

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.4

Є. В. Черняк

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСНОВНИЙ ЗАКОН ДЕРЖАВИ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ЕТАПУ ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті висвітлюються актуальні питання реалізації конституційної реформи на її сучасному етапі. Автор розкриває окремі аспекти застосування принципу верховенства Конституції України у практиці судів за наслідками впровадження судової реформи, а також введення у правове поле України інституту конституційної скарги. Аналізуються цілі та наслідки конституційних змін щодо стратегічного курсу України. Визначено перспективність подальших конституційних перетворень.

Ключові слова: конституція, Конституція України, правова реформа, конституційна реформа, принцип верховенства Конституції, конституційні перетворення, судова реформа, конституційна скарга, вступ України до ЄС та НАТО.

Постановка проблеми. Україна сьогодні перебуває на найбільш динамічному етапі правового реформування за всю свою попередню історію, що вимагає якісного фахового деталізованого глибокого аналізу змісту тих конституційних положень, які містять правові норми та декларації, що стали його наслідком. Проведення цього аналізу є необхідною умовою виявлення умов та проблем забезпечення ефективності проведених реформ та базою для напрацювання шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ключові теоретичні питання конституційної реформи разом з дослідженнями окремих практичних аспектів її здійснення складають значний науковий доробок. Наукові праці Н.В. Агафонові, М.О. Баймуратова, Ю.Г. Барабаша, О.В. Батанова, Ю.М. Бисаги, Д.М. Белова, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, А.Р. Крусян, Р.М. Максакова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, О.В. Петришина, Х.В. Приходько, В.В. Речицького, О.В. Скрипнюка, І.Д. Сліденка, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка, В.М. Шаповала, Л.П. Юзькова та ін. складають безцінну базу для подальшого дослідження проблем конституційної реформи та напрацювання ефективних рекомендацій щодо способів та засобів їх вирішення.

Мета статті. Задля ефективного вирішення низки питань конституційного будівництва та подальшого розвитку конституціоналізму в Україні важливим завданням науки конституційного права залишається дослідження причин, наслідків та засобів здійснення конституційної реформи на сучасному етапі розвитку держави Україна. Враховуючи багатоаспектність явищ «конституційного процесу» та «конституційної реформи» метою статті є дослідження питань практичної реалізації окремих конституційних положень, реформованих на сучасному етапі конституційної історії. У спеціальній науковій літературі справедливо відзначається, що стартовою точкою нового періоду в історії Конституції України є реалізація Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII та «Про судову систему і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VII [1, с. 103]. Оскільки закріплення на рівні Конституції стратегічного курсу держави на повноправне членство в Європейському Союзі (далі – ЄС) і Організації Північноатлантичного договору (далі – НАТО) є важливим етапом сучасних конституційних перетворень в Україні, предметом даного дослідження є також причини та можливі наслідки прийняття За-

кону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII.

Виклад основного матеріалу. Одночасно з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. став чинним Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від червня 2016 р. [2]. Згідно з цими актами у судовій системі України відбулися істотні зміни: перехід на 3-ланкову систему з ліквідацією всіх вищих спеціалізованих судів і формуванням нового Верховного Суду, який складається з 4-х касаційних судів (Цивільного, Господарського, Адміністративного, Кримінального), змінено порядок призначення суддів, обмежена суддівська недоторканність.

7 листопада 2016 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС України) вперше оголосила конкурс на посаду судді Верховного Суду України, до участі в якому були залучені, крім суддів, також адвокати і наукові працівники. Конкурс тривав 9 місяців, упродовж яких учасники пройшли низку випробувань: анонімне кваліфікаційне тестування; практична робота (написання проекту судового рішення); 4 психологічних тести; співбесіда з членами ВККС України, яка транслиувалась в on-line режимі.

Важливою складовою відкритого конкурсу стала участь у ньому представників Громадської ради доброчесності, які надавали свої висновки по кожному з кандидатів відносно його професійної етики і добропорядності.

Міжнародні експерти, а також послы Країн Великої Сімки (Заява від 23 листопада 2017 р.) визнали, що процес відбору суддів Верховного Суду України був значно прозорішим та конкурентним, ніж у попередні роки, що є ознакою прогресу у здійсненні судової реформи в Україні [3].

