КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Ю. Г. Барабаш*

ПРО ПРИЧИНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

Будь-які політичні події, тим паче такі які носять кризовий характер, обумовлені певними причинами. Вже було багато сказано і написано стосовно економічного та політологічного підґрунтя того протистояння, яке спостерігається останні 3 роки по лінії "президент-парламент-уряд" в нашій країні. Ми ж хочемо зосередити увагу читача на конституційно-правовій оцінці ситуації, яка склалась.

Кризові події, що мали місце останній час в українському політикумі були об'єктом дослідження таких дослідників, як Ю. М. Тодика, В. Бурлачук, В. П. Колісник, В. В. Речицький та ін. Метою цієї статті є дослідження проблем, які призвели до протистояння між представниками різних гілок влади та вилилось у конституційну кризу, а також встановлення механізмів їх врегулювання на сучасному етапі.

2004 рік ознаменувався надзвичайно серйозними подіями для подальшого демократичного розвитку України. Президентські вибори ознаменували собою не тільки боротьбу двох харизматичних політиків, але й боротьбу двох різнополярних політичних ідеологій. До речі, передвиборча програма була одною із складових успіху кандидатів на виборчих перегонах. Це, зокрема, підтверджують результати соціологічного дослідження, проведеного центром "Демократичні ініціативи" напередодні виборів: наявність "гарної політичної програми" вважали важливою запорукою перемоги 31,8 % опитаних. Хоча при цьому "ідеологічний компонент" поступився місцем "успішній попередній діяльності" (38 %) та "фінансовим можливостям" (35,7 %) кандидата[1]. Разом з тим ми не можемо відкидати важливість вгадування політичних настроїв виборців та їх належне відображення в програмі як суттєву стратегему кандидата на пост глави держави.

Аналізуючи передвиборчі програми основних кандидатів В. Ющенка та В. Януковича, політолог П. Бурковський акцентував увагу на достатній схожості політичних платформ обох політиків. Разом з тим низка моментів програм носить принциповий характер. Так, наприклад у програмі одного з кандидатів чітко простежувалась лінія різнорідності України і намагання її об'єднати, тоді як інший у своїх програмних засадах чимало уваги приділив сімейним та моральним цінностям. Різними були і економічні складові програм. Зокрема, В. Ющенко чітко акцентував увагу на необхідності зменшення оподаткування фонду заробітної плати, проведення реприватизації, виплати втрачених заощаджень[2].

© Барабаш Ю. Г., 2008

* *завідувач кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (м. Харків), кандидат юридичних наук, доцент*

[1] Матеріали круглого столу "Громадська думка населення України — липень 2004 р.". — К.: Б. в., 2004. — С. 7.

[2] *Бурковський П.* Програми Віктора Ющенка і Віктора Януковича: «більше Держави, менше політики» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kandydat.com.ua/analitika/28_071.htm.

А тепер давайте поміркуємо. Народ на президентських виборах наділив повноваженнями В. Ющенка не тільки на виконання функцій гаранта додержання Конституції, верховного головнокомандувача та інших конституційних завдань, що більш-менш, зрозумілі, переважній більшості юридичній громадськості, але й на реалізацію самої головної складової його статусу, що безсумнівно носить політичний характер, — функції глави держави. Тут якраз ми і стикаємось з одним із головних питань, яке до останнього часу залишилось невирішеним в юридичній науці: наскільки значним є сегмент "політичного діяча" у правовій природі "глави держави". В сучасному розумінні "глава держави" — "це посадова особа або спеціальний державний орган, що здійснює верховне представництво держави у зовнішньополітичному житті країни та у відносинах з іншими державами"[3]. При цьому, як ми розуміємо, глава держави при здійсненні відповідного представництва має спиратись на певні ідеологічні засади. Тут виникає запитання — чи може він при реалізації представницьких функцій спиратись на власну політичну платформу? Ми вважаємо, що в умовах, коли Президент обирається безпосередньо народом, при цьому обов'язковою вимогою його участі у виборчій кампанії має бути наявність власної передвиборчої програми (п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України "Про вибори Президента України"[4]), говорити про виключення "політичної складової" у діяльності глави держави є недоцільним.

