

ДО ПИТАННЯ ПРО СТРУКТУРУ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Світлана Веремієнко,

викладач,

Лілія Шестак,

канд. юрид. наук,

доцент Чернігівського державного інституту права,
соціальних технологій та праці

У статті ставляться питання систематизації та гармонізації норм Конституції України, аналізується структура Основного Закону як акта вищої юридичної сили.

Ключові слова: Конституція України, реформа, норми.

Конституція України як будь-який нормативний документ має свою структуру, тобто чітку побудову акта. Структура Конституції України відображає її зміст, дає уявлення про основні питання, що підлягають конституційно-правовому регулюванню.

Метою цієї статті є окреслення проблем внутрішньої побудови Конституції України та визначення шляхів і способів їх подолання.

Структура Конституції України є, власне, внутрішньою побудовою єдиного цілісного нормативно-правового акта найвищої юридичної сили. Чітка структура Конституції, змістові позначення не лише частин, а й статей спрощують користування нею, особливо для пересічних громадян, яким легше знайти матеріал, яким вони цікавляться, за відповідними заголовками і підзаголовками. З іншого боку, при поділі конституції необхідно уникати надмірних ускладнень та дрібності частин, що може ускладнити користування актом.

Конституція України 1996 р. належить до кодифікованих конституційних актів. Вона існує у вигляді єдиного нормативно-правового документа, до складу якого входять три основні частини: преамбула, основна частина, прикінцеві і перехідні положення, які, у свою чергу поділяються на 15 самостійних розділів. Окремі статті Конституції складаються з кількох абзаців, що не нумеруються, а при посиланні на них позначаються як частини відповідної статті [1, с. 115].

Преамбула конституції – це звичайна для світової конституційної практики невелика за обсягом, урочиста вступна частина до її основного змісту, що має багатофункціональний характер. Вона виконує дві основні функції: вказує на те, хто і в якому порядку прийняв конституцію, й містить коротку характеристику умов і мотивів прийняття конституції та мету, яка при цьому ставиться [2, с. 5].

Преамбула Конституції України, що є своєрідною вступною частиною цього нормативно-правового акта, має концептуальний характер. Вона є найбільш загальним втіленням національної ідеї. В ній визначаються історичні, правові, політичні, духовні, соціальні та інші передумови прийняття Конституції України, її мета і завдання. Фактично у преамбулі зазначається, хто саме, з якою метою, в яких історичних умовах прийняв конституцію держави [3, с. 156]. Преамбула Конституції України декларує:

«Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей,

виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення,

дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя,

підключаючи про зміцнення громадянської злагоди на землі України,

прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу,

усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями,

керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням,

приймає цю Конституцію – Основний Закон України».

Таким чином, преамбула Конституції України 1996 р. визначає, що основною метою прийняття Конституції є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; зміцнення громадянської злагоди; розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави.

Відразу слід відзначити наявність окремих юридичних неточностей у преамбулі, існування яких, з нашої точки зору, є неприпустимим, адже ознайомлення з Консти-

туцією України як вітчизняними, так і іноземними користувачами починається саме з преамбули. Зокрема, вказана частина зазначає, що Конституція прийнята Парламентом України, а не народними депутатами Верховної Ради України – представниками Українського народу – громадян України всіх національностей. А тому власне Парламент не може ні «усвідомлювати» ніякої відповідальності, ні «відповідати перед власною совістю, прийдешніми і наступними поколіннями», оскільки ці категорії властиві виключно фізичним особам. Розуміючи важливість відповідних формул, у яких відображена воля як парламентарів Верховної Ради України, так і всього Українського народу взяти на себе відповідальність, про яку йдеться в даній частині преамбули, вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до цієї частини Основного Закону України, наявність яких дасть можливість однозначно тлумачити відповідний текст. Зокрема, текст преамбули може починатися словами: «Народні депутати України від імені всього Українського народу...». Така юридична конструкція внесе певну ясність у зміст цієї частини Основного Закону та відповідає дійсності.

