

УДК 342.4

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ: PRO ET CONTRA**Евгения ЧЕРНЯК,**кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко**АННОТАЦИЯ**

В статье исследуются вопросы легитимности возобновления прежней редакции Конституции Украины, содержания конституционных преобразований на основании анализа Законов о внесении изменений в конституцию, а также состояния и последствий внедрения измененных конституционных предписаний. Показано, что не только внесение изменений и дополнений в текст Конституции, но также и официальное толкование предписаний Основного Закона влияет на процесс внедрения конституционной реформы. Анализируя состояние конституционного процесса в Украине на современном этапе, автор счел необходимым не только выявить проблемные аспекты, но также показать предпосылки реальных положительных изменений.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционный процесс, изменение Конституции, конституционное преобразование.

CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN UKRAINE: PRO ET CONTRA**Ievgeniia CHERNIAK,**Candidate of Law Sciences (PhD),
Associate Professor at the Department of Constitutional Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv**SUMMARY**

The issues of the legitimacy of the Ukrainian Constitution original version renewing, the content of constitutional transformations (changes) on the basis of the analysis of the Laws on Amendments to the Constitution, as well as the condition and consequences of the implementation of amended constitutional provisions are investigated. It is shown that not only the Constitution amendments adoption, but also the official interpretation of the provisions of the Basic Law affects the process of implementing the constitutional reform. Analyzing the constitutional process in Ukraine at the present stage, the author found it necessary not only to identify the problematic aspects, but also to demonstrate the prerequisites for real positive changes.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutional process, Constitution amendments, Constitution transformation.

Постановка проблемы. На сегодняшний день существует пять Законов о внесении изменений в Конституцию Украины, принятую на пятой сессии Верховного Совета Украины 28 июня 1996 года, которые вступали в силу и имели своей целью преобразовать (модернизировать) конституционные положения [1]. Один из этих пяти Законов, в частности Закон Украины № 2222-IV от 08.12.2004 г., был признан несоответствующим Конституции Украины (неконституционным) согласно Решению Конституционного Суда Украины № 20-рп/2010 от 30.09.2010 г. в связи с нарушением конституционной процедуры его рассмотрения и принятия [2]. В 2014 г., вследствие свершившейся «Революции Достоинства», конституционные изменения, внесенные законами Украины № 2222-IV от 08.12.2004 г., № 2952-VI от 01.02.2011 г., № 586-VII от 19.09.2013 г., были признаны действующими на территории Украины Постановлением Верховного Совета Украины № 750-VII от 22.02.2014 г. [3]. С вступлением в силу Закона Украины «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины» № 742-VII от 21.02.2014 г. Постановление Верховного Совета Украины № 750-18 стало недействующим [4]. В статье рассматриваются вопросы леги-

тимности возобновления прежней редакции Конституции, равно как и целей уже осуществленных конституционных преобразований, а также оправданности и последствий будущего конституционного реформирования. Осознание конечной цели, анализ содержания, способов осуществления и последствий уже свершившихся преобразований может способствовать избежать хаотичности в процессе внесения и внедрения будущих конституционных изменений.

Актуальность темы исследования порождает необходимость изучения явлений оптимизации современных конституций, причин и последствий изменения циклов конституционного развития, уменьшения количества катастрофических последствий хаотических изменений текстов конституций, избегая попыток тотальной борьбы с подобными явлениями. Опыт последних двух десятилетий показывает, что приспособление Конституции Украины к реалиям существующей в стране на конкретном этапе ее развития правовой действительности происходило посредством применения одного из трех известных мировой практике конституционализма средств преодоления фиктивности норм Конституции: 1) официального толкования Основного Закона; 2) внесения изменений и дополнений в текст Конституции; 3) проверки конституционности.

Целью и задачей статьи является выявление проблемных вопросов, которые возникли по ходу осуществления конституционного процесса в Украине для предотвращения и/или уменьшения отрицательных последствий будущих конституционных преобразований¹.

¹ Для целей данной статьи термин «конституционный процесс» употреблен в узком понимании как системы правовых норм и процедур, которые регулируют порядок подготовки, разработки, принятия и вступления в силу конституций (основных законов), изменение, пересмотр и прекращение действия конституции, а также обеспечение эффективного функционирования основных конституционных институтов.

Состояние исследования. Отдельным аспектам конституционно-преобразовательных процессов и их последствий посвящены работы как отечественных, так и зарубежных исследователей: Д. Белова, О. Бланкенегеля, Г. Вайпана, Ю. Волошина, Р. Диксон, Д. Ландау, Н. Козюбры, А. Колодия, Н. Колосовой, А. Крусян, М. Орзиха, О. Пересады, П. Рабиновича, Н. Савенка, И. Слиденка, Ю. Тодьки, В. Федоренка, Т. Хабриевой, В. Шаповала и др.