Отже, відбувається низка актуальних змін: перезапуск судової влади шляхом обрання нових суддів Верховного Суду України, суддів першої інстанції, продовжується комплексне кваліфікаційне оцінювання діючих суддів України.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII в оновлених ре-

дакціях процесуальних кодексів були деталізовані положення про пряму дію норм Конституції України [4]. Так, відповідно до ст. 11 Господарського процесуального кодексу України, ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України: «... якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії».

У такому разі суд після ухвалення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України [5].

Слушно ставити питання про природу судового звернення до Верховного Суду після фактично акту застосування прямої дії норм Конституції. Чим він є: правом чи обов'язком суду? Чи зобов'язаний суд, який дійшов висновку про неконституційність закону, застосувавши замість нього норми Конституції як норми прямої дії, звернутися до Верховного Суду з тим, щоб останній вніс конституційне подання до Конституційного Суду України, чи це його право?

Погоджуємось з думкою вченого С. Різника, що відсутність у судів загальної юрисдикції права визнавати правові акти неконституційними не позбавляє їх обов'язку застосовувати лише ті правові акти, які не суперечать Основному Закону, навіть якщо на момент розгляду справи вони й залишаються формально чинними [6, с. 163].

Відмова від застосування у конкретній справі закону, неконституційного з точки зору суду, без звернення Верховним Судом до Конституційного Суду, суперечить щонайменше двом важливим засадам побудови єдиної правової системи держави: 1) закони мають застосовуватись єдино правильно (однаково) на всій території держави; 2) різне тлумачення різними судами одних й тих самих норм Конституції ставить під сумнів верховенство Основного Закону.

Однією з підстав здійснення судами загальної юрисдикції перевірки конституційності законів України є реалізація особою права на конституційну скаргу.

З набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо

правосуддя)» від 2 червня 2016 р., а також Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. у правове поле України було введено інститут конституційної скарги як важливу складову механізму захисту прав і свобод людини і громадянина [7]. Повноцінний розгляд конституційних скарг став можливим після затвердження Регламенту Конституційного Суду України та формування колегій і сенатів, які розглядають ці скарги [8].

Згідно з ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. [7]:

«Якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення».

Відповідно до статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. особа, яка звертається до Суду з конституційною скаргою, зокрема, зазначає положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України, а також яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на її думку, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

Отже, можливі наслідки розгляду Конституційним Судом конституційної скарги: 1) визнання Закону (або його окремих положень), який був застосований в остаточному судовому рішенні, таким, що відповідає Конституції України (конституційним); 2) визнання Закону (або його окремих положень), який був застосований в остаточному судовому рішенні, таким, що відповідає Конституції України (конституційним) з одночасним виявленням, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України; 3) визнання невідповідності даного Закону (або його окремих положень) Конституції України (неконституційності).

Діаметрально протилежний підхід демонструє зареєстрований 15 лютого 2019 р. у Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення верховенства права у захисті основних прав і свобод людини і громадянина»

№ 10061 [9]. Ним пропонуються зміни до процесуальних кодексів, які передбачають заборону судам самостійно звертатися до норм Конституції як норм прямої дії, якщо виявиться, що нормативний акт, який підлягає застосуванню, суперечить Основному Закону.

Отже, судова реформа актуалізує проблематику форм участі судів системи судоустрою України та Конституційного Суду України у забезпеченні принципу верховенства Конституції.

Важливою конституційною новелою на сучасному етапі конституційних перетворень стало вилучення конституційної норми про можливість використання на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, а також закріплення стратегічного курсу держави на повноправне членство в ЄС та Організації Північноатлантичного договору за наслідками набрання чинності (21.02.2019) Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII [10].

Не всі країни, які є членами Європейського Союзу, включали до текстів Конституцій подібні положення. Яскравим прикладом держави, в якій не лише був закріплений євроінтеграційний напрям розвитку на рівні конституційних актів, але також і позначений стабільним характером його дотримання у зовнішній політиці, є Литва. Набранню чинності Основним Законом Литовської Республіки передувало прийняття 8 червня 1992 Конституційного акта «Про неприйняття Литовської Республіки до пострадянських східних союзів» [11].