Інша справа, коли мова йде про парламентський спосіб обрання глави держави, як наприклад це має місце в Німеччині. Там справді цю посаду має обіймати людина, яка за своїми діловими та професійними якостями може бути незалежним арбітром між гілками влади, не проваджуючи при цьому своєї власної політики. Так, чинний Президент Хорст Кьоллер є професором економіки, що має досвід не тільки наукової діяльності, але і практичної роботи на керівних посадах у міжнародних фінансових установах. З 1994 по 1999 рік посаду Президента країни обіймав Роман Герцог — один із найавторитетніших фахівців в галузі державного права. Докторську ступінь із права мав його попередник Ріхард вон Вайцзеккер. Карл Карстенс (президент 1979-1984 р. р.) був професором з міжнародного та публічного права Університету Колон'є. Цей перелік можна було продовжувати. Головне, що високий фаховий рівень цих осіб і їх вміння "знаходитись понад сутичкою" були визначальними критеріями при обранні їх на цю посаду. До речі, як ми можемо спостерігати, глави держав в президентських країнах практично ніколи не виступають сторонами серйозних державно-правових конфліктів. Навпаки ж, в багатьох ситуаціях, особливо таких, як криза, що виникає внаслідок висловлення парламентом недовіри Уряду, стають основними суб'єктами їх розв'язання. Достатньо згадати дві останні кризові ситуації, які мали місце в Італії після висловлення парламентом недовіри Уряду Р. Проді. В останньому випадку президент країни Дж. Наполітано вирішив розпустити парламент, однак таке рішення було ним прийнято лише після застосування інших менш радикальних засобів врегулювання конфлікту. Зокрема, він запропонував сформувати новий Кабінет міністрів спікеру Сенату Ф. Маріні. Основною метою можливої урядової команди мало стати реформування виборчої системи. Однак останній відмовився це зробити і глава держави достроково припинив повноваження депутатського корпусу[5].

Що ж стосується президентської форми правління, то наявність статусу політичного діяча в особи, що обіймає посаду глави держави, є безсумнівною тезою для державно-правової теорії та практики. Достатньо сказати, що політична історія США градується не за скликаннями Конгресу, а залежно від того, хто перебував на посту Президента в той чи інший час.

Повертаючись до розмови про змішану форму правління, спершу наголосимо на тому, що, на наше глибоке переконання, конфлікт, який закладений в принципі розподілу влади, ще більш поглиблюється системою створення двох центрів тяжіння у виконавчій владі за умов цієї форми правління. Важко пригадати країну, в якій функціонує така форма правління, де б періодично не виникали серйозні державно-правові конфлікти. Вже було багато сказано та написано про так званий режим "співіснування" в державі,

[3] Юридична енциклопедія. — К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 1. — С. 593.
[4] Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 14. — Ст. 81.
[5] Президент Италии распустил парламент [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://news.rin.ru/news///153855/1-chrono.

що насправді визнається батьківщиною класичної моделі змішаної республіки, — Франції. Кожен раз, коли Президент та прем'єр були представниками різних політичних таборів, їх взаємодія більш нагадувала боротьбу за владу, ніж гармонійне здійснення державної політики. І практично кожного разу перемога в той чи інший спосіб діставалась президентській команді. Одним із основних "знарядь" боротьби глави держави за повноту виконавчої влади ставав інститут розпуску парламенту. Відомий політолог Л. Зидентоп так характеризує французьку модель урядування. "В перші роки П'ятої республіки часто говорили, що Єлисейський палац править через вищі ешелони чиновництва, досить часто ігноруючи прем'єр-міністра і кабінет, не говорячи вже про законодавчу владу"[6].