Нормативну основу Конституції України становить переважно її основна частина, до складу якої входять тринадцять розділів, які вміщують групи норм, що визначають загальні засади суспільного і державного ладу; права, свободи та обов'язки людини і громадянина; конституційні основи виборів і референдумів; правовий статус вищих органів державної влади – Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; правовий статус прокуратури; систему та функції судів загальної юрисдикції; особливості адміністративно-територіального устрою України; правовий статус Автономної Республіки Крим; основи місцевого самоврядування; порядок внесення змін до Конституції України.

Розділ I «Загальні засади» Конституції України містить норми, що визначають основи суспільного і державного ладу України. У цьому розділі визначено основні напрями розвитку громадянського суспільства, принципи суспільного життя, пріоритети національного державотворення і правотворення, принцип народного суверенітету, права Українського народу, закріплено форму держави, пріоритет людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки як найвищої соціальної цінності, основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави, встановлено державні символи України тощо.

Зазначимо, що назва розділу «Загальні засади» не відповідає його змісту, оскільки саме в його межах піднімаються питання про форму держави, національні символи, вищі цінності в державі тощо, тобто не буденні питання. Більше того, окремі норми викла-

дені нелогічно. Зокрема, у ст. 6 за зразком Ш.-Л. Монтеск'є зазначено, що влада в державі поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, хоча аналіз тексту Конституції дає можливість зробити висновок, що це не зовсім так, оскільки державною владою наділені також Президент України, Конституційний Суд України та прокуратура, які фактично не належать до жодної з перелічених гілок. У зв'язку з цим доречно було б зазначити, що влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову, контрольно-наглядову (здійснюється Конституційним Судом України та прокуратурою), а Президент України володіє владними повноваженнями у кожній з гілок влади (і це дійсно так, оскільки він має і право законодавчої ініціативи, і право помилування, і виступає гарантом державного суверенітету тощо).

Не зовсім логічно виглядає і зміст ст. 13 Основного Закону України, в якій зазначається, що «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу...». Адже у контексті вказаної норми про Землю можна говорити лише як про планету Сонячної системи, хоча, очевидно, законодавець мав на увазі землю як природний ресурс. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне викласти вказану норму в такій редакції: «Земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу...».

Слід також зазначити, що конституційне регулювання земельних відносин в Україні залишає бажати кращого. Зокрема, Конституція України в ч. 2 ст. 15 не гарантує права власності на землю органів місцевого самоврядування (хоча вони й наділені відповідним правом з ч. 2 ст. 2 Земельного кодексу України), визнаючи це право виключно за громадянами, юридичними особами та державою. Переконані, що вказана прогалина має бути усунена.

Звертає на себе увагу і зміст ст. 15, в якій зазначено, що в Україні цензура заборонена. Напевно, мається на увазі власне політична або ж ідеологічна цензура, оскільки певний підбір матеріалів за віковими, професійними та іншими категоріями все ж має місце, тим більше, що поширення окремих видів інформації може мати наслідком навіть кримінальне переслідування осіб, проте складається помилкове враження, що жодного цензування в Україні немає.

Крім того, питання про національну символіку розкриваються, на наше переконання, вкрай поверхово. Зокрема, в Конституції України зазначено, що головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий

Державний Герб України), але пояснення про те, що це є золотий тризуб на синьому щиті слов'янського типу, відсутнє. Крім того, у статті зживається також поняття «малий Державний Герб України», що припускає можливість існування великого Державного Герба, в той час як відповідний державний символ практично залишається неописаним. Подібна ситуація має місце і стосовно Державного Прапора України, оскільки співвідношення «двох рівновеликих смуг синього і жовтого кольорів» залишається невизначеним, і вже зовсім не зрозуміло, чому реальний Державний Прапор України має жовто-блакитне, а не жовто-сине забарвлення. Такі недоліки в межах Основного Закону є дуже суттєвими та недоречними.

У *Розділі «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України* визначаються основні принципи прав і свобод людини і громадянина, їх загальні та спеціальні (юридичні) гарантії, а також встановлюються громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні, ідеологічні), екологічні та інші права і свободи людини і громадянина в Україні. Цей розділ також містить норми, що встановлюють основні конституційні обов'язки людини і громадянина та гарантії їх виконання.

