

УДК 342(477):323.2(477)

Роман Мартинюк,*кандидат політичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін Національного університету “Острозька академія”*

ДИЛЕМА ПОЛІТИКИ І ПРАВА В НОВІТНЬОМУ ВІТЧИЗНЯНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

У науковій статті аналізується проблематика взаємодії політичних та правових чинників у розвитку новітнього вітчизняного конституційного процесу.

Ключові слова: *первинна редакція Конституції України, редакція Конституції України від 8 грудня 2004 р., конституційна нормотворчість, конституційний процес, політичні чинники, партійні інтереси.*

The problems of interaction of political and legal factors in the development of advanced national constitutional process are analyzed in this scientific article.

Key words: *primary wording of the Constitution of Ukraine, wording of the Constitution of Ukraine from December 10th, 2004, constitutional rule-making, constitutional process, political causes, party interests.*

Розвиток конституційного процесу в сучасній Україні виявляє пряму й безпосередню зумовленість політичними чинниками. Згадана залежність є об’єктивною – владарюючі суб’єкти – представники відповідних політичних сил є головними ініціаторами конституційних змін. Разом із тим, конституційно-правове вираження політичних інтересів зовсім не передбачає виконання правом суто обслуговуючої ролі стосовно політики. Будь-які політичні ініціативи й інтереси можуть набувати конституційно-правового закріплення лише у визначених Конституцією формах і межах. Крім того, як Основний Закон держави Конституція України визначає параметри політичного розвитку останньої, суттєво детермінуючи найзначиміші державно-політичні процеси. Однак вітчизняні політичні реалії засвідчують їх, по суті, майже самодостатній характер і незалежність від конституційно-правових чинників. Парадоксально, але в Україні самі конституційно-правові норми виконують звичайно роль інструментів легалізації й легітимації сумнівних із погляду їх конституційності політичних рішень і дій.

Практика розробки конституцій у країнах з усталеними традиціями демократії вказує, що вироблення тексту основного закону завжди

залишається справою вузького кола осіб із середовища юридичної еліти, найавторитетніших фахівців у галузі конституційного права. Однак справжнім завданням у цьому процесі постає забезпечення незалежності суб'єктів, які розробляють конституційний текст, від безпосереднього впливу політичних сил, з тим, щоб основний закон став справді втіленням загальнонародного консенсусу, а не правовим актом, що на найвищому юридичному рівні узаконює приватні інтереси. На жаль, у новітній конституційній історії України згадана умова не була забезпечена ні у процесі розробки первинної редакції Конституції України в 1996 р., ні у 2004 р., у період “помаранчевої революції”, коли відбулася ревізія тексту Основного Закону, ні наприкінці вересня 2010 р., коли в Конституційному Суді України приймалося рішення про поновлення дії первинної редакції Конституції України.

Визначальний вплив особистих інтересів владарюючого суб'єкта на процес конституційної нормотворчості й відсторонення суспільства в цілому від участі в ньому особливо яскраво простежувалися під час прийняття первинної редакції Конституції України. Матеріальним конституційно-правовим вираженням згаданих інтересів стали деякі “оригінальні” особливості конструкції форми правління, інституціоналізованої Основним Законом у 1996 р. Ця обставина була далеко не випадковою й відображала вплив суб'єктивного чинника – особистих політичних потреб домінуючого елемента політичної системи країни – Президента Леоніда Кучми. Форма правління, що існувала в Україні до 1 січня 2006 р., маючи низку типових формально-правових атрибутів змішаної республіки, у своїх функціональних характеристиках часто відповідала президентській формі правління. Найсуттєвішими рисами, які засвідчували її принципову близькість до класичної президентської республіки, був непарламентський спосіб формування Уряду, перетворення на юридичну фікцію інституту парламентської відповідальності уряду та інституту контрасигнатури, відсутність парламентської інвестиції Уряду та нівелювання феномену дуалізму виконавчої влади. Зокрема, причина, яка пояснює формальний характер інституту парламентської відповідальності уряду в період дії первинної редакції Конституції України, – положення Основного Закону про необхідність заяви Прем'єр-міністра України про відставку Президенту України в результаті отриманої від Верховної Ради України резолюції недовіри. Згадана конституційна умова, зрозуміло, зумовлює постановку питання про те, як може відбутися відставка Кабінету Міністрів України внаслідок застосування резолюції недовіри, якщо Прем'єр-міністр України відповідної заяви не

