

Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу

В. Колісник

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті з'ясовуються проблемні аспекти конституційної реформи 2004 року і відновлення дії Конституції України в 2014 році. Розкрито деякі засади конституційного ладу і стан їх дотримання в Україні.

Ключові слова: відновлення дії Конституції України, система стримувань і проти-ваг, форма правління, конституційний лад.

Численні протиріччя та суперечливі положення містяться в тексті чинної Конституції України, котра має низку вад та істотних недоліків, але при цьому з'ясуванню й осмисленню тієї частини з них, що стосуються взаємовідносин між вищими органами державної влади, останнім часом уваги майже не приділяється. І це при тому, що зі зміною форми правління у 2004 році зазнали істотної трансформації конституційні засади взаємовідносин органів державної влади. До того ж не зовсім оптимальна та недостатньо узгоджена система стримувань і противаг після проведення конституційної реформи 2004 року виявилася суттєво розбалансованою. На функціонуванні державного механізму негативно позначився передусім невдалий і логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави й урядом. Конституційна реформа 2004 року, яка покликана забезпечити подальший демократичний поступ українського суспільства й захистити його від можливої узурпації державної влади, не лише не усунула окремі суперечності та непорозуміння у взаємовідносинах між органами державної влади, а й істотно поглибила їх, створила низку суттєвих перешкод на шляху до подальшої взаємодії державних інституцій. Основний недолік реформи полягав у формуванні безвідповідальної державної влади та її розбалансуванні, а також у дискредитації ідеї демократичного транзиту. Далися взнаки поспішна та штучна політична структуризація, політичний конформізм і політична корупція. У 2014 році відбулося «відновлення» дії Конституції України зі змінами 2004, 2011 та 2013 років, тобто повернення до недолугої, незбалансованої та логічно незавершеної моделі здійснення державної влади.

Проте Конституційній Комісії, котра розпочала роботу у квітні 2015 року, з самого початку неодноразово нав'язувалася думка про те, що конституційну модель здійснення державної влади, систему стримувань і противаг і взагалі взаємини у «владному трикутнику» чіпати не варто. При цьому одна з робочих груп Конституційної Комісії називається «Робоча група з питань конституційних засад організації та здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади».

Зрозуміло, що суперечливість і непослідовність окремих положень чинної Конституції України значною мірою знижує її потенціал, суттєво ускладнює її реалізацію, офіційну та неофіційну інтерпретацію конституційного тексту. До основних вад передусім варто віднести: а) відсутність справжньої внутрішньопартійної демократії, що унеможлиблює ефективне функціонування парламентсько-президентської республіки (тобто покладання на парламент головної відповідальності за стан справ у державі з огляду на його постійне «підживлення» недемократичним досвідом внутрішньопартійної життєдіяльності з самого початку виглядало безперспективним); б) штучне поєднання елементів вільного й імперативного депутатського мандата (частина друга статті 80 та пункт 6 частини другої статті 81 Конституції України); в) штучна розпорошеність та «розірваність» виконавчої влади, коли одна її частина «тяжіє» до глави держави, а інша — до глави уряду; г) необґрунтоване покладання на Президента України обов'язку «брати закон до виконання» (частина друга статті 94 Конституції України), адже він наділений обмеженими повноваженнями у сфері виконавчої влади та реально здатний впливати лише на зовнішньополітичну діяльність, сферу національної безпеки й оборони; д) невизначеність ролі та значення передвибірної Програми глави держави (адже в Конституції України йдеться винятково про урядову Програму діяльності, хоча саме глава держави обирається шляхом прямих виборів) тощо.

Разом із тим неможливо з упевненістю стверджувати, яка ж саме редакція Основного Закону України є на сьогодні чинною, адже так зване відновлення дії Конституції України зі змінами 2004, 2011 та 2013 років відбулося в лютому 2014 року у дуже сумнівний спосіб (оскільки при цьому не було дотримано порядку внесення конституційних змін, передбаченого розділом XIII Конституції України). А в основу такого відновлення покладено досить поверхневе та спрощене твердження про те, що переважна більшість проблем і негараздів, які виникли й накопичилися в українській політико-правовій системі протягом останніх років, начебто обумовлено саме поверненням до початкового тексту Конституції України 1996 року після відомого Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року.

Але думка про те, що буцімто саме з визнанням у 2010 році неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року відбулося надмірне розширення повноважень тодішнього глави держави та концентрація в його руках усієї повноти влади, не відповідає реальному перебігу подій. У цьому легко переконатися, проаналізувавши тогочасну політичну ситуацію.

По-перше, уже протягом перших ста днів після складання присяги 25 лютого 2010 року тодішній глава української держави вибудував не лише загальні обриси, а й справді досить жорстку «державно-владну вертикаль», не звертаючи при цьому уваги ні на Конституцію України (яка на той час передбачала парламентсько-президентську форму правління), ні на прерогативи парламенту, пов'язані з підвищенням його ролі та відповідальності, ні на повноваження уряду як вищого органу виконавчої влади. Парламентський контроль швидко зійшов нанівець, а парламентарі й урядовці забули і про систему стримувати і протидіяти, і про повноваження парламенту й уряду, і про власну відповідальність за стан справ у державі й суспільстві.

