ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

В. Колісник, доцент НЮА України

Конституційна реформа в контексті посилення політичної відповідальності

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» містить низку правових новел. Це стосується, зокрема, дострокового припинення повноважень народних депутатів, розпуску парламенту, створення коаліції депутатських фракцій, порядку формування уряду, призначення керівників центральних органів виконавчої влади тощо. У цьому Законі подовжено строк повноважень українського парламенту з чотирьох до п'яти років, запроваджено інший порядок визначення дати проведення парламентських та президентських виборів, поновлено право органів прокуратури здійснювати нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина[1].

На думку ініціаторів та прихильників політичної реформи, зміна системи взаємовідносин між гілками влади, розширення ролі парламенту та глави уряду у механізмі здійснення державної влади одночасно сприятиме підвищенню відповідальності парламенту та уряду за стан справ у державі. Зокрема, М. Оніщук вважає, що «для впровадження ліберал-консервативної моделі політичної системи однією з головних проблем є питання про політичну відповідальність органів державної влади, передусім парламенту та уряду, які фактично і юридично повинні відповідати за формування, контроль і реалізацію державної політики. По суті, політична відповідальність у своєму концентрованому розумінні — це можливість дострокового припинення повноважень політичних органів державної влади, передусім парламенту та уряду, коли вони нездатні належним чином виконувати свої конституційні функції (прорахунки у політиці, корупція, конфлікти між гілками влади тощо). Українська конституційна доктрина і практика знає лише юридичні підстави, які чітко закріплені у конституціях або

[1] Див.: Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV// Голос України. – № 233. – 2004. – 8 груд.

законах (нездатність парламенту протягом певного часу розпочати сесійну діяльність, парламентський вотум недовіри уряду, вчинення президентом злочину тощо»)»[1]. С. Гавриш переконаний в тому, що політична реформа «передбачає формування дієвого механізму взаємної відповідальності і співпраці між урядом і парламентом, перегляд обсягів повноважень державних органів, посилення контрольних функцій парламенту, визначення процедури формування і відставки уряду, врегулювання правового статусу парламентської коаліції, а також гарантування суспільству неможливості узурпації влади»[2]. Досить критично та все ж у цілому схвально відгукнувся про зазначені зміни В. Сіренко, на думку якого «політична реформа є маленьким кроком до структурної політизації України»[3]. А. Колпаков стверджує, що «формування коаліційного уряду призведе до збільшення взаємовідповідальності та поліпшить взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів і Верховною Радою»[4].

Разом з тим у науковій літературі та засобах масової інформації висловлена й інша точка зору з приводу політичної реформи. Проаналізувавши різні проекти конституційних змін, В. Речицький дійшов висновку, що «вперше допустивши реальну можливість політичного тріумфу опозиції на наступних виборах, влада вирішила перетворити конституційну посаду Президента України на політико-правову фікцію. Коли вже й поступатися вищими посадами, то спершу перетворивши їх на ніщо. Тому, якщо перші версії конституційної реформи мали під собою прагнення влади максимально посилити свій стратегічний вплив на події, то остання модель реформи стала черговою спробою врятувати синекури через деградацію предметів відання та повноважень найсильнішого політичного інституту країни. Йдеться, звісно, про компетенцію Президента України, силу посади якого можна було б використати для проведення справді необхідних країні змін»[5]. Ф. Веніславський зробив висновок про те, що «консти-

[1] *Оніщук М.* Конституційна реформа: пролог чи післямова? // Там само. – 2 лип. – № 120. – С. 13.

[2] *Гавриш С.* Політична реформа є викликом сучасної історії // Голос України. – 2004. – 27 лип. – № 137. – С. 8.

[3] *Сіренко В.* Який Президент нам потрібен // Там само. – С. 8.

[4] *Колпаков А.* Проблеми змін в політичній системі України: політико-правовий вимір // Право України. – 2003. – № 4. – С. 6.

[5] *Речицький В.* Конституційна реформа як симптом політичної компрометації //Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х., 2004. – С. 56.

туційна реформа так і не вирішує проблеми дисбалансу у взаємовідносинах законодавчої, виконавчої влади та глави держави»[1].

Попередній аналіз внесених до Конституції України змін дає достатньо підстав для висновку про те, що передбачена трансформація владних відносин навряд чи зможе забезпечити перехід до оптимальної, ефективної та більш відповідальної системи здійснення державної влади.

