

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Черняк Евгения Валерьевна,
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры конституционного права
Киевского национального университета им. Т. Шевченко,
Украина, г. Киев

Термины «модернизация» и «реформирование» стали широко распространенными в качестве инструментария отечественной науки конституционного права после провозглашения Президентом Украины в 2011 году модернизации Украины стратегическим выбором дальнейшего развития государства, что предусматривало определенные задачи, среди которых «ключевое значение» придавалось завершению конституционной реформы [1]. Конституционная реформа традиционно подается как процесс принятия Конституции либо как процесс подготовки и внесения изменений в Основной Закон государства. Целью и конечным этапом конституционной реформы часто называют принятие новой Конституции. Следует согласиться с мнением ученой А. Р. Крусян о том, что конституционная реформа по своим целям и содержанию является значительно шире, чем процедура обновления текста конституции в целом либо отдельных ее положений [2, с. 717]. Для целей данного доклада конституционную реформу в Украине следует рассматривать как политико-правовой процесс поэтапного преобразования конституционного законодательства (включая изменение текста Конституции), развитие конституционных правоотношений и конституционного правосознания, создание системы обеспечения (охраны) конституционного правопорядка с целью формирования современного украинского конституционализма. Среди украинских ученых, как и среди западных авторов, популярным является определение конституционализма как режима функционирования государственной власти согласно конституции [3, с. 56; 4, с. 93, 94 и др.]. Таким образом, конституционализм как явление, производное от конституции,

рассматривается как учение о конституции и установленном конституцией публичном порядке. Центральное место в этом учении отведено вопросам принятия, реализации и модернизации Конституции Украины, а также генезису конституционного законодательства со времени провозглашения независимости Украины.

Среди основных этапов «развития» Конституции Украины от момента провозглашения независимости государства до современности можно назвать:

— 1-й этап (от принятия Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 г. № 55-XII до вступления в силу Конституции Украины от 28 июня 1996 г.);

— 2-й этап (1996 - 2004) гг. – период реализации Конституции 1996 года, когда большинство ее положений находило развитие в системе конституционного законодательства и в конституционной правоприменительной практике (внедрение институтов омбудсмана, конституционной юстиции, развитие местного самоуправления и т. д.);

— 3-й этап (от принятия Закона Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV «О внесении изменений в Конституцию Украины» до принятия Закона Украины от 21 февраля 2014 г. № 742-VII «О восстановлении действия отдельных положений Конституции Украины»). Среди основных нововведений, предусмотренных Законом 2004 года, следует назвать формирование коалиции депутатских фракций, расширение перечня оснований досрочного прекращения полномочий народных депутатов Украины и досрочного прекращения Президентом Украины полномочий парламента, изменение порядка назначения Премьер-министра Украины, отмена права вето Президента на законы о внесении изменений в Конституцию Украины. Решением Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 г. № 20-рп/2010 Закон Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV «О внесении изменений в Конституцию Украины» был признан неконституционным. На Верховный Совет Украины возлагалась обязанность внести в Конституцию Украины изменения, которые бы отвечали редакции Конституции Украины 1996 года. По сегодняшний день в Украине в научных кругах продолжается дискуссия, восстановил ли Конституционный Суд Украины этим решением действие Конституции Украины от 28 июня 1996 г. Учитывая

заклучение Европейской Комиссии «За демократию через право», Верховный Совет Украины своим постановлением от 22 февраля 2014 г. № 750-18 признал такими, что являются действующими на территории Украины, положения Конституции Украины от 28 июня 1996 г. с изменениями и дополнениями, внесенными законами Украины от 8 декабря 2004 г. № 2222-IV, от 1 февраля 2011 г. № 2952-VI, от 19 сентября 2013 г. № 586-VII [5¹; 6];

— 4-й этап (с 2013 г. до наших дней) связан с формированием украинцев как политической нации во время событий Евромайдана и Революции Достоинства, а также теми процессами и вызовами, перед которыми оказалось государство Украина в связи с ситуацией на востоке страны, объявлением антитеррористической операции и оккупацией Крыма. Децентрализация власти и судебная реформа на сегодняшний день являются приоритетными направлениями конституционной реформы в Украине. Представленный Президентом Украины проект Закона о внесении изменений в Конституцию Украины (о децентрализации власти) (регистр. № 2217 от 15.07.2015) после положительного заключения Конституционного Суда Украины был предварительно одобрен Верховным Советом Украины [7; 8]. Согласно ст. 155 Конституции Украины данный законопроект будет считаться принятым, если на следующей очередной сессии Верховного Совета Украины за него проголосует не менее чем две трети конституционного состава Верховного Совета Украины. Этот законопроект следует рассматривать как попытку приспособить конституционные положения к меняющимся социально-политическим и юридическим параметрам обще-