Изложение основного материала. Первый проблемный вопрос – это способ, которым в 2010 г. была возвращена Конституция в редакции 1996 года (после внесения в 2004 году конституционных изменений).

Решением Конституционного Суда Украины № 20-рп/2010 от 30.09.2010 г. был признан неконституционным Закон № 2222 о внесении изменений в Конституцию, было установлено, что этот Закон стал недействующим со дня принятия решения Конституционным Судом (30.09.2010 г.), а также было возложено на органы государственной власти обязательство привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с Конституцией 1996 г. [2]. Тезис о том, что решение о «возобновлении действия Конституции 1996 года» Конституционным Судом не принималось, часто озвучивается в профильных кругах и среди практикующих юристов. Он подтверждается аргументом о последствиях признания Закона неконституционным: стал недействующим именно Закон № 2222, а не Конституция Украины в редакции изменений, внесенных Законом № 2222. Конкретные статьи Конституции о полномочиях Парламента, Правительства и Президента, которые в 2004 г. были изменены Законом № 2222, неконституционными не признавались.

Более корректным будет вывод о том, что решением Конституционного Суда не возобновлено действие Конституции в редакции 1996 года, а возложено обязательство на Верховный Совет внести изменения в Конституцию, которые бы отвечали редакции 1996 года.

Актуальным остается вопрос, не была ли Конституционным Судом Украины возобновлена старая редакция Конституции в мотивировочной части решения. В частности, в п. 6 мотивировочной части решения определено, что он «исходит из того, что признание неконституционным Закона № 2222 в связи с нарушением процедуры его рассмотрения и принятия означает возобновление прежней редакции норм Конституции Украины, которые были изменены, дополнены и исключены Законом № 2222» [2].

Венецианская комиссия в своем Выводе «О конституционной ситуации в Украине» от 17.12.2010 г. обратила внимание на несоответствия в прецедентном праве Конституционного Суда Украины: в 2006 г. изменениями в Закон «О Конституционном Суде Украины» были специально исключены из-под юрисдикции Суда «законы Украины, которыми вносятся изменения в Конституцию Украины» [5]. Т.е. фактически Конституционный Суд был не в праве рассматривать конституционные поправки после их вступления в силу. Такой пересмотр стал возможным благодаря Решению Конституционного Суда Украины, согласно которому Суд признал вышеупомянутые положения Закона о Конституционном Суде неконституционными [6]. Этим Решением Суд признал, что конституционные изменения после их вступления в силу становятся неотъемлемой частью Конституции. В связи с этим Венецианская комиссия обратила внимание на то, что в Решении Суда за 2010 г. не было ссылок на Решение 2008 г. и не объяснялась разница между конституционным представлением 2007 г. и представлением по делу 2010 г. [5, п. 34]. А в п. 35 своего Вывода Комиссия назвала «крайне необычным», что такие дальновидные изменения, которые, в частности, предусматривают изменение политической системы страны – от

парламентской системы до парламентско-президентской – были признаны неконституционными решением Конституционного Суда через 6 лет [5, п. 35].

Поэтому текст ныне действующей Конституции Украины, который является результатом принятия Закона Украины «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины» № 742-VII от 21.02.2014 г., следует рассматривать как проблемный. По мнению известного украинского ученого В.Н. Шаповала, «фактически вышеупомянутым актом были внесены изменения в Конституцию Украины, т.к. «возобновление действия отдельных положений» по существу означает обратные изменения соответствующих положений» [7, с. 3]. Ученый обращает внимание на отдельные недостатки процедуры принятия данного акта: принятие его без обсуждения в Верховном Совете Украины и его комитетах, сомнительный характер официальных результатов голосования за его принятие. М.И. Ставнийчук, украинский конституционалист, член Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия) в 2009–2013 гг. прокомментировала сложившуюся вокруг данного акта ситуацию следующим образом: «Начиная с 2004 г., вокруг Конституции происходят политико-правовые игры. И совсем не по правилам правовой процедуры Раздела XIII Конституции Украины [8, с. 2].

Следующий блок вопросов связан с важным направлением конституционной реформы в Украине – децентрализацией власти. По своему содержанию реформа местной власти непосредственно является ответом на те вызовы и процессы, перед которыми оказалось государство Украина в связи с ситуацией на востоке страны, объявлением антитеррористической операции и оккупацией Крыма. Поданный Президентом Украины проект Закона о внесении изменений в Конституцию Украины (о децентрализации власти) (регистр. № 2217 от 15.07.2015 г.) после положительного заключения Конституционного Суда Украины был предварительно одобрен Верховным Советом Украины [9]. 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 от конституционного состава Верховного Совета Украины. Этот законопроект следует рассматривать как попытку приспособить конституционные положения к меняющимся социально-политическим и юридическим параметрам общества, 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 г. 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 № 1-рп/2016 от 15.03.2016 г. как только за законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины проголосует не менее чем две трети от конституционного состава народных депутатов Украины на любой сессии, эта сессия будет считаться «следующей очередной» [10].