подасть або навіть якщо заява матиме місце, але Глава держави її не підпише? Не дивно, що в період дії первинної редакції Конституції України інститут парламентської відповідальності уряду фактично не діяв. Такий формат взаємин між Президентом України – реальним Главою виконавчої влади та Верховною Радою України разюче відповідав умовам жорсткого поділу влади у класичній президентській республіці. Іншими атрибутами жорсткого поділу влади в Україні у відповідний період була навіть формально-правова відсутність парламентської урядової інвестиції. Парламентська інвестиція уряду – конституційно-правова вимога схвалення представницьким органом програми діяльності уряду, що водночас є схваленням і складу уряду. Уряд, що заручився в такий спосіб довірою парламенту, вважається легітимним і може приступити до виконання своїх повноважень.

Згаданий інститут є ключовою умовою дотримання парламентського способу формування уряду. Незалежно від того, якою є участь глави держави у процедурі формування уряду, необхідність парламентської інвестиції уряду примушує президента формувати такий склад уряду, який може знайти підтримку парламентських фракцій, що утворюють більшість у представницькому органі, тобто уряд, похідний від волевиявлення цієї більшості. Таким чином, застосування парламентської інвестиції уряду принципово обмежує можливості глави держави визначати склад уряду, а в подальшому – реалізувати через уряд власну політику. Крім того, уряд, сформований із застосуванням парламентської інвестиції, у подальшому може суттєво контролювати главу держави засобом застосування контрасигнатури – необхідності скріплення підписом прем’єр-міністра і (або) профільного міністра актів президента, що стосуються сфери компетенції органів виконавчої влади. Тим самим – парламентська більшість і сформований на її основі уряд попереджують домінування глави держави над іншими сегментами механізму влади. Інститут контрасигнатури в період чинності первинної редакції Конституції України був ще одним конституційно-правовим “привидом”, який за умов цілковитої залежності Прем’єра від Президента, об’єктивно, не міг знайти жодних можливостей для практичного застосування. Умовам жорсткого поділу влади відповідали і перетворення на прерогативу Глави держави питання формування всієї системи органів виконавчої влади, зокрема, найвищої ланки в цій системі – Кабінету Міністрів України; відповідальність усіх посадових осіб виконавчої влади, включно із Прем’єром і міністрами перед Президентом України; право Глави держави скасовувати урядові акти без будь-яких конституційно-

правових застережень і необхідності пояснення мотивації й підстав таких дій. Наслідком абсолютного домінування Президента України в питанні визначення і здійснення урядової політики стало усунення дуалізму виконавчої влади – ще одного сутнісного атрибуту змішаної форми правління.

Гіпертрофії інституту президента у згаданий період сприяли і деякі інші специфічні особливості первинної редакції Конституції України, які виводили інститут президента навіть за межі, у яких він перебуває у класичній президентській республіці. До числа таких особливостей варто зарахувати нереальність інституту імпичменту та можливість Глави держави “провалювати” закони Верховної Ради України, щодо яких Парламентом було подолане президентське вето. Остання особливість Основного Закону пояснювала, зокрема, причину відсутності упродовж усього періоду президентства Леоніда Кучми закону про статус Уряду. Відсутність згаданого закону перетворювала виконавчу владу на сферу реалізації безпосередньо політики Президента й багато в чому уможлиблювала вчинення Главою держави в цій сфері дій, які, залишаючись за межами конституційної регламентації, жодним чином не обмежувалися і законодавчо.

