАН України. У нас є необхідний науковий потенціал для того, щоб зробити нашу Конституцію, за словом Т. Шевченка, «новим і праведним законом».

Ю.С. Шемшученко

Институт государства и права им. В.М. Корецкого
Национальной академии наук Украины
ул. Трехсвятительская, 4, Киев, 01601, Украина

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ
КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

По материалам научного доклада на заседании
Президиума НАН Украины 26 июня 2013

В докладе освещены важные вопросы научного обеспечения процесса конституционного реформирования в Украине. Отмечено, что учреждения и ведущие ученые НАН Украины активно участвуют в деятельности Конституционной Ассамблеи. Результатом тесного сотрудничества ученых с органами государственной власти, общественными организациями и научно-экспертной средой стали весомые теоретические наработки и конкретные предложения по обновлению Основного Закона Украины в части основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, народовластия, организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, административно-территориального устройства и др.

Ключевые слова: конституционная реформа, Конституционная Ассамблея, конституционализм, принцип человекоцентризма.

Y.S. Shemshuchenko

Koretskyi Institute of State and Law
of the National Academy of Sciences of Ukraine
4 Triokhsviatytska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

SCIENTIFIC FOUNDATIONS
OF THE CONSTITUTIONAL REFORM IN UKRAINE

On the basis of materials of the scientific
meeting of the Presidium of the NAS of Ukraine
held on 26 July 2013

The report is dedicated to important questions of scientific support of the process of constitutional reformation in Ukraine. The report points out that institutions and leading scientists of the National Academy of Sciences of Ukraine actively participate in the activities of the Constitutional Assembly. The results of a close cooperation between scientists and government bodies, public organizations and scientific and expert community are some significant theoretical achievements and practical suggestions concerning the modernization of the Constitution of Ukraine in relation to the foundations of constitutional order, human and citizens rights and freedoms, democracy, organization and functioning of state and local government bodies, administrative and territorial system and other.

Keywords: constitutional reform, Constitutional Assembly, constitutionalism, principle of human-centrism.