

Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО

Юрій Сергійович Шемшученко, академік НАН України, директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**ПРОБЛЕМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

Минуло понад 20 років від дня прийняття чинної Конституції України. Але вже в перші роки дії Основного Закону посипалися пропозиції про доцільність внесення змін до нього. Практично всі президенти намагалися зробити Конституцію «під себе». Це врешті-решт призвело до затяжного конституційного процесу в Україні, який з перемінним успіхом триває й нині. Але як у минулому, так і зараз цьому процесові властивий один важливий недолік: спроби вдосконалення Конституції України не мають системного характеру та недостатньо науково обгрунтовані. А тому даний процес має свій початок, але не видно йому кінця.

Відомо, що 3 березня 2015 р. Президент України П. Порошенко підписав Указ «Про Конституційну Комісію» з метою напрацювання нею узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. У складі даної Комісії було утворено три робочі групи: а) з питань прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; б) правосуддя та суміжних правових інститутів; в) з питань децентралізації. Передбачалося, що відповідні зміни будуть внесені до кінця 2015 року. Але сталося не так, як гадалося. На сьогодні є реальний результат тільки в діяльності групи з питань правосуддя. Її напрацювання лягли в основу прийнятого 2 червня 2016 р. Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який набрав чинності 30 вересня 2016 року.

Системний підхід до вдосконалення Основного Закону вимагає вирішення багатьох методологічних питань у цій галузі. Зокрема, зміни до Конституції мають впливати з об'єктивних суспільних потреб. Ці зміни не повинні вноситися під певну політичну силу, а тим паче під окрему політичну особу. Конституція має концентрувати та виражати волю людей, загальнонародні інтереси, акумулювати адекватні моделі розвитку, спрямовані на досягнення довгострокових і стратегічних суспільних цілей. Останні мають відповідати загальним міжнародним стандартам, принципам та вимогам міжнародно-правових актів у сфері прав людини.

Зміни до Основного Закону повинні ґрунтуватися на напрацюваннях фахових конституційних ініціатив та науково вивірених концепціях, що підтримуються суспільством. А конституційний процес має бути науково обгрунтованим, позбавленим кон'юнктури, суб'єктивізму й політичної заангажованості. Його метою має стати конституційно-політичний діалог/полілог, об'єднання та консолідація суспільства.

Запорукою успіху та результативності конституційного процесу є його фахове науково-експертне забезпечення, залучення до розробки пропозицій і змін до Основного Закону провідних учених-правознавців. Наукове забезпечення передбачає насамперед потребу методологічного осмислення наявних проблем конституційного оновлення, використання досягнень конституційної думки та теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних вчених. Підготовці та внесенню змін до Основного Закону мали б передувати детальний науковий аналіз та узагальнення досвіду реалізації чинної Конституції, врахування тенденцій і розвитку сучасного вітчизняного та світового конституціоналізму, що об'єктивно визначило б ключові проблеми конституційних змін. Без критичного узагальнення практики реалізації чинної Конституції, виявлення наявних проблем неможливе якісне вдосконалення Основного Закону України. Йдеться не про якусь абстрактну потребу конституційних змін узагалі, а про їх конкретику та об'єктивність. У зв'язку з цим має бути чітко сформульована й визначена мета необхідного оновлення Основного Закону, закріплена у відповідній концепції.

Вітчизняний досвід свідчить, що взаємовідносини між гілками влади значною мірою залежать від персоналізації окремих інститутів державної влади. Головними рушіями конституційних ініціатив були інтереси чи прагнення політичних сил до розширення повноважень глави держави або їх звуження на користь уряду чи парламенту залежно від політичних симпатій чи антипатій до інституту президенства. Питання про створення ефективного механізму державного управління залишається актуальним і нині.

На особливу увагу заслуговує питання щодо оновлення основ конституційного ладу, які закріплені в загальних засадах Розділу I Конституції. Ці засади становлять першооснову Конституції, виступають запорукою ефективності всього Основного Закону, надають йому загального стабілізаційного значення. Вся Конституція має будуватися відповідно до положень основ конституційного ладу.

Нині принаймні чотири з шести груп норм конституційного ладу потребують модернізації. Це, зокрема норми, що стосуються змісту діяльності держави; процесу інституювання державної влади; функціонування громадянського суспільства; основ зовнішньої політики та євроінтеграції. Тому внесення змін до інших розділів Конституції спричиняє об'єктивну потребу оновлення основ конституційного ладу. А це вимагає більш чіткого визначення характеру змісту конституційних змін послідовності етапів роботи, забезпечення системності в удосконаленні Основного Закону тощо. Слід також мати на увазі, що внесення змін до I розділу Конс-

титутції потребуватиме затвердження їх всеукраїнським референдумом. Це вимагає посилення співпраці влади і суспільства, влади і науки в конституційному процесі. На жаль, зараз чимало громадян не розуміє призначення конституційних змін, їх спрямованості, позитивного потенціалу для переоблаштування держави і суспільства на засадах демократії та інноваційного розвитку.