Як було зазначено, такі особливості конституційно передбаченого формату поділу влади не можна було віднести до числа концептуальних помилок, прорахунків чи просто недогляду розробників Конституції України. Їх системність, струнка й цілісна узгодженість відображали свідомий задум і були безпосереднім наслідком конституційно-правової матеріалізації політичних потреб Глави держави – домінуючого суб’єкта державно-політичного життя відповідного періоду. Українське суспільство, на жаль, залишилося осторонь впливу на зміст і результати розвитку конституційного процесу. Така ж відстороненість суспільства від конституційної нормотворчості мала місце і в період його найвищої й найсуттєвішої за наслідками політичної активності – у період “помаранчевої революції”. Прийняті нашвидкоруч в умовах крайнього політичного протистояння влади й опозиційних політичних сил, конституційні поправки від 8 грудня 2004 р. стали результатом корпоративної домовленості між владою й опозицією. Такий висновок був підтверджений навіть відповідною резолюцією Європейського Парламенту¹. Конституційна реформа, здійснена під час “помаранчевої революції”, перетворилася з мети на засіб вирішення другорядних і ситуативних, з погляду інтересів

¹ Резолюція Європейського Парламенту щодо результатів президентських виборів в Україні Електронний ресурс // Режим доступу: <http://eu.prostir.ua>.

суспільства цілей. За результатами реформи суспільству знову було нав'язано конструкцію державної влади, функціональні характеристики якої йшли врозріз із реальними потребами державотворення. Крім усього іншого, незважаючи на той очевидний для всіх суб'єктів, за участі яких відбувалася ревізія конституційного тексту, факт, що на голосування у Верховній Раді України 8 грудня 2004 р. був поставлений законопроект, який не пройшов попередньої перевірки в Конституційному Суді України на предмет відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проект закону про внесення змін до Конституції України був схвалений кваліфікованою більшістю народних депутатів і скріплений підписом Спікера Парламенту. Після цього документ у залі засідань Верховної Ради України був негайно підписаний Главою держави. Згадані процедурні порушення засвідчили солідарне ігнорування з мотивів політичної зацікавленості відповідними суб'єктами вимог Основного Закону щодо порядку внесення змін до нього.

Ще одним красномовним вираженням обслуговуючої ролі права стосовно політичних потреб стали обставини утворення коаліційної більшості "Стабільність і реформи", що з'явилася у Верховній Раді України шостого скликання. Провідним мотивом утворення згаданої коаліційної більшості стала необхідність парламентської й урядової підтримки політики новообраного Президента України Віктора Януковича. Легалізація Конституційним Судом України утворення цієї коаліційної більшості засвідчила суттєву корекцію конституційних норм політичними чинниками й деформацію парламентського способу формування уряду, передбаченого Основним Законом України. Рішення Конституційного Суду України від 6. 03. 2010 р., яким орган конституційної юрисдикції легалізував утворення більшості, поряд із Рішенням щодо термінів перебування на посту Президента України від 25. 12. 2003 р. поповнило перелік "класичних" з погляду політичної упередженості та залежності рішень органу конституційної юрисдикції. Таке вільне обходження, а точніше, маніпулювання Конституційного Суду України з положеннями Основного Закону відобразило всю міру політичної зумовленості відповідного Рішення Суду й черговий раз засвідчило утвердження принципу політичної доцільності над принципом верховенства права у вітчизняному конституційному процесі. Реакційна сутність парламентської більшості "Стабільність і реформи" дуже швидко проявилася, зокрема, у її наполегливих спробах скоригувати конституційний текст у напрямі посилення статусу Глави держави.

