

ОГЛЯД методологічного семінару «Актуальні проблеми розвитку конституційного права України»

24 червня 2014 року з нагоди Дня Конституції України та у межах інформаційно-просвітницьких заходів, передбачених Указом Президента України «Про відзначення 18-ї річниці Конституції України», в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України відбувся методологічний семінар на тему «Актуальні проблеми розвитку конституційного права України». У заході, організованому Конституційним Судом України (далі — КСУ), Національною академією наук України, Національною академією правових наук України, Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького за сприяння юридичної фірми «Салком», взяли участь Голова КСУ Ю. Баулін, судді КСУ С. Вдовіченко, О. Касмінін, С. Сас, І. Сліденко, П. Стецюк, О. Тупицький, С. Шевчук, відомі вчені, представники провідних наукових інституцій у галузі права, судових органів та юридичних навчальних закладів країни.

Під час наукової дискусії було порушено такі питання: конституційно-правовий механізм функціонування інститутів державної влади, роль КСУ у прийнятті ефективних державно-організаційних рішень, основні напрями розвитку теорії конституційного права України, теоретико-прикладні проблеми вдосконалення конституційного законодавства, забезпечення участі громадян у здійсненні державної влади, конституційно-правовий розвиток самоорганізації громад, конституційні основи здійснення правової реформи, конституційні засади децентралізації влади, державний суверенітет і національна безпека, теоретичні питання відповідальності в конституційному праві.

Відкрив семінар **директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України, академік НАПрН України Ю. Шемшученко**. Він підкреслив важливу роль Конституції України в житті нашої держави, констатувавши водночас наявність деяких проблем, пов'язаних із функціонуванням Основного Закону. На думку вченого, сьогодні є потреба в системній модернізації Конституції України, до того ж цей процес має відбуватися з використанням творчого потенціалу науковців і з урахуванням соціально-політичної та економічної ситуації в країні. Така модернізація, переконаний директор інституту, повинна стосуватися більшості статей чинної Конституції України.

Промовець нагадав, що свого часу Постановою Верховної Ради України № 849-VII було створено Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. На жаль, до цієї комісії не ввійшли представники наукової спільноти. Шкода, констатував науковець, що у своїй роботі комісія не використала напрацювання Конституційної Асамблеї, до якої увійшли близько 100 провідних спеціалістів у галузі конституційного права.

За висловом Ю. Шемшученка, створена при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького спеціальна робоча група, взявши за основу концепцію, напрацьовану Конституційною Асамблеєю, підготувала свій проект конституцій-

них змін. «Питання змін до Конституції України поставлено на порядок денний і має вирішуватись за допомогою вчених, юридичної науки», — наголосив науковець. При цьому він висловив переконання, що завдяки змінам до Конституції України має бути не лише проголошено, а й реалізовано принцип людиноцентризму. Зокрема, варто створити умови для проведення референдумів, у тому числі й місцевих. Крім цього, необхідна децентралізація влади.

Ю. Шемшученко зазначив, що при подальшому вдосконаленні Конституції України ключовими мають стати такі принципи і напрями, як застосування принципів єдності та гармонізації, відділення бізнесу від влади, вдосконалення системи стримувань і противаг, перерозподіл повноважень між державою і місцевим самоврядуванням на користь останнього та громадянського суспільства, посилення гарантій законності, додання до Конституції України окремого розділу — «Охорона Конституції», запровадження інституту конституційної скарги, ухвалення виборчого кодексу тощо.

Аналізуючи проблематику порушеного питання, присутні обговорили історичні аспекти, що обумовлюють необхідність модифікації Основного Закону країни. **Директор Інституту законодавства Верховної Ради України О. Копиленко** у своєму виступі згадав праці М. Грушевського, в яких ідеальною державою названо племінний союз ірокезів, оскільки виконання у ньому законів гарантувалося свідомістю всіх членів спільноти стосовно того, що це виконання здійснюється на благо всієї общини. З порівняно недавньої історії О. Копиленко нагадав ідеї щодо децентралізації та дебюрократизації, які належали Кирило-Мефодіївському братству, а також маловідомі слова І. Франка: «Народ, який собою править, сам собою управляє і сам себе захищає».

Не оминув вчений і злободенного питання стосовно Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яке стало підставою для Постанови Верховної Ради України № 775-VII «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді». О. Копиленко звернув увагу присутніх на те, що зазначене рішення КСУ перегукується з висновком Національної комісії з укріплення демократії і утвердження верховенства права, створеної Указом Президента України від 5 липня 2005 року № 1049/2005. У цьому висновку комісія вказувала на те, що Закон № 2222-IV прийнято з порушенням процедури, а в його тексті містилися положення, які не відповідали як загальним принципам Конституції України, якими народ через своїх представників у Верховній Раді України визначив конституційний лад країни, так і європейським стандартам, які є обов'язковими для держави — члена Ради Європи. Драматизм ситуації, за висловом О. Копиленка, полягає в тому, що у зв'язку з останніми подіями, незважаючи на неофіційний характер висновку комісії, вчених, які були її членами, викликають на допити в Генеральну прокуратуру України. Становище, в якому опинилися його колеги, спроби позбавити їх свободи наукової думки конституціоналіст вважає абсурдними.