Врешті-решт французи, втомившись від такого постійного протистояння, на референдумі 24 вересня 2000 року висловились за скорочення терміну перебування Президента на посту з 7 до 5 років. Це дозволило внести розумну циклічність у функціонування державного механізму, коли вибори глави держави та парламенту проводились одночасно, при цьому термін функціонування як парламенту, так і глави держави був однаковим і становив 5 років. В результаті на сьогоднішній момент можемо спостерігати ситуацію існування у Французькій республіці монолітної виконавчої команди: 16 травня 2007 року на пост Президента був обраний "правий" політик Ніколя Саркозі, який буквально наступного дня спромігся призначення на посаду прем'єра свого соратника Франсуа Фійона, а через місяць пропрезидентські сили здобули серйозну перемогу на парламентських виборах, отримавши за їх результатами 345 місць з 577. Гадаємо, що з часом ми зможемо забути про такий режим функціонування владного механізму у Франції, як "співіснування", а сама Республіка стане максимально схожою із президентськими країнами.

Однак подібний режим співіснування почав поступово виникати в інших європейський країнах, насамперед у Польщі. Нагадаємо, що Конституцією Польщі повноваження Президента окреслені досить поверхово, окрім, мабуть, компетенції у сфері зовнішньої політики (ст. 133 Конституції Польщі). Ролі по формуванню Уряду між главою держави і парламентом по суті розділені рівномірно. Згідно з ст. 154 Конституції цієї країни, Президент призначає Голову Ради Міністрів разом із іншими членами Ради протягом 14 днів з дня першого засідання Сейму або прийняття відставки попереднього Уряду. Новосформований Уряд має скласти присягу перед Президентом. Призначений прем'єр протягом 14 днів з дня призначення Президентом повинен представити Сейму програму діяльності Уряду з проханням надати йому вотум довіри. Якщо ж парламент відмовляє Уряду у довірі чи Президент не призначає склад Ради, тоді ініціатива по формуванню урядової команди переходить від глави держави до Сейму. В такому разі парламент самостійно обирає прем'єра, за його пропозицією обирає інших членів Ради Міністрів, а глава держави зобов'язаний призначити обраний таким чином Уряд і прийняти присягу урядовців. Слід наголосити на тому, що Конституція Польщі не тільки чітко визначає компетенцію глави держави у сфері зовнішніх зносин, але і зобов'язує його взаємодіяти у вказаній сфері із прем'єром та відповідальним міністром. Однак, що ж відбувається насправді.

Наприкінці 2005 року Президентом країни обирають лідера консервативної партії "Право та справедливість" Леха Качинського. Причому події тогочасної президентської кампанії розвивались достатньо "драматично". В першому турі виборів перемогу здобув лідер ліберальної партії "Громадянська платформа" Дональд Туск, набравши 36,3 % голосів виборців, порівняно із Л. Качинським, що здобув лише 33,1 % голосів. Однак в другому турі з перевагою у майже 9 % голосів остаточну перемогу здобуває Л. Качинський[7].

Після обрання на посаду Л. Качинський виробляє достатньо жорстку та прямолінійну зовнішню політику. Ключовим партнером Польщі стають США, представником інтересів якої на Європейському континенті все частіше називають саму Польщу. Жорсткість і принциповість проявляє Президент та пропрезидентський Уряд на чолі із братом глави держави відносно найближчих сусідів Білорусі та Російської Федерації (достатньо згадати "м'ясну війну")[8]. Однак в політикумі країни наростає гостре

[6] *Зидентоп Л.* Демократия в Европе. — М.: Логос, 2004. — С. 131.
[7] Polish presidential election, 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Polish_presidential_election%2C_2005.
[8] "Мясная война" закончена // Взгляд. — 2007. — 12 декабря.