Ініціативи Партії Регіонів щодо “реанімації” первинної редакції Конституції України через Конституційний Суд України, що успішно завершилися 1 жовтня 2010 р. оприлюдненням відповідного Рішення Суду, не залишають жодних сумнівів щодо намагань цієї політичної сили використати конституційний текст для інституціоналізації напівпрезидентської республіки в Україні, очолюваної її представником. У цьому випадку варто звернути увагу на той факт, що намір Партії Регіонів повернутися до первинної редакції Конституції України був негайно озвучений після перемоги Віктора Януковича на президентських виборах. Саме у зв’язку з результатами президентських виборів Партію Регіонів раптом принципово стурбувало порушення процедури прийняття поправок до Основного Закону 8 грудня 2004 р.

Симптоматичними були й деякі інші деталі, пов’язані з поданням і розглядом справи щодо Закону “Про внесення змін до Конституції України” в Конституційному Суді України. Відповідне подання 252 депутатів-регіоналів щодо конституційності Закону № 2222-IV не залишало сумнівів стосовно кінцевої мети наміру. Два інші моменти з погляду їхнього політичного підтексту теж були показовими: за два дні до надходження до Суду подання народних депутатів Головою Конституційного Суду України було обрано Анатолія Головіна – ставленика Партії Регіонів. Суддею-доповідачем у справі про Закон № 2222-IV було призначено Сергія Вдовиченка – ще одного суддю, обраного за квотою від Партії Регіонів. Важливо відмітити й такий промовистий факт: обидва судді з об’єктивних причин не можуть вважатися компетентними спеціалістами в галузі конституційного права. Анатолій Головін перед обранням суддею Конституційного Суду України понад чверть століття працював в органах держбезпеки, Сергій Вдовиченко – має стаж десяти років роботи в органах внутрішніх справ.

Таким чином, обставини поновлення чинності первинної редакції Конституції України, як і події 28 червня 1996 р. та 8 грудня 2004 р., знову перетворили процес конституційного реформування на справу певних політичних сил, які вдалися до конституційних маніпуляцій, переслідуючи свої партійні потреби.

Політичні наслідки реанімації первинної редакції Основного Закону України з точки зору потреб правлячої політичної сили просто важко перебільшити.

Де-факто Президент України Віктор Янукович і в умовах чинності редакції Конституції України від 8 грудня 2004 р. отримував усю повноту влади у країні. Реформа запровадила змішану форму правління, за якої партійна парламентська більшість й утворений на її основі

Уряд утворюють єдиний блок влади. За умови, коли партійна належність обох зазначених суб’єктів і Глави держави збігаються, керівником цього блоку стає Президент України. Однак за прагненнями Партії регіонів реставрувати первинну редакцію Конституції України прозирають і цілком далекосяжні прагматичні цілі.

В умовах змішаної форми правління, запровадженої конституційною реформою 8 грудня 2004 р., статус Президента України потенційно мінливий і безпосередньо залежить від наявності чи відсутності підтримки Глави держави з боку парламентської більшості та утвореного на її основі Уряду. За умови відсутності такої підтримки повноваження Глави держави принципово обмежуються, а сам інститут президента демонструє “функціональну недостатність”. Реанімація первинної редакції Основного Закону не лише повертає Віктору Януковичу повноваження Леоніда Кучми, але й є конституційною гарантією незмінності статусу Президента. Окремими аспектами цього статусу є повновладдя Глави держави в урядовій сфері та його повна незалежність від Парламенту. Повернення до первинної редакції Конституції знову інституціоналізує в Україні напівпрезидентську республіку і притаманний їй жорсткий поділ влади, тим самим – усуває загрозу, яку приховує у собі будь-який нелояльний прем’єр і будь-який незговірливий спікер. Першого можна буде зняти, другого – ігнорувати¹. В умовах жорсткого поділу влади Глава держави – Віктор Янукович стає досить незалежним від підтримки чи не підтримки парламентської більшості, а також – дій парламентської опозиції. Зникає потреба в ситуативних союзниках – пропрезидентських парламентських фракціях, чия підтримка завжди дорого коштує – у пряму й переносному значенні.