На жаль, у ньому також мають місце певні недоліки. Зокрема, у тексті ст. 27 сказано, що «ніхто не може бути *свавільно* позбавлений життя». Це наводить на думку про можливість так званого *законного* позбавлення життя, наприклад, на підставі вироку суду, що ніяк не узгоджується з позицією України в питаннях застосування смертної кари.

Не зовсім зрозуміла й позиція законодавця щодо заборони будь-якого насильства над дітьми чи їх експлуатації, проголошена в ч. 2 ст. 52. Адже виховний процес передбачає також стимулювання праці дітей, надання їм певних навичок самообслуговування тощо, що не завжди сприймається дітьми позитивно, а тому може трактуватись як психічне насильство чи експлуатація (наприклад, зобов'язання застелити власне ліжко, помити посуд, вислухати нотацію батьків за неналежне виконання покладених обов'язків). Вважаємо, що відповідні норми можуть мати місце у кримінальному законодавстві, якщо насильство над дитиною чи її експлуатація мали для дитини негативні наслідки, але не в межах Конституції України.

Декларативними та дискусійними залишаються також норми Основного Закону України, які гарантують надання кожному праці (гарантувати треба працю лише для тих, хто бажає працювати), житла (умов для його придбання), безпечного довкілля тощо. Це норми-принципи, які вказують напрямок розвитку відносин держави й особи, але сьогодні вони, на жаль, не мають під собою реального змісту.

Важливе місце в структурі Конституції України посідає розділ, присвячений виборам і референдумам (*розділ III «Вибори. Референдуми»*). Цей розділ порівняно з іншими містить незначну кількість норм, але їх положення визначають механізм безпосередньої реалізації народного суверенітету. Зокрема, йдеться про норми, що визначають вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії та їх основні принципи, а також деталізують суб'єктивне право громадян України брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, закріплене у попередньому розділі Конституції України. Розділ III Конституції України також визначає юридичний механізм ініціювання всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України (ч. 2 ст. 72), питання обов'язкового всеукраїнського референдуму (ст. 73) та питання, що не можуть виноситися на всеукраїнський референдум (ст. 74).

Розділ IV «Верховна Рада України» Конституції України нормативно визначає поняття національного парламенту, порядок його формування та діяльності, конституційно-правовий статус народного депутата України, структуру та повноваження Верховної Ради України, суб'єктів законодавчої ініціативи, конституційно-правові основи бюджетного процесу, парламентського контролю тощо. Цей розділ також встановлює національну грошову одиницю – гривню (ст. 99) та основні завдання Національного банку України (ст. 100). На наш погляд, визначення бюджетних повноважень Кабінету Міністрів України, контрольних повноважень Рахункової палати України, а також завдань Національного банку України в межах вказаного розділу Конституції України викликає певні сумніви й заперечення, оскільки вказані державні органи об'єктивно не належать до Верховної Ради України, а відтак їх статус має розкриватися в інших розділах Конституції чи у відповідних законодавчих актах.

У *розділі V Конституції України* об'єднані конституційно-правові норми, що визначають правовий статус Президента України, який є Главою держави і виступає від її імені. Зокрема, тут закріплено вимоги до кандидата у Президенти України, порядок його обрання та підстави для дострокового припинення повноважень, у тому числі в порядку імпичменту, визначено повноваження Президента України. Важливою також є ст. 107, яка визначає конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України, хоча її розміщення в межах відповідного розділу Конституції України, на наш погляд, є невинуватим.

Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України містить норми, що визначають струк-

туру та порядок формування Уряду України, його повноваження, юридичну силу його актів та визначає правові основи здійснення виконавчої влади на місцях.

Проста структура Конституції України, на жаль, не дала можливості виокремити в самостійні розділи питання статусу Кабінету Міністрів України та місцевих органів виконавчої влади. З огляду на зміст розділу VI варто було б назвати його «Виконавча влада в Україні», та розкрити систему побудови виконавчої влади в нашій державі. Реально ж система органів виконавчої влади в межах Конституції України не визначається, хоча вона й оперує такими поняттями як «вищий орган в системі органів виконавчої влади» (ст. 113), «міністерства й інші центральні органи виконавчої влади» (ст. 117), «виконавча влада в областях, районах, містах Києві та Севастополі» (ст. 118), які реально відображають відносини влади й підпорядкування у виконавчій гілці. Слід зазначити, що відповідні терміни вживаються як загальновідомі, що не зовсім відповідає дійсності.