Одним з головних надбань конституційної реформи, на думку її прихильників, є встановлення правових засад утворення в парламенті коаліції депутатських фракцій (ч.ч. 6–7 ст. 83 Конституції України) та істотна зміна порядку формування уряду (ч. 8 ст. 83, п. 12 ч. 1 ст. 85, п. 9 ч. 1 ст. 106, ч. 2–4 ст. 114 Конституції)[2]. За загальним правилом коаліція депутатських фракцій має формуватися протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання нового складу Верховної Ради. Це та ж сама парламентська більшість, яку кілька разів штучно формували в українському парламенті протягом останніх років і яка через певний час періодично припиняла своє існування. У зв'язку з цим нововведенням виникає кілька запитань: що означає «протягом одного місяця» — адже місяці бувають тривалістю і 30 днів, і 31 день, і навіть 28 днів? Тим більше, що в інших положеннях цього Закону прямо вказуються конкретні строки: «не пізніше ніж на п'ятнадцятий день» (п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції), «протягом тридцяти днів однієї чергової сесії» (п. 3 ч. 2 ст. 90 Конституції), «протягом шістдесяти днів після відставки» (п. 2 ч. 2 ст. 90 Конституції України)[3]. Що означає «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій»? Яким чином має бути оформлено створення коаліції депутатських фракцій (юридична чи політична угода, конституційний чи адміністративний договір тощо)? Все це має бути встановлено у Регламенті Верховної Ради, але для комплексного конституційно-правового аналізу внесених змін відповіді потрібні вже зараз. У зв'язку з цим видається слушним зауваження Г. Васильєва, висловлене ним ще на початку дискусії щодо конституційних аспектів політичної реформи: «Вартим обговорення в цьому контексті є запровадження конституційної моделі постійно діючої парламентської більшості. В усіх зарубіжних країнах, де уряд формується парламентом, таке поняття є,

[1] *Веніславський Ф.* Проблеми української моделі організації державної влади //Конституційна реформа: експертний аналіз. – С. 83.

[2] Див.: Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV.

[3] Див.: Там само.

але в жодній з них воно не міститься в тексті конституції. Рішення ж більшості стають офіційними рішеннями державної влади лише тоді, коли вони відповідно до встановленої процедури ухвалені парламентом як органом державної влади. З огляду на це жодної потреби вводити до Конституції України поняття більшості, що в певних аспектах може підмінити собою парламент, немає. Організаційні аспекти утворення і діяльності більшості можна врегулювати в звичайних законах, передусім у законі про Регламент Верховної Ради»[1].

А як бути у разі, коли глава держави вважає, що під час створення коаліції не було враховано результати виборів і узгодження політичних позицій не відбулося? Конституція не дає відповіді на це запитання.

Відповідно до нового порядку формування уряду коаліція депутатських фракцій вносить Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра (ч. 8 ст. 83 Конституції), а глава держави — відповідне подання до парламенту не пізніше як на п'ятнадцятий день (п. 9 ч. 1 ст. 106 Конституції). Але чи має право Президент України не погодитися з пропозицією коаліції? А якщо глава держави не внесе таке подання або пропустить встановлений строк? Звичайно, Конституція розрахована на те, що її виконуватимуть, однак добре відомими є непоодинокі випадки, коли глава держави навіть після подолання парламентом президентського вето не підписував закон, хоча згідно з вимогами Конституції України зобов'язаний був це зробити протягом десяти днів.

Формування персонального складу уряду відповідно до конституційних змін практично повністю є прерогативою парламенту, який призначає членів уряду за поданням Прем'єр-міністра України. Лише кандидатури на посади міністрів оборони, закордонних справ та Голови Служби безпеки України призначаються парламентом за поданням Президента України. Це означає, що формування уряду в умовах українських політичних реалій може перетворитися на досить тривалі політичні торги між фракціями. При цьому вони намагатимуться обійняти перш за все престижні міністерські посади та всіляко відмежуватися від тих посад, які видаються їм не зовсім привабливими. Це може затягнути процес формування уряду та негативно позначитися як на фаховому рівні його персонального складу, так і на результативності роботи як колегіального органу.

Прихильники політичної реформи стверджують, що запропонована модель є спробою використання європейського досвіду. Але при

[1] *Васильєв Г.* Конституційний аспект політичної реформи // Голос України. – 2003. – 28 бер. – № 60.

