

В. Колісник, доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Проблема узгодження конституційно-правових норм, покликаних визначати правовий статус вищих органів державної влади в Україні

Запровадження у державно-правову практику головних ідей, покладених в основу першого етапу конституційної реформи, суттєвим чином розбалансувало й до того не зовсім оптимальну та недостатньо узгоджену систему стримувань і противаг у державному механізмі. Поглибилося протистояння між різними органами держави та всередині парламенту, що обумовлено перш за все своєрідною моделлю парламентсько-президентської республіки, яка виявилася недієздатною та вкрай неефективною. Хоча відсутність належної взаємодії між державними органами вищого рівня та високопосадовцями значною мірою обумовлені також невмінням політичної еліти усвідомити деякі переваги парламентської форми правління, небажанням йти на поступки та піднятися вище дріб'язкових і штучних чвар заради відстоювання національних інтересів, низьким рівнем правової культури та переважанням конфронтаційного способу мислення. Негативно позначився на функціонуванні державного механізму перш за все невдалий та логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом. Це призвело до дуалізму в системі виконавчої влади та втрати керованості, передусім політичними й економічними процесами, що становить пряму загрозу державному суверенітету та національній безпеці держави. Незважаючи на те, що за Конституцією України саме Кабінет Міністрів України визнається вищим органом у системі органів виконавчої влади, насправді виокремилися два центри тяжіння виконавчої влади. Одна частина виконавчої влади тяжіє до глави держави, а інша — орієнтується на главу уряду. До того ж іноді державно-владні повноваження безпідставно перебирає на себе й Секретаріат Президента України, то даючи обов'язкові доручення урядовцям (за півроку уряд отримав від Секретаріату глави держави кілька сотень доручень), то вимагаючи від центральних органів виконавчої влади різноманітних узгоджень, не передбачених чинним законодавством, то розповсюджуючи власні політичні

заяви та політичні оцінки дій і рішень інших посадовців. Це істотно послаблює виконавчу владу та навіть дезорганізує її роботу, знижує потенціал державного механізму в цілому.

Внесення змін до Конституції України у 2004 р. потягло за собою істотний розрив у системі виконавчої влади, адже склалася ситуація, коли уряд та центральні органи виконавчої влади підпорядковуються Прем'єр-міністру України, а місцеві державні адміністрації орієнтуються на Президента України, за яким збереглося конституційне право призначати на посади та звільняти з посад їхніх голів. Посилилося протистояння й у самому уряді, оскільки одні міністри вважають себе представниками Прем'єр-міністра України, а інші — Президента України. Зокрема, після проведення першого етапу конституційної реформи в результаті численних конфліктів та непорозумінь між Президентом України та Прем'єр-міністром України набагато вразливішою та неузгодженою стала зовнішня політика України. Така вразливість стала типовою для України і періоду діяльності уряду, сформованого Антикризисовою коаліцією, і за уряду так званої Демократичної коаліції.

Однією з головних проблем на сьогодні залишається механізм формування уряду, який здається на перший погляд дещо дивним, а після поглибленого аналізу — навіть абсурдним.

У більшості парламентських республік Європи глава уряду зазвичай призначається главою держави за погодженням із парламентом, а інші урядовці — главою держави за поданням прем'єр-міністра. Нова модель формування українського уряду, започаткована шляхом внесення змін до Конституції України Законом від 8 грудня 2004 р., не повторює жодного європейського зразка і лише частково нагадує окремі елементи різних конституційних моделей, зокрема, болгарського варіанту, який є досить оригінальним, але не набув значного поширення в європейських державах. Відповідно до п. 6 ст. 84 Конституції Болгарії 1991 р. Народні збори «обирають і звільняють з посади міністра-голови і за його пропозицією — Раду Міністрів», а також «вносять зміни до уряду за пропозицією міністра-голови»¹. Навряд чи такий механізм, перенесений на український ґрунт, може претендувати на ефективність з огляду хоча б на те, що в переважній більшості європейських держав персональний склад уряду все ж таки формується за пропозицією прем'єр-міністра саме главою держави, а не парламентом. І в цьому є своя логіка, адже уряд може бути результативним лише ставши єдиною командою однодумців. Цього навряд чи вдасться досягти, якщо роль глави держави у

¹ Конституції нових держав Європи та Азії. – К., 1996. – С. 136.

формуванні уряду буде зведено до суто технічної, а прем'єр-міністра буде дистанційовано від процедури формування складу уряду або його думка не стане визначальною в цьому процесі чи парламентарі взагалі будуть демонстративно нехтувати нею.