Розділ VII «Прокуратура» закріплює конституційно-правовий статус Прокуратури України, що становить єдину систему державних органів. Конституція визначає лише основні конституційні положення щодо завдань Прокуратури України та порядку призначення та звільнення з посади Генерального прокурора. Організацію і порядок діяльності органів прокуратури відповідно до ст. 123 Конституції України визначає спеціальний закон.

Розділ VIII «Правосуддя» Конституції України включає норми, що визначають основні принципи правосуддя, правовий статус основних суб'єктів правосуддя – Конституційний Суд України (далі – КСУ) та систему судів загальної юрисдикції, конституційно-правовий статус суддів судів загальної юрисдикції. Цей розділ також включає статті, що визначають порядок фінансування та створення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ст. 130), конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції (ст. 131) тощо.

На наш погляд, вказаний розділ варто було б назвати «Судова система України», оскільки правосуддя – це лише одна з багатьох функцій судів [1, с. 240]. Особливості правового статусу КСУ виділені окремим розділом, адже цей державний орган не займається власне судочинством, а вирішує питання про конституційність чи неконституційність законів України. Тому вказівка на те, що КСУ здійснює судочинство разом із судами загальної юрисдикції, явно є зайвою.

Викликає певні заперечення і норма, відповідно до якої судові рішення ухвалюються іменем України, адже Україна як самостійна держава також може виступати учасником судового процесу в якості, наприклад, відпо-

відача. В такому випадку судові рішення будемо винесено іменем відповідача, що суперечить принципам правосуддя. Переконані, що будь-яке рішення суду має бути винесено іменем закону, оскільки в Україні всі рівні перед законом і судом.

Найбільш «лаконічним» структурним елементом основної частини Конституції України є **розділ IX «Територіальний устрій України»**. Він містить лише дві статті, які визначають основні принципи територіального устрою України (ст. 132) та встановлюють систему адміністративно-територіального устрою України (ст. 133), тобто дають вичерпний перелік обласних центрів нашої держави.

Важливим елементом структури Конституції України є **розділ X «Автономна Республіка Крим»**, присвячений регулюванню конституційно-правового статусу цієї невід'ємної складової частини України. Розділ містить норми, що визначають систему органів Автономної Республіки Крим (Верховної Ради АРК, Ради Міністрів АРК, а також Представництва Президента України в АРК), порядок їх формування та взаємовідносини з вищими і центральними органами державної влади України, встановлюють право Автономної Республіки Крим видавати власні нормативно-правові акти, визначають повноваження Автономної Республіки Крим тощо. Незважаючи на те, що атрибутом будь-якої автономії є наявність також століщ відповідного регіону, вказаний розділ чомусь не називає Севастополь в якості саме такого міста, хоча в межах Конституції України періодично вказується на особливий статус поряд з м. Києвом саме м. Севастополя.

Розділ XI визначає особливості правового статусу місцевого самоврядування в Україні в цілому та на окремих її територіях зокрема. Незважаючи на наявність конституційних положень про місцеве самоврядування та пряму дію норм Конституції України, в науковій літературі все частіше піднімається питання про необхідність розробки Муніципального кодексу України [4, с. 413–414], який би об'єднав положення багатьох законів, що так чи інакше регулюють діяльність місцевих органів влади. Сьогодні в Україні налічується понад три тисячі нормативно-правових актів, у яких використовується термін «місцеве самоврядування» [5, с. 562], що не сприяє уніфікації відповідних норм.