цьому не уточнюють, досвід яких саме європейських держав мається на увазі. Зазвичай навіть у парламентарних республіках та парламентарних монархіях глава уряду призначається главою держави за погодженням з парламентом, а інші члени уряду — главою держави за поданням прем'єр-міністра. Розробники проекту Закону про внесення змін до Конституції України, намагаючись запровадити в Україні деякі переваги парламентарної (парламентської) форми правління, пішли ще далі, ніж більшість європейських держав і отримали в результаті цього окремі ознаки такої собі «суперпарламентарної» («суперпарламентської») республіки. Адже не лише глава українського уряду, а і його персональний склад тепер призначатимуться Верховною Радою. Схожий механізм формування уряду запроваджено у Республіці Болгарія за Конституцією від 12 липня 1991 р. (п. 6 ст. 84 та ст. 99)[1]. Нагадаю, що ускладнену процедуру призначення частини складу уряду Україна уже мала у першій половині 90-х років відповідно до п. 10-1 ч. 1 ст. 97 Конституції України 1978 р. (зі змінами), коли парламент затверджував запропоновані Президентом України кандидатури на посади міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ та голів Державного комітету у справах охорони державного кордону і Державного митного комітету[2]. Тоді той досвід було визнано переважною більшістю фахівців не зовсім вдалим та передчасним і від нього свідомо відмовилися при розробленні та ухваленні нової Конституції України.

Але голови місцевих державних адміністрацій і надалі призначатимуться главою держави, оскільки внесення відповідних змін до ст. 118 Конституції України не передбачено. Таким чином відбувся відчутний розрив у системі виконавчої влади. Так, міністр юстиції призначатиметься парламентом, а голова обласної адміністрації — Президентом. Начальник обласного управління юстиції призначатиметься головою облдержадміністрації. Однак цей розрив не буде подолано й у разі схвалення на наступній сесії Верховної Ради України другого Закону про внесення змін до Конституції України, який було попередньо схвалено 8 грудня 2004 р. одночасно з прийняттям деяких інших законів у так званому «пакеті»[3].

З одного боку, можна передбачити, що парламент, який формує склад Кабінету Міністрів України, буде й більш відповідально ставитися до ухвалення необхідних для забезпечення його діяльності законів. Але, як показує практика парламентської діяльності, народні депутати України досить часто і легко відволікаються від порядку денного і дають втягнути себе у будь-які політичні дебати, безплідні дискусії, взаємні звинувачення, тривалі консультації, перерви тощо, тільки б не виконувати свою головну функцію, тобто займатися законотворчістю. До того ж це не є політичною відповідальністю у тому сенсі, як її розуміють у більшості європейських держав і яка полягає передусім у можливості парламенту ініціювати відставку уряду. Як зазначає В. Шаповал, «конституційна теорія і практика країн світу знає два різновиди власне політичної відповідальності уряду — колективну і індивідуальну. Питання про їх взаємозв'язок і взаємовідношення, як правило, не регламентується правом і має бути віднесене до реальної політики... На відміну від відповідальності у порядку імпічменту, коли її підстави прямо встановлюються в конституціях, власне політична відповідальність уряду значною мірою є суб'єктивною. Необхідність застосування такої форми відповідальності визначається не критеріями законності, а потребами конкретної політики, відображеними у волевиявленні парламентаріїв. Згідно з самою ідеєю власне політичної відповідальності уряду, останній здійснює свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент»[1]. З другого боку, можлива така ситуація, коли, наприклад, незважаючи на суттєве зниження найважливіших фінансово-економічних показників та погіршення ситуації в багатьох сферах, парламент не наважиться відправити уряд у відставку з огляду на своєрідне усвідомлення та уявлення про власну відповідальність за результативність діяльності уряду. Мовляв, відправивши уряд у відставку, коаліція депутатських фракцій фактично оцінить власну діяльність як «незадовільну», що може стати у конкретних умовах перешкодою на шляху до розгляду питання про відповідальність уряду та формування його нового складу. І спонукати уряд до більш активних та рішучих дій у такій ситуації, напевно, не зможе ніхто. А глава держави не матиме для цього жодних формальних підстав, як і для того, щоб відправити у відставку парламент.

Сенс реформи, на думку багатьох її ініціаторів та прихильників, полягав перш за все у посиленні відповідальності, формуванні більш відповідальної влади. У чому ж полягає ця відповідальність відповідно до нових конституційних змін? Так само, як і раніше, передусім у можливості ухвалення парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністр-

[1] Див.:Конституція Республіки Болгарія // Конституції нових держав Європи та Азії. – К., 1996. – С. 136, 141.