Коли ж урядовці фактично обираються парламентом, склад уряду неодмінно стає результатом політичних домовленостей чи навіть політичних торгів між різними політичними силами, і питання політичного престижу та політичної кон'юнктури досить часто превалюють над професіоналізмом, що негативно позначається на фаховому рівні Кабінету Міністрів України.

Тому важко погодитися з твердженням про те, що конституційна реформа в Україні є спробою використати позитивний досвід європейських держав. Адже роль Президента України у призначенні глави уряду штучно принижена та зведена до суто формальної, навіть технічної, оскільки, як визнають більшість правознавців, за жодних умов глава держави не може відмовитися вносити до парламенту запропоновану коаліцією депутатських фракцій кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра України. Саме тому з метою удосконалення процедури призначення глави уряду у Конституції слід передбачити підстави, за яких Президент України мав би право заперечувати проти внесення до парламенту кандидатури на цю посаду, запропонованої коаліцією депутатських фракцій.

Не менш складною проблемою, обумовленою передусім неоптимальним перерозподілом повноважень між владними інституціями, є формування безвідповідальної влади. Найсуттєвішими недоліками політичної реформи стало те, що всупереч попередньому задуму розробників законопроекту про внесення змін до української Конституції виникла система безвідповідальної влади, про що свідчить передусім занадто тривалий період формування коаліції депутатських фракцій на практиці. Показово, що у Польщі у 2007 р. також відбулися дострокові парламентські вибори, однак для проведення політичних консультацій, пошуку компромісів та формування уряду польським політикам вистачило втричі менше часу, ніж українським. І це при тому, що Верховна Рада України практично не працювала шість довгих місяців, що передували виборам.

На жаль, характерною залишається і відсутність дієвої, своєчасної та ефективної підтримки Кабінету Міністрів України з боку коаліції депутатських фракцій. Показово, що з 63 урядових законопроектів упродовж перших ста днів діяльності уряду жоден не став законом¹, а коалі-

¹ Голос України. – 2008. – 12 квіт. – № 71.

ція зовсім не переймалася проблемами законодавчого забезпечення діяльності урядовців на відміну від розвинутих країн. Однак у подальшому ситуація практично не змінилася на краще і дійшло навіть до того, що одна частина коаліції депутатських фракцій (так званої «парламентської більшості») вдалася до блокування парламентської трибуни з метою примусити Верховну Раду України розглянути проекти антиінфляційних законів, внесених урядом¹. У результаті Голова Верховної Ради України не зміг того дня відкрити та провести пленарне засідання парламенту, а глава держави не зміг виконати свій конституційний обов'язок та виступити зі щорічним посланням до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України відповідно до вимог п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Одночасно й парламент не мав можливості заслухати щорічне послання Президента України згідно з вимогами п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Взагалі український парламент неодноразово демонстрував схильність до відволікання від своїх головних функцій, нехтуючи розглядом та вирішенням найважливіших, значущих та актуальних для окремих громадян, суспільства і держави питань. Після проведення першого етапу конституційної реформи та запровадження пропорційної виборчої системи під час формування парламенту такі відволікання почали превалювати (починаючи із затягування розгляду Програми діяльності уряду і закінчуючи постійним перенесенням розгляду змін до ряду важливих законів, зокрема й щодо проекту Закону про внесення змін до Державного бюджету України). Парламентарі доволі часто із затятістю, гідною зовсім іншого застосування, відволікаються на будь-які, штучно внесені до Верховної Ради України, удавані, уявні та вигадані політичні проблеми й демонстративно переймаються ними, імітуючи протистояння. А після цього дехто з політиків лицемірно заявляє, що поза парламентом існують політичні сили, які начебто спеціально дискредитують український парламентаризм з метою підготовки ґрунту для запровадження авторитарного режиму. Однак ніхто так не зміг би дискредитувати Верховну Раду України, як самі ж парламентарі, наприклад, продовжуючи відверто та зухвало нехтувати імперативними приписами Конституції щодо особистого голосування народних депутатів на пленарних засіданнях (ч. 3 ст. 84). Тому саме у Конституції України слід встановити термін подання Програми діяльності Кабінету Міністрів України до парламенту для затвердження та запровадити порядок, відповідно до якого, неподання такої Програми спричиняє відставку уряду у повному складі без права бути призначеним до наступного складу. У свою чергу має

¹ Голос України. – 2008. – 14 трав. – № 90.

бути встановлений і термін розгляду Верховною Радою України поданої урядом Програми діяльності (наприклад, упродовж десяти днів з моменту внесення).