Прийняттю у липні 2004 р. Закону «Про доповнення Конституції Литовської Республіки конституційним актом «Про членство Литовської Республіки у Європейському Союзі» та внесення доповнень до статті 150 Конституції Литовської Республіки» передувало загальнонаціональний референдум, який проводився у два дні 10 та 11 травня 2003 р. і на якому населення Литви голосувало за чи проти вступу країни до ЄС [12]. За результатами його проведення явка виборців за два дні склала 63, 37%, а 91,07 % висловились за вступ до ЄС [13].

За роки незалежності держави Україна виникали кричущі випадки підриву легітимності існуючих інститутів державної влади

за наслідками внесених до Конституції змін та (або) визнання їх *post factum* неконституційними. Яскравим прикладом є Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010, яким було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222- IV [14].

Крім того, проголошення стратегічного курсу розвитку держави було позначено зміною його векторності залежно від домінування при владі тієї чи іншої політичної сили.

Так, курс на євроатлантичну інтеграцію поряд зі зближенням України з Європейським Союзом був задекларований ще у 2005 р. за часів президентства Віктора Ющенка.

У липні 2010 р. за ініціативою президента Віктора Януковича Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», який передбачав остаточну відмову від вступу України до НАТО і закріплював позаблоковий статус України [15].

Після Революції гідності, у грудні 2014 р., Верховна Рада прийняла Закон України, ініційований Президентом України Петром Порошенком, виключивши норму про позаблоковий статус [16]. Цим законом парламент також закріпив положення «Про поглиблення співробітництва з НАТО для досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації». Крім того, у числі пріоритетів національних інтересів країни зазначено інтеграцію до європейського політичного, економічного, правового простору з метою набуття членства у Європейському Союзі і НАТО.

Курс на набуття членства у НАТО в українському законодавстві остаточно відновили у липні 2017 року після того, як парламент прийняв відповідний закон, положеннями якого закріплено «цілеспрямований прагматичний курс України на набуття членства в НАТО як стратегічний зовнішньополітичний пріоритет держави» [17].

За таких умов факт прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. переслідуює щонайменше дві важливі державницькі цілі – гарантування стабільності європейського напрямку розвитку держави та зобов'язання дотримання стабільності конституційного ладу. Закріплення курсу інтеграції до ЄС і НАТО

на рівні Основного Закону є вагомим сигналом для західних партнерів України, оскільки фіксація в Конституції означає, що цей курс визначено і змінити його буде або складно, або практично неможливо.

Висновки і пропозиції. У сучасному українському суспільстві чітко намітився запит на: зміну суті праворозуміння, правозастосування і формування системи цінностей європейського зразка. Положення Конституції України про незворотність європейського та євроатлантичного курсу України актуальні напередодні виборів Президента, які мають відбутися в останню неділю березня 2019 року. Вони мають виконати роль додаткового аргументу на користь закладеного курсу розвитку держави незалежно від зробленого населенням країни вибору на користь того чи іншого кандидата в Президента. Ці конституційні положення треба розглядати як такі, що містять не стільки правові норми, скільки декларацію «конституцієдавця» про основи політичних, економічних, соціальних та зовнішніх намірів. Але в цих деклараціях закладено два далекосяжних правових наслідки – гарантування стабільності європейського напрямку розвитку держави та зобов'язання дотримання стабільності конституційного ладу.

Перспективи подальшого розвитку. Внесені до Конституції України зміни не вирішують ще багатьох проблем, які чекають свого ефективного вирішення. У зв'язку з необхідністю реалізації («втління в життя») вже внесених змін до тексту Конституції України, а також продовження процесу конституційних перетворень перспективними слід вважати:

- зростання авторитету Конституції серед населення держави та формування довіри до неї;
- завершення судової реформи;
- конституційно-правове забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні;
- забезпечення дії Конституції України, виходячи із принципу верховенства права;
- упровадження оптимальної моделі взаємодії між урядом, президентом і парламентом;
- проведення системної конституційної реформи у сфері місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади;
- методологічне переосмислення статусу Автономної Республіки Крим і напрацювання пропозицій щодо системного оновлення Розділу Х Конституції України;
- перенесення меж адміністративно-територіальних одиниць як наслідок необхідного всеза-