Два останні розділи Конституції України присвячені механізму організаційно-і нормативно-правового захисту Основного Закону. Так, **розділ XII «Конституційний Суд України»** визначає правовий статус КСУ як єдиного органу конституційної юстиції в Україні. Він містить конституційно-правові норми, що визначають основні функції КСУ, порядок його організації та діяльності, правовий статус суддів КСУ, встановлює су-

б'єктів звернення до Конституційного Суду України тощо. Аналіз повноважень КСУ не дає підстав відносити його до числа судових органів. Незважаючи на слово «суд», що міститься у назві цього державного органу, він здійснює скоріше контрольні повноваження. Важко також пояснити, чому питання тлумачення Конституції та законів України належать до повноважень КСУ, адже розтлумачити, що саме хотів сказати законодавець шляхом прийняття того чи іншого законодавчого акта, може тільки Парламент України. Але ніяк не орган, який навіть не брав участі в розробці конкретного нормативного акта, не наділений правом законодавчої ініціативи та не здійснює правосуддя, тобто не може на практиці перевірити дієвість тих чи інших норм.

Розділ XIII Конституції України визначає порядок внесення змін до Конституції України. При цьому процедура внесення змін до Конституції України диференціюється залежно від предмета цих змін. Внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону, зважаючи на фундаментальне системотворювальне значення для структури Конституції, передбачає більш складну процедуру, ніж внесення змін до інших розділів Основного Закону. Аналіз норм відповідного розділу дає можливість віднести Конституцію України до числа так званих жорстких конституцій.

Структура основної частини Конституції України дає підстави вважати, що вона в цілому об'єктивізує систему національного конституційного права, а структурні елементи Конституції України (розділи) об'єктивно відтворюють його основні інститути.

Останнім елементом Конституції України є її Прикінцеві та Перехідні положення, які мають на меті затвердити дату прийняття Конституції України як державне свято та забезпечити комплексну дію Конституції України на період повної адаптації чинного законодавства України до положень нової Конституції України (відразу слід зазначити, що повної адаптації законодавства відповідно до вимог Конституції України ще не відбулося, хоча нормативно на цей процес відводився строк до 5 років). У цілому ж слід враховувати, що **розділ XV «Перехідні положення» Конституції України** на сьогодні фактично втратив свою актуальність, оскільки майже всі пункти Перехідних положень

уже реалізовані. У зв'язку з цим доцільно було б виключити відповідний розділ з Основного Закону України як такий, що втратив юридичну чинність.

Водночас слід звернути увагу на те, що ст. 160 **розділу XIV «Прикінцеві положення»** визначає особливий порядок набуття Конституцією України чинності, ніж це передбачено ч. 5 ст. 94 Конституції України для законів. Якщо закони України, як правило, набувають чинності не раніше дня їх опублікування, то Конституція України набула чинності з дня її прийняття – 28.06.1996 р. Ця норма фактично унеможливила доопрацювання Конституції, вивчення її тексту представниками влади та повернення на доопрацювання у зв'язку з виявленими недоліками та неточностями. Фактично Конституція України була опублікована лише в середині липня 1996 р., тобто Україна майже два тижні жила на основі Конституції, якої ніхто не бачив. У зв'язку з цим виникла потреба проведення конституційної реформи, що й було зроблено у 2004–2006 рр.

Наступна стаття (ст. 161) цього розділу визначила дату прийняття Конституції України державним святом – Днем Конституції України. На сьогодні День Конституції України є одним із найвизначніших і найбільш шанованих народом державних свят.

Таким чином, конституційна реформа 2004–2006 рр. не усунула багатьох недоліків Конституції України, оскільки, з точки зору окремих дослідників «була не зовсім логічною та зрозумілою» [6, с. 178]. Попри зміни, які мають місце в Основному Законі нашої держави, він має бути доопрацьований, адже це символ української державності.

Література

1. Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України. – К., 2007.
2. Конституція України: Науково-практичний коментар. – К; Х., 2003.
3. Иголкина Е. В. Процессуальное обеспечение применения Конституции // Адвокат. – 2007. – № 11.
4. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус місцевих громад в Україні / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2003.
5. Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. – К., 2008.
6. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика. – К., 2008.

This article brings up the question of sistematization and harmonization of the norm of the Constitution of Ukraine. The authors analyse the structure of the main law as an act of supreme juridical power.

В статті піднімаються питання систематизації та гармонізації норм Конституції України, аналізується структура Основного Закону як акта вищої юридическої сили.