протистояння між владою та опозицією на чолі з "Громадянською платформою". Такий характер протистояння пов'язаний із тим, що в країні за наслідками президентських виборів по суті починає формуватись партійна система із двома найвпливовішими акторами. Причому обидва користуються практично однаковою підтримкою серед виборців.

В результаті у вересні 2007 року Сейм ухвалює рішення про саморозпуск, внаслідок чого Президент Л. Качинський призначає на жовтень дострокові вибори. Хоча основною причиною урядової кризи є розкол у правлячій коаліції внаслідок звільнення віце-прем'єра — лідера партії "Самооборона", однак не можна при цьому применшувати роль опозиції на чолі із харизматичним лідером Д. Туском.

По результатах дострокових виборів перемогу отримала "Громадянська платформа" на чолі із Д. Туском. Не менш цікавим є і те, що відрив між ними та "Правом і справедливістю" становили ті ж самі "магічні" 9 % (41,51 % голосів виборців у перших, і 32,11 % у других)[9]. Президент призначає Головою Ради Міністрів Д. Туска, який вже наприкінці листопада 2007 року отримає вотум довіри парламенту. Як в період передвиборчої кампанії, так і після призначення Д. Туск говорить про необхідність "лібералізації" зовнішньої політики, яку проводять пропрезидентські сили. І на підтвердження цих слів буквально через декілька місяців Д. Туск здійснює один із перших зовнішньополітичних візитів до Москви, заявляючи на зустрічі із російським Президентом (дослівно): "Ми дуже раді, що Ви та інші керівники Росії так швидко прочитали наші сигнали про те, що у Польщі, у мене особисто, в уряду є прагнення оздоровити російсько-польські відносини"[10].

У результаті на сьогоднішній момент ми можемо спостерігати початок конфронтації між урядовою командою та главою держави у питаннях, які з конституційної точки зору не мали викликати проблем, — питаннях зовнішньополітичної діяльності. Адже, як уже зазначалось на рівні Конституції (ч. 1 ст. 133), Президент є представником держави у зовнішніх зносинах. Більше того передбачений механізм спільного вироблення зовнішньополітичних рішень між Президентом та Урядом. Попри те все частіше виникають непорозуміння між Д. Туском та Л. Качинським з приводу змісту зовнішньої політики Польщі. Це проявилось не тільки у питанні польсько-російських відносин, але і стосовно розміщення системи ПРО на території республіки та пом'якшення позиції Польщі при розгляді питань та ухваленні рішень в інституціях ЄС. Іншим є ставлення прем'єра і до ролі США у зовнішньополітичному житті Польщі. До речі, достатньо самостійний стиль поведінки такого політичного діяча, як Д. Туск, можна було спрогнозувати ще після президентських перегонів. Адже ще тоді його головний суперник Л. Качинський стверджував, що "мій контркандидат говорить зі своєї сторони, що буде пригальмовувати співробітництво із Урядом, притримувати "Право і справедливість", він зверху закладає конфлікт і є президентом конфлікту, а не президентом співробітництва"[11].

До речі подібного роду непорозуміння виникають і у країнах, які, хоча за першими формальними ознаками є змішаними республіками, однак, виходячи із аналізу повноважень вищих державних інституцій мають суто парламентську форму правління. Мова йде, насамперед, про Болгарію, в якій глава держави обирається безпосередньо народом, однак немає практично жодних серйозних важелів відносно функціонування виконавчої вертикалі. Однак навіть в таких з першого погляду "більш спокійних" державно-правових умовах виникають суперечки між главою держави та представниками інших гілок влади. Так, Конституційний Суд цієї країни 25 вересня 1998 року розглянув скаргу 50 парламентарів стосовно тлумачення окремих конституційних положень, які стосуються статусу глави держави (рішення № 23 з конституційної справи № 14/98)[12]. По результатах розгляду справи суд дійшов до висновку, що навіть в ситуації, коли Президент формально не належить до виконавчої влади, він, як глава держави, що уособлює єдність нації, має право отримувати будь-яку інформацію, що стосується питань оборони та національної безпеки, а також видавати обов'язкові до виконання укази, в тому числі на виконання покладених на нього конституційних завдань по захисту оборони та національної безпеки в будь-який час, а не тільки в умовах, коли наявна загроза таким конституційним цінностям.