¹ Заключение «О конституционной ситуации в Украине» от 20.12.2010 о том, что «восстановление действия текста Конституции Украины 1996 г. путем признания неконституционным Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 08.12.2004 № 2222-IV» затронуло вопросы легитимности действующих институтов государственной власти, поскольку президента и парламент избирали на основании конституционных положений, которые в дальнейшем были признаны такими, что перестали действовать, а также о том, что в силу действия решения Конституционного Суда Украины Президент Украины получил намного больше полномочий, чем это было известно избирателям на момент его избрания, и что с тех пор деятельность главных органов государственной власти базируется на нормах, измененных Судом, а не нормах, измененных Верховным Советом Украины как демократично легитимным органом (п. 70 Заключения).

ства, а также предотвратить опасность острого политического конфликта в стране. Целью законопроекта является усовершенствование организации и функционирования публичной власти на местном уровне.

До того как в 2016 году Конституционный Суд Украины принял решение по делу о толковании термина «следующая очередная сессия», субъекты правоприменения толковали соответствующие положения ст. 155 Конституции Украины как такие, которые предусматривали необходимость окончательного голосования за конституционный законопроект как закон на ближайшей после предыдущей очередной сессии Верховного Совета Украины квалифицированным большинством голосов. Согласно решению Конституционного Суда от 15 марта 2016 г. № 1-рп/2016 как только за законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины проголосует не менее чем две трети конституционного состава народных депутатов Украины на любой сессии, эта сессия будет считаться «следующей очередной» [9].

Последствия применения данного решения могут отразиться в том числе на затягивании процесса децентрализации.

Вместе с тем важно отметить и определенные положительные моменты в процессе внедрения реформы местной власти. С 2015 года во всех областях Украины в рамках децентрализации начали создаваться объединенные территориальные общины (далее – ОТО), а в 2017 году Центральной избирательной комиссией были назначены первые местные выборы в 250 ОТО. Так, 29 октября 2017 г. состоялись выборы в 201 ОТО, еще в 49 ОТО выборы были назначены на 24 декабря 2017 г. [10].

В 2017 году Верховная Рада приняла семь законов, которые усилили ОТО. По состоянию на 2 января 2019 г. в рамках децентрализации сформированы 698 ОТО, по темпам объединения территориальных общин лидируют Днепропетровская и Житомирская области [11].

Еще одним не менее важным направлением правовой реформы в Украине является судебная реформа. 30 сентября 2016 г. вступил в действие Закон Украины от 2 июня 2016 г. № 1401-VIII «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» [12]. С момента вступления Закона в силу, а также принятия Закона Украины от 13 июля 2017 г.

№ 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» в правовое поле Украины был внедрен институт конституционной жалобы как важная составляющая механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Полноценно конституционная жалоба заработала, когда Конституционным Судом был утвержден Регламент, сформированы коллегии и сенаты, которые рассматривают эти жалобы. По состоянию на 19 февраля 2019 г. в Конституционный Суд Украины было подано 1278 жалоб [13]. Несмотря на то, что на сегодняшний день не принято еще ни одного решения по результатам рассмотрения конституционной жалобы, есть все основания ожидать принятия решений по конституционным жалобам в самом ближайшем будущем.

Одновременно со вступлением в силу Закона от 2 июня 2016 г. № 1402-VII «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» стал действующим также Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей» [14].

В Судебной системе произошли существенные изменения: переход на трехзвенную систему с ликвидацией всех высших специализированных судов и формированием нового Верховного Суда, который состоит из четырех кассационных судов (гражданского, хозяйственного, административного, уголовного), изменен порядок назначения судей, ограничена судейская неприкосновенность.

7 ноября 2016 г. Высшая квалификационная комиссия судей Украины (далее по тексту – ВККС) впервые огласила конкурс на должность судьи Верховного Суда Украины, к участию в котором были допущены, кроме судей, также адвокаты и научные работники. Конкурс продолжался 9 месяцев, в течение которых участникам пришлось пройти целый ряд испытаний: анонимное квалификационное тестирование; практическая работа (написание проекта судебного решения); четыре психологических теста; собеседование с членами ВККС Украины, которое транслировалось в онлайн-режиме.

Важной составляющей открытого конкурса стало участие в нем представителей Общественного совета добропорядочности, которые подавали свои выводы по каждому кандидату относительно его профессиональной этики и добропорядочности.

Международные эксперты, а также послы стран «Большой семерки» (Заявление от 23 ноября 2017 г.) признали, что про-

цесс отбора судей Верховного Суда Украины был значительно более прозрачным и конкурентным, чем в предыдущие годы, что является признаком прогресса в осуществлении судебной реформы в Украине [15].