Коли правляча політична сила, відкинувши передвиборчі обіцянки, виявляє свою реакційну сутність, їй потрібні повноваження, аби відстоювати привілеї, пов’язані із владаруванням.

Іншими головними державно-правовими наслідками “відкату” до первинної редакції Конституції України стає поновлення права Президента України призначати за згодою Верховної Ради України Прем’єр-міністра України, без згоди останньої – міністрів Уряду та, за поданням глави Кабінету Міністрів України, – керівників центральних органів виконавчої влади, а також, – за згодою Верховної Ради України, – керівників Служби Безпеки України, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна України, Державного комітету з

¹ Рахманін С. Прості питання // Дзеркало тижня. – 2010. – № 29 (809). Електронний ресурс // Режим доступу: <http://www.dt.ua>.

телебачення та радіомовлення України. До компетенції Глави держави поновлена редакція Конституції України відносить питання створення, реорганізації та ліквідації ключових структур виконавчої влади, включно з міністерствами. Президент знову отримує прерогативу звільняти всіх чиновників виконавчої вертикалі, включно з міністрами Уряду та скасовувати будь-які урядові акти. Знову перетворюються на юридичну фікцію інститути контрасигнатури та парламентської відповідальності уряду. Кабінет Міністрів України знову буде відповідальний лише перед Главою держави. У механізмі формування Уряду Президент залежатиме від Верховної Ради України лише в питанні узгодження з парламентською більшістю кандидатури Прем'єра.

Характеризуючи відновлення можливостей Президента України щодо формування та зміни складу виконавчої гілки влади, можливостей впливати на зміст урядової політики, важливо зазначити, що будь-який різновид парламентаризму, чи в його класичній (парламентарна республіка), чи раціоналізованій формі (змішана республіка) знаходить легітимацію через відповідність програмних засад партії (блоку партій), що утворює (утворюють) більшість у представницькому органі, змісту й результатам урядової політики. Спрощено схему цієї легітимації можна зобразити так. Виборці віддають голоси за політичну силу (блок політичних сил), яка (які), отримавши за результатами виборів більшість мандатів у парламенті, формує уряд. Склад і програма діяльності уряду є більшою-меншою мірою (залежно від різновиду парламентаризму) відображенням складу й політичної платформи парламентської більшості. Уряд, фактично, реалізує курс, не лише ухвалений партійною парламентською більшістю, але й такий, який є засобом реалізації в державній політиці передвиборчої платформи тієї політичної сили (сил), що отримала перемогу на виборах. Ідеологічна платформа правлячої політичної сили (сил), відповідно, виражає інтереси тієї частини суспільства, що підтримала цю політичну силу (сили) на виборах. Відповідність результатів урядової політики очікуванням виборців і є ключовою умовою легітимації парламентарної чи змішаної республіки. Вибори ж тут виступають головним інструментом відповідальності партій, кажучи спрощено, за стан справ у державі, спричинений політикою уряду: виборці винагороджують успішну політику правлячої політичної сили (сил), знову підтримавши її під час голосування, чи, навпаки, відмовивши їй у підтримці у випадку неуспішності цієї політики. За умови ж, коли відсутня парламентська інвеститура уряду, не діє інститут парламентської відповідальності уряду (показово, що поновлена

редакція Конституції України і не містить формулювань про парламентську відповідальність Уряду, обмежуючись вказівкою про його підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України), а “Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України” (ст. 115 поновленої редакції Конституції України), механізм легітимації змішаної форми правління виявляється цілком зруйнованим. Тут варто нагадати, що відсутність належного зв’язку між парламентською більшістю й урядом, як і відсутність парламентської відповідальності уряду є атрибутами жорсткого поділу влади у президентській республіці. За таких умов говорити про збереження змішаної форми правління в Україні можна лише у формально-правовому відношенні.