---

[9] *Гетьманчук А.* Польша: тусклое разлучение близнецов // Зеркало недели. — 2007. — № 40 (669).
[10] Туск: Польше и России надоела атмосфера «холода» // Взгляд. — 2008. — 8 февраля.
[11] *Шевчук Д.* «Победная ничья» Польша снова будет выбирать президента // День. — 2005. — 22 октября.
[12] Решение № 23 от 25 септември 1998 г. по конституционно дело N 14 от 1998 г. // ДВ. — 1998. — 30 септември. — бр. 113.

Таким чином, політична складова в діяльності глав держав у країнах із президентськими та змішаними формами правління має дійсно вагоме значення.

Тобто рано чи пізно протистояння між вищими владними інституціями в умовах змішаної форми правління дає про себе знати і причиною цьому є не стільки недосконаліть конституційних формулювань стосовно компетенції парламенту, скільки намагання реалізувати власні політичні програми та плани особами, що обіймають вищі посади в країні. Чи суперечить це засадам демократії? Скоріш, що ні. Адже демократичний устрій передбачає конкуренцію ідеологічних поглядів, в результаті цього виробляються найбільш оптимальні рішення, які враховують сильні сторони вказаних альтернативних поглядів. Однак такого стану речей важко досягти. Як свідчить практика європейського урядування, це скоріш ідеальна модель. Адже у кожного політика, який обіймає високу державну посаду, рано чи пізно виникає прагнення самостійно реалізовувати власні політичні програмні засади. І це не стільки бажання задовольнити власні амбіції, скільки прагнення зберегти електоральну підтримку. Адже на наступних виборах виборці будуть оцінювати чинного високопосадовця, перш за все, не за те, як він сумлінно дотримувався вимог Конституції в частині забезпечення принципу розподілу влади, скільки по результатах його дій у формі ухвалених ним політичних рішень.

Тепер, повертаючись до ситуації в нашій державі, можемо застосувати вищенаведену аргументацію до встановлення причин виникнення кризового стану у відносинах між Президентом, парламентом та Кабінетом Міністрів. Справа в тім, що у 2004 році виборці обирали Віктора Андрійовича саме як політика, що має обійняти вищу посаду в країні та своїми конкретними кроками на президентському посту реалізувати продекларовані ним програмні тези, а не як чиновника, що має слідкувати за дотриманням усіма владними суб'єктами приписів Конституції та забезпечувати їх належну взаємодію. Однак, що трапилось після введення в дію конституційної реформи, того ж таки 2004 року (нагадаємо, що положення Закону "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року були введені в дію в два етапи, з 1 січня 2006 року та з 25 травня 2006 року)[13]. А трапилось те, що із статусу Президента практично забрали "політичну складову", при цьому зробили це досить недолуго. Мова йде про те, що Президент позбувся головного свого владного важеля — формувати разом із Прем'єром урядову команду. Якщо раніш, до конституційної реформи, Уряд формував свою Програму діяльності "під Президента" і залежав від нього (про це, зокрема, свідчать і заяви, що робились Прем'єрами за часів президентства Л. Д. Кучми, а також конституційний припис ст. 115 Конституції (в редакції 28.06.1996 р.), відповідно до якого Кабінет Міністрів складав свої повноваження перед новообраним главою держави), то тепер ми отримали дві владні інституції, які бажають втілювати в життя свої власні політичні програми, при чому в багатьох моментах різні за змістом. По суті, ми перетворили Президента на чиновника, який має виконувати мало зрозумілі нам функції гаранта Конституції (на фоні існування спеціального органу конституційної юрисдикції), забувши про те, що в 2004 році ми обрали В. А. Ющенка, насамперед, як політичного діяча. Якщо ж говорити більш конкретно, то виборці обрали цього політичного діяча на посаду з тією метою, щоб він реалізував свої передвиборчі обіцянки, однак з часом був позбавлений владних важелів, за допомогою яких він міг ці обіцянки виконати. Приведемо один приклад. В розділі 3 передвиборчої програми кандидата на пост Президента В. А. Ющенко зазначалось, що після обрання він ліквідує податкову міліцію, забезпечить щорічне зменшення оподаткування фонду заробітної плати тощо[14]. Однак, як можна реалізувати ці завдання в умовах, коли після проведення конституційної реформи глава держави позбувся права "утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати центральні органи виконавчої влади", а внутрішня політика в країні, як це можна зробити висновок із положень ст. 83 Конституції, має базуватись на політичних засадах коаліції депутатських фракцій.