У полеміці стосовно Рішення КСУ № 20-рп/2010 взяв участь **суддя КСУ С. Вдовіченко**. На його думку, воно є правовим.

Хто може сьогодні говорити, — зазначив доповідач, — що парламент не порушив процедуру прийняття Закону № 2222-IV? Незважаючи на те, що КСУ дав свій висновок, парламентарії внесли 44 кардинальних, а загалом 72 поправки і не

вважали за потрібне повторно направити цей проект у КСУ. У цій площині слід розглядати ще одне питання, яке може стосуватися матеріальної частини цих змін. Стаття 5 Конституції України встановлює, що зміна конституційного ладу може відбуватися тільки за погодженням із народом України. Фактично, парламент самовільно змінив один із елементів, що стосуються конституційного ладу держави. Народ не був учасником внесення цих змін, як того вимагає глава XIII Конституції України.

«Що ж стосується порушення присяги судді, — підкреслив оратор, — то якби ми, навпаки, підтримали Закон № 2222-IV, напевно, тоді порушили б присягу. Тому сьогодні постало дуже серйозне питання: не може бути політичного тиску ні на суддів КСУ, ні на суддів взагалі. Історія України показує, як часто на політичній арені змінюються політичні сили. То що, щоразу слід звільняти суддів, які приймали ті чи інші рішення, з якими не згодна нова політична сила? Це дуже негативний прецедент і я, спілкуючись зі своїми американськими колегами, не можу їм пояснити, як парламент міг скасувати рішення КСУ. Сподіваюся, що в майбутньому парламент при прийнятті рішень керуватиметься не емоціями, а правовою точкою зору».

Суддя акцентував і на актуальних проблемах, з якими стикається КСУ під час прийняття державно-організаційних рішень. При цьому С. Вдовіченко зауважив, що законодавчо мають бути передбачені випадки, за яких КСУ матиме можливість надати органам публічної влади певний термін для забезпечення ними конституційно встановлених процедур. Також конституціоналіст висловив думку, що зміни до Конституції України доцільно вносити виключно через референдум.

За темою семінару його учасники обговорили низку глобальних проблем. Питання розвитку конституційної доктрини в рішеннях КСУ порушив у своїй доповіді «Розвиток конституційної доктрини Української держави в рішеннях Конституційного Суду України» **Голова КСУ, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України Ю. Баулін**. Вчений виокремив і проаналізував низку доктринальних характеристик Української держави, які насамперед розвиває у своїх рішеннях КСУ, зокрема такі: Україна — це демократична держава; Україна є незалежною та суверенною державою; Україна — це унітарна держава; Україна — це правова держава, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Україна є соціальною державою; основним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Науковець дійшов висновку, що позиції КСУ усувають правову невизначеність у деякій сфері суспільних відносин, а також, з погляду розвитку вітчизняної правової доктрини, потребують визнання їх як окремої категорії серед правових явищ. Крім цього, про них не можна забувати під час підготовки змін до Основного Закону.

Перший віце-президент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. Петришин зосередив увагу слухачів на проблемі пошуку оптимальної форми державного правління в Україні. Науковець розпочав з історичних аспектів формування політичної системи стримування-противаг у США, Франції, зауваживши, що нині у Європі, де немає жодної держа-

ви з президентською формою правління, домінує парламентська демократія. Досвід країн, утворених на території колишнього СРСР, також свідчить, що дедалі більше держав обирають змішану форму правління.

Україна за період незалежності пройшла всі варіанти — від президентської до парламентсько-президентської і президентсько-парламентської форм правління і, врешті-решт, шляхом пошуку та випробувань прийшла до теперішньої змішаної моделі парламентсько-президентської республіки. Саме ця модель, переконаний науковець, є для України найбільш вдалою і оптимальною. Тому сьогодні не можна допускати радикальних рішень щодо зміни сучасної форми державного правління і повертатися до президентської або парламентської республіки. «Треба йти тим шляхом, яким сама історія незалежної України нас веде в напрямі змішаної моделі правління. Інша справа, що її треба вдосконалювати», — переконаний О. Петришин.

При цьому, на думку вченого, в Конституції України треба закріпити відповідальність глави держави за узгоджену діяльність усіх гілок влади і взаємодію між органами державної влади та місцевого самоврядування. З іншого боку, якщо Президентіві України надати класичні функції арбітра в системі державної влади, це повинно супроводжуватись обов'язковим посиленням відповідальності уряду як вищого колегіального органу виконавчої влади. «Треба створити реальну європейську модель державного управління в межах удосконалення змішаної форми правління, яка є органічною і найбільш вдалою для нашої країни», — зробив висновок доповідач.

