

### КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР: УРОК КОМПРОМІСУ

Сучасна історія знає небагато подій, які ставали віхами вітчизняного державотворення. Як правило, у цій площині згадуються Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р., нарешті, прийняття нової Конституції. Звернімо увагу й на Конституційний договір від 8 червня 1995 р., який, звичайно, за формальними ознаками не досяг рівня вищезазначених подій, але був надзвичайно резонансним, зіграв відведену йому роль у справі подолання кризових явищ і реформування політичної системи молодшої держави.

Зупинимось на подіях, які передували появі Конституційного договору. Верховна Рада XIII скликання, обрана весною 1995 р., довгий час працювала на основі старої радянської Конституції, дещо видозміненої новітніми законодавчими актами. Поступово створювалась законодавча база українського державотворення, хоча деякі з рішень були суперечливими, неоднозначно сприйнятими суспільством.

Верховна Рада XIII скликання багато уваги приділяла взаємовідносинам з іншими органами державної влади, які були непростими і часто густо набували гостроконфліктного характеру. До речі, саме ефективна реалізація принципу розподілу гілок влади є чи не найголовнішою передумовою ефективної діяльності владних державних структур, у тому числі й подолання кризових ситуацій у взаємовідносинах між окремими підрозділами.

Впродовж другої пол. 1994 – першої пол. 1995 р. за умов деякої аморфності відповідних конституційних положень особливої гостроти набули стосунки парламенту з виконавчою владою. Деякі з рішень ВР не завжди були виваженими й оптимальними. Так, у червні 1994 р. була ліквідована вертикаль державної виконавчої влади по лінії представників президента, що деякою мірою повертало суспільство до принципу «повновладдя влад» на місцевому рівні. Але 19 липня новообраний Президент Л.Кучма, прем'єр-міністр В.Масол і Голова ВР О.Мороз опублікували спільну заяву, в якій проголосили про готовність дотримуватися діючої Конституції і змінювати її положення тільки за доброї волі всіх сторін.

Наприкінці 1994 р. Президент Л.Кучма вніс на розгляд ВР проект закону про владу, головна ідея якого полягала в конкретизації владних повноважень між законодавчим і виконавчими органами. Зокрема, ВР мала віддати Президенту істотну частину владних повноважень, тобто наповнити реальним змістом внесену у Конституцію в 1991 р. статтю про запровадження посади Президента як глави держави і глави виконавчої влади.

Внаслідок затяжних гострих дискусій і всупереч волі певної частини депутатського корпусу 18 травня 1995 р. ВР на вищевказаній основі при-

йняла закон «Про державну владу й місцеве самоврядування». Закон введено у систему правових актів, що визначають конституційний лад України. Згідно з ним Президент ставав одноосібним главою уряду, склад якого він мав формувати сам, без узгоджень і затверджень Верховною Радою. Президент також очолював й систему місцевих органів державної виконавчої влади.

Органами державної влади від обласного до районного рівня ставали держадміністрації, главами яких Президент повинен був призначати обраних народом голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишалися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. Всі інші повноваження передавалися держадміністраціям. Отже, з прийняттям цього закону Україна перетворювалась з парламентсько-президентською державою у президентсько-парламентську республіку.

Прийняття Закону «Про державну владу» одразу ж призвело до нової проблеми. Справа в тому, що даний закон було прийнято простою більшістю голосів. Але для введення його в дію вимагалася конституційна більшість, тобто дві третини. Спрямованість партійного спектра парламенту не дозволяла зібрати таку кількість голосів. За умов, що склалися, на думку переважної більшості українських політиків, залишався тільки один варіант розв'язання конфлікту: підписання на період до прийняття нової Конституції конституційної угоди між Президентом і ВР в особі більшості її членів. Але дебати на цю тему знову затягнулися. Відсутність «верховного арбітра» – нової демократичної Конституції України – поглиблювала кризові явища.

У ситуації, що склалася, Президент у черговий раз взяв ініціативу у свої руки: видав 31 травня 1995 р. указ про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентові та Верховній Раді. Одночасно він звернувся до українського народу з поясненням цього надзвичайного кроку. У поясненні наявна державна система називалася деформованою і окреслювався вихід із кризової ситуації: перерозподіл повноважень між законодавчими і виконавчими органами державної влади, створення дієвої виконавської вертикалі.

Питання в бюлетені вимагало однозначної оцінки «гілок влади»: кому виборці довіряють – Президентові України або Верховній Раді України?

Знову виникла загроза розколу суспільства на непримиримі табори. Однак до опитування справа не дійшла. Сторони в черговий раз досягли компромісного рішення. 8 червня 1995 р. Верховна Рада як єдиний законодавчий орган, з одного боку, та Президент як глава держави і глава виконавчої влади, з другого боку, уклали Конституційний договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». За оцінкою президента Спілки адвокатів України В.Медведчука, «дуже добре, що більшість депутатів кінець-кінцем погодилася з необхідністю укла-

дення такого договору, оскільки опитування викликало б ще більше негативне розшарування політичних сил у суспільстві».