Отже, цілком природно, що, маючи бажання зберегти електоральну підтримку, глава держави почав вдаватись до кроків, які в багатьох моментах перебували на грані конституційності. Адже, якщо бути відвертим, пересічним громадянам все одно, що

[13] Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // ВВР. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
[14] Передвиборна програма кандидата на пост Президента України, Ющенко Віктор Андрійович [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/WP009?PT021F01=51&PT001F01=500.

відбулось із державним механізмом після конституційної реформи. Вони бажають бачити конкретні кроки по реалізації главою держави своїх передвиборчих обіцянок. В іншому разі — це загрожує втратою рейтингу, про що вже свідчать соціологічні опитування.

Тут слід зазначити, що до нашого завдання не входить надання суспільно-політичної оцінки дій глави держави. Ми маємо встановити, чи були конституційні підстави для виникнення такого кризового стану в державному управлінні.

Головну конституційно-правову причину такій ситуації ми вбачаємо у тому, що після зміни конституційної моделі державної влади не відбулось переформатування під нові "владні" умови всіх владних інституцій через проведення виборів. Звичайно, що разом із початком роботи парламенту V скликання вступили в силу ключові положення конституційної реформи. Однак разом з тим, з поля зору випав той факт, що глава держави був обраний під старі конституційні умови, і його конституційний статус зазнав значних змін в бік зменшення ролі у проведенні державної політики. Тому ми глибоко переконані, що в будь-якому випадку зміни конституційної моделі організації державної влади всі представницькі інституції, яких стосуються ці конституційні зміни, мають обов'язково бути переобрані.

До того ж, як пересвідчив французький досвід, найбільш раціональним в умовах змішаної форми правління є проведення виборів глави держави та парламенту в строки, які не будуть сильно розбігатись у часі.

Ще одне суттєве зауваження. Сучасний стан елітарного клубу політиків нагадує польське протистояння "Качинський — Туск". Ми маємо прогнозувати, що в умовах, коли український політикум нараховує 2-3 особи, які здатні претендувати на загальнонаціональне лідерство, мають різні політичні платформи та не хочуть домовлятися з приводу спільної реалізації державної політики, існування змішаної форми правління буде постійно призводити до таких кризових станів. Слід визнати, що українське суспільство, а насамперед український політикум, ще не змогли зпродукувати професійних харизматичних політиків у кількості, достатній для того, щоб їх персональна конкуренція мала позитивний зиск для розвитку країни, а не була боротьбою за повноваження, через яке потерпає все суспільство. До того ж за 17 років незалежності не були вироблені більш-менш стійкі політичні ідеологеми, які б відображали прагнення певних верств населення. На відміну від Великобританії та США, ми живемо в умовах не двопартійної політичної системи, а в умовах "дволідерної" системи. А така система вимагає лише одного центру тяжіння у виконавчій вертикалі.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протоколу № ___ від _____ 2008 року)