Конкретніше в контексті теми вдосконалення Конституції України були розглянуті окремі терміни. Наприклад, **виконувач обов'язків директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України, доктор історичних наук, професор О. Майборода**, говорячи про концепцію змін до Конституції України, розроблену Конституційною Асамблеєю, визначив такі недоліки зазначеної концепції, як не зовсім чітка термінологія, підміна термінів, що може призвести до проблем на практиці (наприклад, співвідношення термінів «народ України», «нація», «Український народ»). У чинній Конституції України термін «Український народ» визначає сукупність усіх громадян країни, тоді як у конституціях інших держав цим визначенням відповідає термін «нація», а слово «народ» уособлює етнічну спільноту.

Однією ж із ключових змін до Конституції України має стати закріплення принципу розширення ролі і місця об'єднань громадян та обов'язку держави щодо забезпечення інформованості громадян про дії влади. Це забезпечить контроль суспільства над владою, переконаний О. Майборода.

Серед спікерів семінару, виступи яких викликали жвавий інтерес аудиторії, були **судді КСУ — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України С. Шевчук** («Окремі питання покращення індивідуального доступу до Конституційного Суду України») та **кандидат юридичних наук, доцент, доктор права П. Стецюк** («Стан та перспектива розвитку національної доктрини конституційної держави (роль КСУ)»).

Не менш цікавими були виступи й інших іменитих представників наукової спільноти. Зокрема, **ректор Національної школи суддів України, доктор юридичних наук М. Оніщук** представив тему «Напрями розвитку науки конституцій-

ного права». Основними серед таких напрямів, на думку науковця, мають стати розвиток системи стримувань і противаг, децентралізація та деконцентрація влади, розвиток референдумної демократії та виборчого права (народовладдя), розвиток інституту прав людини. М. Оніщук також переконаний у необхідності формування адміністративної юстиції, поряд із загальною та конституційною, як самостійного виду судової юстиції, основним завданням якої є контроль за публічними інституціями з боку громадян.

Головний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України В. Сіренко не без емоцій обстоював власну позицію щодо необхідності докорінної зміни самої філософії та ідеології Конституції України. На його думку, ліберальна ідеологія, покладена в основу чинної Конституції України, має бути змінена шляхом підсилення ролі держави, а ідеологія майбутнього Основного Закону повинна будуватися на конвергенції засад лібералізму та колективізму.

Начальник кафедри конституційного права Національної академії внутрішніх справ України, доктор юридичних наук, професор А. Колодій присвятив доповідь теоретичним проблемам розвитку конституційного права в Україні. Він виокремив актуальні проблеми, що потребують вирішення на теоретичному рівні: формулювання сучасного визначення «конституційне право» (через ознаки, а не відносини, які воно регулює); чітке визначення предмета конституційного права; визнання того, що конституційне право — це публічно-приватна галузь права; розвиток конституційного права України має забезпечуватися одночасним розвитком супутніх галузей права та законодавства (муніципального права, конституційного права зарубіжних країн, конституційного процесуального права тощо).

При цьому доповідач висловив думку, що офіційне тлумачення Конституції України має здійснювати не КСУ, а Верховна Рада України.

Останню тезу підтримав **головний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, доктор юридичних наук Є. Кубко**, додавши, що надане Верховною Радою України тлумачення Конституції України все ж таки має перевіряти КСУ. Крім того, вчений акцентував на теоретико-прикладних проблемах удосконалення конституційного законодавства та на проблемах функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції. На його думку, в Україні має бути декілька конституційних законів (наприклад, про судоустрій, про прокуратуру тощо), зміни до яких мають вноситися в тому самому порядку, що й до Конституції України. Також він переконаний у необхідності створення механізму перегляду рішень КСУ та встановлення особливого порядку відповідальності його суддів.

Провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. Скрипнюк порушив тему «Конституційні засади децентралізації влади». Вчений дотримується ідеї реформування адміністративно-територіального устрою України за триланковим принципом: область — район — громада. При цьому науковець висловив переконання, що децентралізація влади у країні має відбуватися на засадах субсидіарності, а для впровадження реального самоврядування громади мають бути забезпечені ресурсами.

Загалом можливість подискутувати в такому авторитетному колі привернула увагу багатьох науковців із провідних дослідницьких інституцій та навчальних закладів України, які спеціалізуються в галузі конституційного права. За підсумками обговорення учасники семінару ухвалили методологічні рекомендації, спрямовані на ефективніше використання творчого потенціалу юридичної науки.

*Огляд підготовлено
прес-службою Конституційного Суду України
за матеріалами Конституційного Суду України,
періодичних видань
«Закон і бізнес»,
«Судебно-юридическая газета»*