Таким образом, происходит целый ряд актуальных изменений: перезапуск судебной власти путем избрания новых судей Верховного Суда Украины, судей первой инстанции, продолжается комплексное квалификационное оценивание действующих судей Украины.

Неотъемлемой предпосылкой того, чтобы новый Верховный Суд Украины начал осуществлять правосудие, является вступление в силу новых процессуальных кодексов.

22 ноября 2017 г. Президент Украины подписал Закон Украины «О внесении изменений в Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины и другие законодательные акты».

21 февраля 2019 г. вступил в силу Закон Украины от 7 февраля 2019 г. № 2680-VIII «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно стратегического курса государства на получение полноправного членства Украины в Европейском союзе и в Организации Североатлантического договора)», которым, в частности, закреплён стратегический курс государства на полноправное членство в ЕС и Организации Североатлантического договора, а также изъято конституционное положение, содержащее норму о возможности использования на условиях аренды в порядке, установленном международными договорами Украины, ратифицированными Верховным Советом Украины, существующих военных баз на территории Украины для временного нахождения иностранных военных формирований.

Далеко не все страны, которые являются членами Европейского союза, включали в тексты своих Конституций подобные положения. Но после событий 2013 – 2014 гг. в Украине, вошедших в историю под названием «Революция Достоинства», в украинском обществе четко наметился запрос на изменение сущности правопонимания, правоприменения и формирование системы ценностей права европейского образца. Положения Конституции Украины о необратимости европейского и евроатлантического курса Украины актуальны в преддвее-

рии выборов президента, которые должны состояться в последнее воскресенье марта 2019 года. Они призваны выполнить роль дополнительного аргумента в пользу намеченного курса государства независимо от сделанного населением Украины выбора в пользу того или иного кандидата в президенты. Данные конституционные положения скорее содержат не правовые нормы, а декларацию конституциодателя об основах политических, экономических, социальных, внешних намерений. В данном контексте нельзя не учитывать тот факт, что критерием, по которому конституционные принципы отличаются от правовых норм и согласно которому в содержании принципов разграничивается декларация и правовая норма, является социальный контекст – готовность общественных отношений воспринять содержание конституционного положения как правовую норму.

Еще одной характерной чертой нынешнего этапа конституционных преобразований следует считать приведение географических названий Украины в соответствие с требованиями Закона Украины от 9 апреля 2015 г. № 317-VIII «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды их символики» (так называемый Закон о декоммунизации) [16]. 19 мая 2016 г. Верховный Совет Украины проголосовал за переименование города Днепропетровск в Днепр, а 11 июля 2018 г. одобрил переименование Кировоградской и Днепропетровской областей на Кропивницкую и Сичеславскую соответственно. 5 февраля 2019 г. Конституционный Суд Украины признал конституционным законопроект о внесении изменений в ст. 133 Конституции Украины (относительно переименования Кировоградской области), заменив ее название на Кропивницкую (регистр. № 8380) [17].

Внесенные в Основной Закон Украины изменения не решают еще многих накопившихся проблем, которые ждут своего скорейшего разрешения, в частности: завершение реформы в системе судостройства, модернизация института прав и свобод человека и гражданина (доминирующим принципом Разд. 2 Конституции Украины должен стать «принцип свободы и справедливости»), конституционно-правовое обеспечение развития гражданского общества в Украине, обеспечение действия Конституции Украины исходя из принципа верховенства права, поиск и внедрение оптимальной модели взаимодей-

ствия между правительством, президентом и парламентом, создание действенных механизмов предотвращения и противодействия коррупции в государстве, проведение системной конституционной реформы в сфере местного самоуправления и территориальной организации публичной власти, методологическое переосмысление статуса Автономной Республики Крым и наработка предложений по системному обновлению Разд. X Конституции Украины, перенесение границ административно-территориальных единиц с целью их эффективного финансирования, адаптация законодательства к законодательству Европейского союза. Кроме больших надежд на реализацию запланированных реформ, остаются существенные риски и преграды на пути реального внедрения демократических изменений и верховенства права в Украине. Немаловажно, чтобы продолжающиеся конституционно-преобразовательные процессы привели к повышению авторитета Конституции среди населения страны и возврату к ней доверия.

В связи с необходимостью реализации («претворения в жизнь») уже внесенных в текст Конституции Украины изменений за все время существования Украины как независимого государства сегодняшний этап развития украинской науки в целом и конституционного права в частности обозначен активным пересмотром национальной юридической доктрины.