Поновлення чинності первинної редакції Основного Закону України засобом скасування Закону “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. з теоретико-правових позицій обґрунтувати неможливо. Попри той факт, що Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. набув чинності в неконституційний спосіб, він, будучи конституційним законом, 25 травня 2006 р. остаточно інтегрувався в текст Основного Закону України і де-факто став його невід’ємною складовою. Оскільки матеріально Закону України “Про внесення змін до Конституції України” вже не існує, перевірка його конституційності з точки зору змісту Закону органом конституційної юрисдикції стала, по суті, перевіркою Конституції України на предмет відповідності самій собі. Таким чином, перевірка органом конституційної юрисдикції в порядку матеріального контролю конституційності відповідного конституційного закону є неможливою. Об’єктом матеріального конституційного контролю можуть бути лише проекти конституційних законів, а не вже чинні закони. Стосовно ж чинних конституційних законів, предметом перевірки може бути лише дотримання передбаченої конституцією процедури прийняття конституційного закону, тобто формальний контроль, і лише за умови, якщо відповідний конституційний закон інтегрується в конституційний текст не відразу, а через певний проміжок часу. У такому випадку формальний конституційний контроль можливий упродовж усього періоду часу з моменту прийняття конституційного закону до моменту його інтеграції в конституційний текст, тобто упродовж усього того часу, коли конституційний закон зберігає своє матеріальне вираження як структурно відокремленого від основного закону нормативного акта. Це і мало місце після прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України”

від 8 грудня 2004 р. (№ 2222-IV) до 25 травня 2006 р., коли відповідний Закон остаточно інтегрувався в конституційний текст. Крім того, втрата чинності поправок до Конституції України, внесених 8 грудня 2004 р. за результатами відповідного рішення Конституційного Суду України, означає визнання нелегітимності всієї системи органів державної влади України, утворених після набуття поправками чинності, включно із самим Конституційним Судом України. Це спричиняє просто парадоксальну з теоретико-правових позицій ситуацію, коли чинність відповідного Закону була припинена нелегітимним органом за результатами звернення такого ж нелегітимного суб'єкта.

Отже, ураховуючи зазначене, сценарій, відповідно до якого попередню систему організації влади було “реанімовано” засобом скасування Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р., прийнятого із процедурними порушеннями у формі процесуального конституційного контролю, з усталених конституційно-правових позицій є неможливим.

На жаль, доводиться констатувати, що Конституційний Суд України знову був використаний як знаряддя для досягнення політичних цілей, а верховенство права – принесене в жертву політичній доцільності. Фактично поновлення чинності первинної редакції Конституції України стало результатом реалізації неконституційної політичної волі. Варто нагадати, що відповідні ініціативи щодо скасування результатів конституційної реформи 2004 р. мали місце і в період президентства Віктора Ющенка, вираженням чого стали, зокрема, результати діяльності створеної Главою держави Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Комісія виробила Висновок від 27 грудня 2005 р., у якому була запропонована ґрунтовна аргументація процедурних порушень, що супроводжували прийняття закону № 2222-IV¹. Однак згадані ініціативи Президента Ющенка не принесли відповідних результатів, оскільки не були підкріплені необхідними політичними ресурсами, якими володів владарюючий суб'єкт – Глава держави восени 2010 р.

¹ Висновок національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам // Конституційний процес в Україні (2005-2008) / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009. – С. 45-54.

Джерела:

1. Резолюція Європейського Парламенту щодо результатів президентських виборів в Україні. Електронний ресурс // Режим доступу: <http://eu.prostir.ua>.

2. Рахманін С. Прості питання // Дзеркало тижня. – 2010. – № 29 (809). Електронний ресурс // Режим доступу: <http://www.dt.ua>.

3. Висновок національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам // Конституційний процес в Україні (2005-2008) / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2009. – С. 45-54.