Конституційний договір є унікальним з правової точки зору документом. За своєю суттю він був тимчасовим конституційно-правовим нормативним актом, в якому знайшли відображення багато положень конституційних актів, прийнятих у попередній період розбудови незалежної держави. У ньому також містились прямі вказівки на продовження дії раніш прийнятих конкретних законодавчих актів, зокрема таких, як закони України «Про статус народного депутата України», «Про постійні комісії Верховної Ради України», «Про вибори Президента України», «Регламент Верховної Ради України» тощо.

При укладенні Договору сторони дійшли згоди, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюватимуться на засадах, визначених Законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 18 травня 1995 р., про який вже йшла мова. Окрім того, у договорі зазначалось, що Положення чинної Конституції діють лише в частині, що узгоджувалася із зазначеним договором (ст.61).

У Конституційному договорі визначалось, що в Україні діє принцип верховенства права (ст.1), і вся повнота влади належить народом, який є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування (ст.2). Особливо підкреслювалося, що державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ст.3). Єдиним органом законодавчої влади визнавалася Верховна Рада України, виконавчої – Президент України, здійснюючи її через очолюваний ним уряд – Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (ст.13,22). Вже не в перший раз підкреслювалося, що народні депутати України не можуть поєднувати депутатську діяльність з іншою, крім наукової, викладацької та іншої творчої роботи (ст.13). Судову владу в Україні здійснюють виключно суди, систему яких складають Конституційний суд України, загальні та арбітражні суди.

Конституційний договір також визначав структуру, компетенцію, форми діяльності зазначених державних органів, а також місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Утворилася система органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу доверху, аж до Президента України. Обласні і районні ради знову позбавили права мати виконавчі органи. Отже, Конституційний договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту.

Конституційний договір викликав неоднозначний резонанс в суспільстві. Його прихильники наполягали на тому, що це був чи не єдиний шанс стримати конфронтацію в суспільстві. Президент України Л.Кучма підкреслював, що договір «фактично вивів нас з конституційної кризи». За оцін-

ками науковців, Конституційний договір не вирішував кординально державно-правових проблем, але надавав змогу тимчасово уникнути конфронтації між законодавчою та виконавчою владами. Опоненти ж направили вістря критики на неправомочність договору та його згубного впливу на розвиток вітчизняного парламентаризму, ущемлення прав законодавчої структури.

З висоти історичного досвіду (наближаємось до шестирічного «ювілею») значення цієї події бачиться дещо інакше. Хотілося б звернути увагу читачів на інший, відмінний від вищенаведених, ракурс проблеми. Підкреслимо, після прийняття нової Конституції положення договору втратили практичну силу. Але Конституційний договір став помітним явищем української історії. Його слід розглядати і як прояв компромісу між «гілками влади», і як бажання представників різних суспільно-політичних сил поступитися другорядним і не допустити розгойдування молодого державного корабля, і, нарешті, як важливий приклад співпраці державних мужів на благо українського народу!

*Надійшла до редколегії 14.01.2000*

*Т.В. Кучеренко, аспірант  
каф. політології ХНУ ім. В.Н. Каразіна*

#### **РЕГІОНАЛЬНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО В УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ**

Традиційно зміст парламентської діяльності визначається сукупністю законодавчої, представницької і контролюючої функцій. Як законодавчий орган парламент вирішує загальнодержавні і суспільні проблеми, як представницький – інтегрує суспільство, виявляє суспільні потреби з метою вливання їх у механізм прийняття рішень, як контролюючий – слугує каналом зв'язку між народом і виконавчою владою, коли її рішення невдалі чи несправедливі, або не відповідають прийнятим законам.

Натомість світова тенденція розвитку парламентаризму демонструє, з одного боку, посилення законодавчої і контролюючої функцій, а з іншого – суттєву трансформацію змісту представницької. У багатьох демократичних державах відмовились від так званого імперативного мандата, необхідність додержання якого сформулював ще Жан-Жак Руссо. За цим принципом безпосередній зв'язок між виборцями і парламентарями здійснювався через накази виборців, невиконання чи погане виконання яких давало право відкликати депутата. Згідно з конституціями демократичних держав, парламентарі є представниками всієї нації і виборці не мають права надавати кандидатам обов'язкових наказів, бо вважається, що воля виборців окремого парламентаря може суперечити національним інтересам. Отже, тенденція розвитку представницької функції парламенту спрямована на посилення загальнонаціональних інтересів. Ця тенденція цілком виправдана для країн з розвинутою ринковою економікою, більш-менш досконалим демократичним законодавством, установленню політичною структурованістю суспільства, розвинутими формами міс-