Список использованных источников

1. Модернизация Украины – наш стратегический выбор [Электронный ресурс]: ежегодное послание Президента Украины к Верховному Совету Украины // Liga Zakon : законодательство Украины. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U01_11.html. – Дата доступа: 20.02.2019.
2. Крусян, А. Р. Научно-практическая парадигма конституционных преобразований в Украине / А. Р. Крусян // Актуальные проблемы государства и права : сб. науч. тр. – Одесса : Юридическая литература. – 2011. – Вып. 62. – 756 с.
3. Шевчук, С. В. Доктрина верховенства права та конституціоналізму : історична генеза / С. В. Шевчук // Право України. – 2010. – № 3. – С. 52-61.
4. Барабаш, Ю. Г. Український конституціоналізм як пріоритетний об'єкт наукових досліджень / Ю. Г. Барабаш // Наука

конституційного права України : сучасний стан та напрямки розвитку / за ред А. П. Гетьман. – Харків : Право, 2009. – С. 93–99.

5. О конституционной ситуации в Украине [Электронный ресурс] : Заключение Конституц. Суда Украины, 20 дек. 2010 г. // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31922. – Дата доступа: 20.02.2019.

6. О тексте Конституции Украины в редакции от 28 июня 1996 г., с изм. и доп., внесенными законами Украины от 8 дек. 2004 г. № 2222-IV, от 1 февр. 2011 г. № 2952-VI, от 19 сент. 2013 г. № 586-VII : постановление Верховного Совета Украины, 22 фев. 2014 г., № 750-18 // Ведомости Верховного Совета (ВВР). – 2014. – № 11. – Ст. 151.

7. По делу о даче заключения о соответствии законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины по обращению Верховной Рады Украины [Электронный ресурс] : Заключение Конституц. Суда Украины, 30 июля 2015 г., № 2-в/2015 // Конституц. Суд Украины : официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-v/2015.pdf>. – Дата доступа: 20.02.2019.

8. О предварительном одобрении законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины о децентрализации власти [Электронный ресурс] : постановление Верховного Совета Украины, 31 авг. 2015 г., № 656-VIII // Официальный сайт Верховной Рады Украины. – Режим доступа: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:https://zakon.rada.gov.ua/go/656-19>. – Дата доступа: 20.02.2019.

9. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України [Электронный ресурс] : решение Конституц. Суда, 15 марта 2016 г., № 1-рп/2016 // Официальный сайт Конституц. Суда Украины. – Режим доступа: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-pp/2016.pdf>. – Дата доступа: 20.02.2019.

10. О формировании состава областных, районных (кроме районов в Автономной Республике Крым), городских (кроме городов областного значения и города Киева), районных в городе Киеве избирательных комиссий, которые осуществляют подготовку и проведение местных выборов [Электронный ресурс] : постановление Центральной избирательной комиссии,

6 сент. 2015 г., № 230 : с посл. изм. // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии. – Режим доступа: <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/showcard8486.html?id=41158&what=0>. – Дата доступа: 20.02.2019.

11. Зубко: В Украине сформированы 698 объединенных территориальных общин [Электронный ресурс] // Гордон: клуб читателей. – Режим доступа: <https://gordonua.com/news/politics/zubko-v-ukraine-sformirovano-698-obedinennyh-territorialnyh-obshchin-225032.html>. – Дата доступа: 20.02.2019.

12. О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия) [Электронный ресурс] : Закон Украины от 2 июня 2016 г. № 1401-VIII // Официальный сайт Верховного Совета Украины. – Режим доступа: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:https://zakon.rada.gov.ua/go/1401-19>. – Дата доступа: 20.02.2019.

13. Официальный сайт Конституц. Суда Украины. – Режим доступа: www.ccu.gov.ua. – Дата доступа: 20.02.2019.

14. О судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс] : Закон Украины от 2 июня 2016 г. № 1402-VII // Официальный сайт Верховного Совета Украины. – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. – Дата доступа: 20.02.2019.

15. Statement of the G7 Ambassadors on the Supreme Court Selection Process [Электронный ресурс] // Посольство Италии. Киев. – Режим доступа: https://ambkiev.esteri.it/ambasciata_kiev/uk/ambasciata/news/dall_ambasciata/2017/12/statement-of-the-g7-ambassadors_2.html. – Дата доступа: 20.02.2019.

16. Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды их символики [Электронный ресурс] : Закон Украины от 9 апр. 2015 г. № 317-VIII // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=77561. – Дата доступа: 20.02.2019.

17. Заключение Конституционного Суда Украины по конституционному обращению Верховного Совета Украины о даче заключения о соответствии законопроекта о внесении изменений в ст. 133 Конституции Украины (о переименовании Кировоградской области) (регистр. № 8380) требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины, 5 фев. 2019, № 1-в/2019 [Электронный ресурс] // Конституционный Суд Украины. – Режим доступа: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_v_2019.pdf. – Дата доступа: 20.02.2019.