Політична відповідальність парламенту перед суспільством та виборцями полягає перш за все у можливості переобрання його складу. При цьому виборці можуть відмовити у довірі тій політичній партії, яка не виправдала їхніх сподівань, не виконала свою програму і власні обіцянки, виголошені перед виборами. Але якщо за початковою редакцією Конституції України така відповідальність наставала один раз на чотири роки, то після внесення конституційних змін і подовження терміну повноважень парламенту народні депутати мають нести таку політичну відповідальність за результати своєї діяльності тепер уже лише один раз на п'ять років. Тобто відбулося не посилення, а послаблення відповідальності парламентарів і парламенту в цілому. Невиправдане подовження терміну повноважень парламенту фактично віддаляє можливість відмови виборців переобрати певну політичну силу на наступних виборах і тим самим сприяє зниженню гостроти відчуття парламентарями нагальних потреб виборців та їх самозаспокоєнню. Отже, варто повернутися до встановлених раніше термінів повноважень Верховної Ради України та представницьких органів місцевого самоврядування.

Негайного вирішення потребує й питання формування та переформування коаліції. На перший погляд здається, що це внутрішня справа парламенту. Проте стабільність коаліції безпосередньо та суттєво впливає на стабільність і ефективність функціонування і уряду, і всього державного механізму.

Правові основи та процедура формування, а також припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України визначено Конституцією України (ст. 83) та Регламентом Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. (гл. 12). Відповідно до ч. 6 ст. 83 Конституції України, коаліція депутатських фракцій має формуватися «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій».

Відповідно до ч. 1 ст. 61 Регламенту Верховної Ради України, «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді (далі — коаліція) — це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради»¹.

¹ Голос України. – 2008. – 26 верес. – № 183.

Коаліція має формуватися депутатськими фракціями, про що прямо зазначається у ч. 2 ст. 61 Регламенту. Тобто суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є саме депутатські фракції, а не окремі народні депутати України.

Проте ні в Конституції, ні у Регламенті не визначено, яким саме чином та в якому порядку депутатська фракція повинна ухвалити рішення щодо входження до коаліції. Разом з тим, оскільки фракція утворюється народними депутатами на партійній основі, а «принципи функціонування депутатської фракції повинні бути демократичними»¹ (ч. 3 ст. 58 Регламенту), то це питання має вирішуватися народними депутатами — членами відповідної фракції, обраними за виборчим списком політичної партії чи виборчого блоку, виходячи з принципів демократизму та рівноправності. Це означає, що рішення про входження фракції до коаліції має ухвалюватися більшістю народних депутатів, що входять до складу відповідної фракції. Так само має ухвалюватися і рішення фракції про вихід зі складу коаліції.

Згідно з Регламентом до коаліційної угоди додаються списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів. Списки членів депутатських фракцій є невід'ємною складовою коаліційної угоди (ч. 4 ст. 61 Регламенту). Однак це не означає, що народні депутати мають право самостійно, тобто поза рішенням своєї фракції, долучатися до роботи коаліції чи навпаки припиняти в ній роботу, навіть публічно оголосивши про вихід з коаліції чи про так зване відкликання свого підпису. Справа в тому, що суб'єктом формування коаліції є саме депутатська фракція і саме тому лише фракція, а не окремий народний депутат, може вийти зі складу коаліції. До того ж ні Конституція України, ні поточне законодавство, ні Регламент не визнають за народним депутатом права індивідуального виходу зі складу коаліції. Натомість у Конституції України та в Регламенті згадується про можливість виходу народного депутата лише зі складу фракції (ч. 6 ст. 81 Конституції України, ч. 3 ст. 59, ч. 3 ст. 60 Регламенту).

Стосовно п. 2 ч. 1 ст. 66 Регламенту, в якому до підстав припинення діяльності коаліції віднесено «зменшення чисельного складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією», варто зазначити, що така ситуація можлива у разі, коли, наприклад, коаліцію депутатських фракцій склали кілька фракцій і після виходу з коаліції однієї з них загальна кількість депутатів, що

¹ Голос України. – 2008. – 26 верес. – № 183.

перебувають у цих депутатських фракціях, які залишилися в коаліції, не перевищує 225. У частині 2 ст. 65 Регламенту наголошується, що лише «депутатська фракція має право в будь-який час вийти зі складу коаліції»¹, але при цьому у неї виникає обов'язок попередити про вихід керівників інших фракцій, які входять до коаліції, не пізніше, ніж за десять днів до дати виходу.