Последствия применения данного Решения могут отличаться, в том числе, на затягивании процесса децентрализации.

Вместе с тем важно отметить и определенные положительные моменты в процессе внедрения реформы местной

власти. В частности, в Украине продолжается процесс объединения территориальных общин (далее – ОТО), о чем свидетельствует факт назначения в 2017 г. Центральной избирательной комиссией первых местных выборов в 250 ОТО. Так, 29 октября 2017 г. состоялись выборы в 201 ОТО, еще в 49 ОТО – выборы назначены на 24 декабря 2017 г. [11].

Еще одним, не менее важным направлением правовой реформы в Украине является судебная реформа. 30 сентября 2016 г. вступил в действие Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» № 1401-VIII от 02.06.2016 г. [12]. С момента вступления Закона в силу в правовое поле Украины был внедрен институт конституционной жалобы как важная составляющая механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Одновременно с вступлением в силу этого Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» стал действующим также Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 02.06.2016 г., № 1402-VII [13].

В Судебной системе происходят существенные изменения: переход на трёхзвенную систему с ликвидацией всех высших специализированных судов и формированием нового Верховного Суда, который будет состоять из 4-х кассационных судов (Гражданского, Хозяйственного, Административного, Уголовного), изменен порядок назначения судей, ограничена судебская неприкосновенность.

7 ноября 2016 г. Высшая Квалификационная комиссия судей Украины (далее – 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); 4 психологических теста; собеседование с членами ВККС Украины, которое транслировалось в on-line режиме.

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

Международные эксперты, а также послы Стран Большой Семерки (Заявление от 23 ноября 2017 г.) признали, что процесс 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 [14].

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».

Выводы. Внесенные в Основной Закон Украины изменения не решают еще многих накопившихся проблем, которые ждут своего скорейшего разрешения, в частности: завершение реформы в системе судостроительства; модернизация института прав и свобод человека и гражданина (доминирующим принципом Раздела 2 Конституции

Украины должен стать «принцип свободы и справедливости»); поиск и внедрение оптимальной модели взаимодействия 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 Раздела 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.

Список использованной литературы:

1. Конституция Украины, принятая на пятой сессии Верховного Совета Украины 28 июня 1996 года с последующими изменениями. Официальный сайт Верховного Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Решение Конституционного Суда Украины № 20-рп/2010 от 30.09.2010 г. Официальный сайт Конституционного Суда Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ccu.gov.ua.
3. Постановление Верховного Совета Украины № 750-VII от 22.02.2014 г. Официальный сайт Верховного Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Закон Украины «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины» № 742-VII от 21.02.2014 г. // Ведомости Верховного Совета (ВВС). – 2014. – № 11. – ст. 143.
5. П.п. 31–35 Вывода Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) «О конституционной ситуации в Украине» № 994_а36 от 17.12.2010 г. Официальный сайт Верховного Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Решение Конституционного Суда Украины № 13-рп/2008 от 26.06.2008 г. Официальный сайт Конституционного Суда Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ccu.gov.ua.
7. Шаповал В.Н. «Что нам стоит автономию построить...» / В.Н. Шаповал // Информационно-аналитический еженедельник «Зеркало недели». – 2017. – № 32 (328). – С. 3.
8. Ставнийчук М. В поиске «стрелочников». Операция «Публикация». О новейших взглядах на захват власти / М. Ставнийчук // Информационно-аналитический еженедельник «Зеркало недели». – 2017. – № 34 (330). – С. 2.
9. Заключение Конституционного Суда Украины от 30.07.2015 г. № 2-в/2015 «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]. – Режим доступа: Официальный сайт Верховного Совета Украины. – www.ccu.gov.ua; Постановление Верховного Совета Украины от 31.08.2015 г. № 656-VIII «О предварительном одобрении законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины о децентрализации власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Официальный сайт Верховного Совета Украины. – www.rada.gov.ua

10. Решение Конституционного Суда № 1-рп/2016 от 15.03.2016 г. Официальный сайт Конституционного Суда Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ccu.gov.ua.

11. Постановление Центральной Избирательной Комиссии № 230 от 06.09.2015 г. с посл. изм. «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» Официальный сайт Центральной Избирательной Комиссии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cvk.gov.ua>.

12. Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» № 1401-VIII от 02.06.2016 г. Официальный сайт Верховного Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

13. Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 02.06.2016 г., № 1402-VII. Официальный сайт Верховного

Совета Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

14. Statement of the G7 Ambassadors on the Supreme Court Selection Process [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ambkiev.esteri.it>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Черняк Евгения Валерьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Chernyak Evgeniya Valeryevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv;

www.yevgcnern@bigmir.net