[2] Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 271.

[3] Див.: Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 8 грудня 2004 р. № 2223 – IV // Голос України. – № 5. – 2005. – 13 січ.

[1] *Шаповал В.* Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К., 1995. – С. 80.

рів України (ст. 87 Конституції)[1]. Однак, як це не дивно, можливості розгляду питання про відповідальність уряду з внесенням змін до Конституції України не тільки не розширилися, а й певним чином звузилися, оскільки це питання тепер не можна поставити не лише протягом року після схвалення Програми діяльності уряду та більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а й протягом останньої сесії парламенту, котра, як відомо, може тривати кілька місяців. У цьому, безумовно, є певна власна логіка (зокрема, такий правовий механізм створює додаткові гарантії того, що уряд не буде надмірно лихоманити через забаганки то однієї, то іншої фракції), але тоді зовсім немає підстав говорити про формування більш відповідальної влади. Інша річ, що нова система взаємовідносин між органами державної влади унеможливить повторення тієї ситуації, яка виникла після прийняття Верховною Радою постанови від 1 грудня 2004 р., коли парламент висловив недовіру Кабінету Міністрів України, але останній не пішов у відставку.

Отже, попередній аналіз найбільш суттєвих конституційних змін свідчить про те, що запровадження нового правового механізму взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владами, а також системи здійснення державної влади в цілому навряд чи зможе істотно позначитися на її ефективності та результативності через половинчатість, недостатню узгодженість та непослідовність конституційно-правового регулювання. Тому ступінь оптимізації державної влади знову, як і раніше, залежатиме від політичної волі вищих посадовців, політичної структуризації суспільства та співвідношення політичних сил у парламенті.

Надійшла до редколегії 17.01.05

С. Василюк, доцент Волинського держуніверситету

Спірні питання тлумачення Конституційним Судом України Конституції та законів України

Конституція України (ст. 147) визначає Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Основного Закону держави на

[1] Див.: Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222 – IV.

всій території України. В механізмі сучасної Української держави Конституційний Суд відіграє роль важливого важеля у системі стримувань і противаг між гілками влади, реалізації принципу верховенства права, забезпечення конституційної законності у суспільстві. Тому цілком закономірно, що практика діяльності Конституційного Суду привертає посилену увагу юридичної громадськості, політиків і вчених-юристів. Перш за все вагомий внесок у дослідження юридичної природи рішень Конституційного Суду і меж тлумачення ним Конституції зробили відомі вчені харківської юридичної школи В. Тацій, Ю. Тодика та М. Цвік[1]. Науковий інтерес до даної проблеми проявили і представники судової влади, здійснивши низку публікацій та дисертаційних досліджень щодо правового статусу Конституційного Суду України[2]. Пожвавлення інтересу до діяльності конституційної юстиції спостерігається з боку й інших вчених-юристів. Крім дисертаційного дослідження, присвяченого становленню і розвитку конституційної юстиції[3], предметом дисертаційних досліджень стали різні аспекти діяльності Конституційного Суду України, зокрема, його місце в механізмі забезпечення конституційної законності[4], особливе значення Конституційного Суду в механізмі правової охорони Конституції України[5], роль конституційної юстиції в гарантуванні конституційного

[1] Див.: *Тодика Ю.* Механізм інтерпретації Основного Закону // Юридичний вісник України. – 2001. – 26 квіт. –2 трав. – С. 1, 3; *його ж.* Способи тлумачення Конституції України і законів України Конституційним Судом // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 51–58; *Тацій В., Тодика Ю.* Питання меж тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України // Там само. – № 4 (27). – С. 31–40; *Тацій В., Тодика Ю.* Межі тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України // Вісник Конституційного Суду України. – 2002.— № 2. – С. 60–63; Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.; За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. Х., 2003; *Цвік М. В.* Про офіційне тлумачення законів України // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 4. – С. 51–60.

[2] Див.: *Савенко М. Д.* Правовий статус Конституційного Суду України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001; *Скомороха В. Є.* Конституційний Суд України в механізмі державної влади: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2001.

[3] *Тесленко М. В.* Конституційна юстиція в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000.

[4] Див.: *Ткаченко Ю. В.* Проблеми конституційної законності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001.

[5] Див.: *Лунь З. І.* Правова охорона Конституції України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003.