Таким чином, будь-яка заява народного депутата чи групи народних депутатів про вихід зі складу коаліції (так само як і про припинення роботи в ній або про відкликання свого підпису під коаліційною угодою) не має юридичного значення та не може нести жодних юридичних наслідків. Якщо ж народний депутат виходить зі складу фракції, тоді його повноваження мають припинитися достроково на підставі п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України. Однак це не тягне за собою зменшення кількісного складу фракції, оскільки відповідно до виборчого законодавства у такому випадку народним депутатом за рішенням Центральної виборчої комісії має визнаватися наступний за черговістю кандидат у виборчому списку відповідної партії (блоку). Отже, членство в депутатській фракції може бити лише індивідуальним, а членство в коаліції — лише колективним.

Зовсім по-іншому потрібно розцінювати будь-яку спробу створити нову політичну партію. Право на свободу об'єднання у політичні партії мають лише ті громадяни України, які ще не реалізували це право. Якщо ж громадянин уже є членом якоїсь політичної партії, то створити нову чи стати членом іншої партії він може лише після того, коли вийде зі складу попередньої. До такої інтерпретації підштовхує ч. 2 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої політична партія має сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, брати участь у виборах. Якщо ж припустити, що громадянин може одночасно бути членом двох політичних партій, тоді незрозуміло, яким чином він зможе брати участь у формуванні політичної волі громадян відразу з позицій різних (хоча, можливо, й дуже близьких) політичних сил або ж брати участь у виборах, адже виборче законодавство не допускає внесення однієї особи до виборчих списків різних політичних партій чи виборчих блоків.

Ще більш жорсткими мають бути вимоги до народних депутатів. Даючи згоду балотуватися за виборчим списком однієї з політичних сил, громадянин бере на себе зобов'язання сприяти реалізації передвиборної програми саме цієї партії чи блоку та увійти до відповідної депутатської фракції навіть якщо він є позапартійним. Це означає, що такий народний депутат не може бути представником іншої політичної сили чи виступати

¹ Голос України. – 2008. – 26 верес. – № 183.

від її імені. Саме така логіка покладена і в основу п. 8 ч. 1 ст. 64 Закону України «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якої підставою скасування рішення про реєстрацію кандидата в народні депутати визнається його включення до кількох виборчих списків партій (блоків) «за наявності письмових заяв про згоду балотуватися від цих партій (блоків)»¹. Більше того, відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про політичні партії» громадянин України «може перебувати одночасно лише в одній політичній партії»². Таким чином, вступивши до іншої політичної партії (в тому числі й до новоствореної партії «Єдиний центр»³), народні депутати порушили вимоги Конституції України та поточного законодавства. До того ж такими діями вони вводять в оману виборців, оскільки за них голосували не лише як за представників відповідного блоку, а й членів певної партії. Взагалі, створюючи нову політичну партію чи вступаючи до іншої політичної партії, народні депутати мали б спочатку припинити своє членство у попередній партії та, якщо вже бути послідовними, оголосити про свій вихід із фракції, усвідомлюючи, що це потягне для них і припинення депутатських повноважень. Тоді на їх місце прийшли б наступні за черговістю кандидати у виборчому списку.

На наш погляд, можливими є три варіанти виходу із ситуації, що склалася з функціонуванням коаліції депутатських фракцій. Перший шлях пов'язаний з подальшою деталізацією конституційно-правових процедур шляхом ухвалення Закону, який би визначив порядок діяльності Верховної Ради України відповідно до вимог п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Другий — з тлумаченням відповідних правових норм Конституційним Судом України. Третій шлях полягає у законодавчому встановленні визначальної ролі коаліції лише у формуванні уряду, адже надалі роль коаліції у Конституції України не визначена. Саме тому слід визнати, що у подальшому з усіх питань, що розглядаються в парламенті, може формуватися ситуативна більшість. Це, безперечно, створює певні незручності та навіть руйнує політичну конструкцію так званої «постійно діючої більшості», однак усуває протиріччя між конституційними нормами щодо обов'язкового входження депутата до певної фракції та правом парламентаря голосувати на власний розсуд з будь-якого питання, знімає питання про необхідність запровадження імперативного мандата та спонукає політичні сили і окремих депутатів до постійного пошуку компромісів та вміння йти на певні обопільні поступки.

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366.

² Там само. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

³ Дуцик Д. «Єдиний центр» – ще одне дитя політичної кон'юнктури // Дзеркало тижня. – 2008. – 29 берез. – № 12. – С. 5.