Суспільству має бути донесена ідея конституційних змін, їх розуміння. А для цього підготовка та внесення змін до Конституції мають відбуватися в ході конституційного процесу на засадах відкритості, публічності, гласності, прозорості, вільного та конструктивного обміну думками, широкого громадського та експертного обговорення.

Оновлена Конституція України має бути пронизана принципом людиноцентризму (народовладдя). Цей принцип передбачає побудову системи соціальних цінностей таким чином, щоб її вершиною була людина, а не держава. У загальній формі даний принцип зафіксований у ст. 5 Конституції України, у якій говориться, що носієм суверенітету і єдиним джерелом державної влади є народ України. Ця формула, проте, не наповнена реальним змістом і є недостатньо конкретизованою в чинній Конституції. У цьому зв'язку доцільним було б:

а) конституювати інститут **громадянського суспільства** та посилити його вплив на стан і характер функціонування публічної влади. Йдеться, зокрема про конституційне закріплення прав громадян на законодавчу ініціативу, здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, оновлення виборчого законодавства та законодавства про всеукраїнський і місцевий референдуми;

б) відобразити у Преамбулі Конституції положення про її прийняття українським народом. Саме **народ**, а не парламент, визнається суб'єктом прийняття конституцій у більшості держав світу. Це стосується як держав, де конституції юридично приймаються через парламент, так і шляхом референдуму;

в) зафіксувати в Основному Законі норму про те, що невиконання встановлених Конституцією та законами України обов'язків призводить до притягнення винних у цьому осіб до юридичної відповідальності. Неприпустимою є відмова в застосуванні **норм прямої дії** Конституції внаслідок відсутності законів, які конкретизують ці норми;

г) включити до Конституції положення про посилення інституційного механізму забезпечення прав і свобод громадян. У цьому контексті сумнівним є вилучення з чинної Конституції функції прокуратури про представництво інтересів громадян у суді. Схоже, що наша прокуратура в такому разі не скоро змінить свій статус з «ока государева» на «око народу».

Ще одна проблема стосується Конституції як основи для розвитку правової системи України. Чинний Основний Закон став важливим стимулюючим фактором для розвитку даної системи. Нагадаємо, що перед проголошенням незалежності в Україні діяло 26 власних законів і 13 кодексів.

Тільки протягом останніх 10 років прийнято понад 2600 законів, що становить 44 відсотки всіх чинних законів. За роки незалежності ратифіковано понад 1 тис. міжнародних договорів, які стали складовою частиною національно-правової системи.

За кількісними показниками ми вже обійшли більшість європейських країн, а за якісними – істотно відстаємо від них. За 20 років ми не спромоглися прийняти 16 так званих конституційних законів, тобто безпосередньо передбачених Конституцією. З прийнятих законів майже 70 відсотків становлять закони про внесення змін до законів. До деяких законів внесено по 50 і більше змін (про податки, власність тощо), що свідчить про низьку якість нормотворчої діяльності. У процесі нормотворення далеко не завжди враховується світовий і європейський досвід.

Як зазначав свого часу Вольтер, велика кількість законів, як і лікарів, свідчить про хворобу суспільства. На жаль, наші парламентарі останнім часом приймають закони під впливом олігархічних груп і далеко не завжди якісні. Залишається також без відповіді питання: скільки законів і підзаконних актів необхідно для підтримання в належному стані національної правової системи, яким є оптимальне співвідношення між законами та підзаконними нормативними актами?

Це результат відсутності єдиної правової політики в державі, науково обґрунтованих програм і планів законодавчої роботи. Вкрай незадовільними є кодифікація й систематизація законодавства. Слабо використовується інститут експертизи в нормотворчій діяльності.

У якісному оновленні Конституції України й розвитку конституційного права багато залежить від подальшого розвитку теорії конституціоналізму. Вчені Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України і Київського університету права традиційно беруть активну участь у відповідних конституційних заходах і роблять політичний внесок у наукові дослідження конституційного процесу. Вони є членами Конституційної Комісії, підготували й видали за роки незалежності понад 40 ґрунтовних теоретичних монографічних досліджень з конституційного права та кілька підручників, провели понад 25 національних та міжнародних наукових конференцій, присвячених Конституції України тощо. Таким чином, закладено якісний теоретичний фундамент для подальшого вдосконалення тексту Конституції України і підвищення ефективності її реалізації. Потрібні лише практичні кроки для більш широкого і глибокого використання досягнень конституційно-правової науки для вдосконалення конституційного процесу в Україні.