гального перепису населення України та з метою їх ефективного фінансування та рівнозначного поділу території країни на виборчі округи; – адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Список використаної літератури:

1. Федоренко В. Конституційне право України: підручник / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ: «Ліра-К2, 2016. 616 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 24.02.2018); Закон України «Про судоустрій та статус судів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 24.02.2018).
3. Statement of the G7 Ambassadors on the Supreme Court Selection Process. URL: <http://www.ambkiev.esteri.it> (дата звернення: 01.03.2019).
4. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#n6636> (дата звернення: 25.02.2019).
5. Господарський процесуальний кодекс України: в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 25.02.2019); Кодекс адміністративного судочинства України: в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 25.02.2019); Цивільний процесуальний кодекс України: в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 25.02.2019).
6. Різник С. Перевірка судами загальної юрисдикції конституційності законів України як проміжна форма конституційного контролю (у контексті права особи на конституційну скаргу). *Право України*. 2018. № 12. С. 163–177.
7. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII, зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 24.02.2018).
8. Регламент Конституційного Суду України, ухвалений Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 р. № 1-пс/2018 (зі змінами від 11 вересня 2018 р. № 4-пс/2018. URL: <http://www.ccu.gov.ua> (дата звернення: 04.03.2019).
9. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення верховенства права у захисті основних прав і свобод людини і громадянина» № 10061 (внесений народним депутатом України А.В. Помазановим) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65521 (дата звернення: 23.02.2019).
10. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII. *Голос України*. 20 лютого 2019. № 34.
11. Конституційний акт Литовської Республіки «Про неприйняття Литовської Республіки до пострадянських східних союзів» від 8 червня 1992 № I-2622. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.241798> (дата звернення: 05.03.2019).
12. Закон Литовської Республіки «Про доповнення Конституції Литовської Республіки конституційним актом «Про членство Литовської Республіки у Європейському Союзі» та внесення доповнень до статті 150 Конституції Литовської Республіки» від 13 липня 2004 р. № IX-2343. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.241859> (дата звернення: 05.03.2019).
13. Конституционный Суд Литвы признал незаконность вступления Литвы в ЕС. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2573936.html> (дата звернення: 03.03.2019).
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). URL: www.ccu.gov.ua (дата звернення: 06.03.2019).
15. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17/ed20100701> (дата звернення: 03.03.2019).
16. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» від 23 грудня 2014 р. № 35-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-19#n11> (дата звернення: 03.03.2019).
17. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України» від 8 червня 2017 р. № 2091-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2091-19#n7> (дата звернення: 05.03.2019).

Черняк Е. В. Основной Закон государства в условиях современного этапа правового реформирования Украины

В статье очерчены актуальные вопросы реализации конституционной реформы на ее современном этапе. Автор раскрывает отдельные аспекты применения принципа верховенства Конституции Украины в практике судов как результат внедрения судебной реформы, а также введения в правовое поле Украины института конституционной жалобы. Анализируются цели и последствия конституционных изменений относительно стратегического курса Украины. Определена перспективность дальнейших конституционных преобразований.

Ключевые слова: конституция, Конституция Украины, правовая реформа, конституционная реформа, принцип верховенства Конституции, конституционные преобразования, судебная реформа, конституционная жалоба, вступление Украины в ЕС и НАТО.

Cherniak Ye. V. The Basic Law of state in the current stage of legal reforming in Ukraine

The current issues of the implementation of constitutional reform at its present stage are outlined in the article. Certain aspects of the application of the rule of Ukrainian Constitution principle in the practice of courts as a result of the implementation of judicial reform, as well as the introduction of the institution of constitutional complaint into the legal field of Ukraine are highlighted by author. The goals and consequences of constitutional amendments regarding the strategic course of Ukraine are analyzed. The prospects for further constitutional changes were determined.

Key words: constitution, Constitution of Ukraine, legal reform, constitutional reform, Rule of Constitution principle, constitutional transformations, judicial reform, constitutional complaint, Ukraine's accession to the EU and NATO.