По-друге, варто нагадати, що українська держава повноцінно функціонувала за Конституцією України 1996 року в її початковій редакції майже десять років, і ніхто з політиків, науковців, експертів чи аналітиків не вбачав у ній засіб, спрямований на концентрацію чи узурпацію влади в одних руках. Натомість поширеними були різноманітні дифірамби на адресу Основного Закону держави, піднесені та захоплені її оцінки, порівняння її з кращими світовими зразками.

Разом із тим неупереджений аналіз свідчить, що протягом усього періоду української незалежності (й особливо після ухвалення нової Конституції), українські посадовці (у тому числі глави держави, парламентарі й урядовці) неодноразово ухвалювали рішення та здійснювали юридично значущі дії, порушуючи при цьому конституційні вимоги та виходячи за межі власних повноважень. Але якщо спочатку такі випадки були епізодичними та здебільшого незначними, то згодом, починаючи з 2010 року, нехтування конституційними приписами з боку окремих державно-владних інституцій набуло системного, масового та всеосяжного характеру. Одні перебирали на себе надмірні повноваження, втручаючись у прерогативи інших, а ті практично відмовлялися здійснювати власні функції, плентаючись у фарватері політичних подій.

Тобто концентрація надмірних повноважень тодішнім главою держави та його адміністрацією й побудова «жорсткої державно-владної вертикалі» в Україні (у тому числі й запровадження системи неофіційних регіональних «представників-наглядачів») відбулася в 2010 році не через повернення до початкового конституційного тексту, а перш за все тому, що колишній президент та його оточення взагалі не помічали ні парламентсько-президентської, ні президентсько-парламентської Конституції України та дедалі частіше діяли на власний розсуд. Інші державно-владні інституції займали позицію стороннього спостерігача, керуючись конформізмом і піклуючись лише про власний комфорт, свій бізнес та перебування при владі. Звичайно, причини такої драматичної ситуації досить складні та глибокі й потребують окремого дослідження, але вони не можуть пояснюватися лише ухваленням рішення про визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України».

Поверхневе, спрощене та навіть хибне уявлення й пояснення причин і наслідків політичної ситуації, що склалася в 2010–2014 роках в Україні, зумовило формування ілюзорних уявлень про можливі правові засоби повернення до конституційного ладу після років панування кримінально-олігархічного авторитарного політичного режиму, спокусу швидко подолати його наслідки шляхом ухвалення декількох рішень. Саме одним із таких рішень і стало «відновлення дії Конституції», котре відбулося у дуже сумнівний спосіб, адже Основний Закон України не передбачає таких повноважень парламенту та ще й шляхом одноразового голосування. Спроба поновити конституційний лад у позаконституційний спосіб, тобто з порушенням порядку внесення конституційних змін та з виходом за межі парламентських повноважень, не може бути виправдана чи обґрунтована (у тому числі ні «політичною» доцільністю, ні «складною» ситуацією, ні посиланням на «добрі» чи «шляхетні» наміри).

На жаль, не відбулося й доктринального переосмислення тих переходів від одного різновиду форми правління до іншого, що сталися у 2004, 2010 та 2014 роках. Тобто менш ніж за десять років форма правління в Україні змінювала-

ся тричі й лише одного разу парламент наголосив, що такий перехід відбувся завдяки рішенню Конституційного Суду України, який начебто «порушив засадничий конституційний принцип народовладдя, змінив конституційний лад України»¹. Але чому ж тоді парламентарів не бентежать інші два випадки такого переходу? Адже якщо вони нехтують формальними вимогами (йдеться про численні порушення процедури під час внесення змін, на яких наголошував Конституційний Суд у своєму рішенні) та концентрують увагу винятково на сутнісних, змістовних аспектах конституційної трансформації, тоді напевно варто було б виявити таку саму послідовність і в інших аналогічних випадках.

Якщо виходити з вимог частини третьої статті 5 Конституції України, то такі зміни мали б відбуватися зі зверненням до народу, тобто шляхом всеукраїнського референдуму. Але чому ж тоді Верховна Рада України, змінюючи форму правління у 2004 та у 2014 роках, не наполягала на його проведенні? Адже хоча формально зміни не вносилися до найбільш захищених розділів Конституції України (йдеться про I, III та XIII розділи), проте за своєю сутністю вони передбачали зміну форми правління, що власне визнала й сама Верховна Рада України своєю Постановою від 24 лютого 2014 року № 775-VII. Тобто з такої логіки випливає, що Конституційний Суд України мав ще більше підстав для визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України», ніж про це він зазначив у мотивувальній частині Рішення від 30 вересня 2010 року. Тоді очевиднішою виглядає абсурдність Постанови українського парламенту «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді» від 24 лютого 2014 року № 775-VII.

Тобто з легкої руки деяких політологів і журналістів українське суспільство ввели в оману та повели манівцями численних міфологем, однією з яких є політичний міф про так звані диктаторські повноваження, начебто отримані попереднім главою держави завдяки відомому Рішенню Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року.

Доктринального переосмислення у цьому контексті потребує і співвідношення засад конституційного ладу та власне феномену конституційного ладу. Особливо, що стосується включення засадничих принципів такого ладу до структури власне конституційного ладу. Виникає дивна метаморфоза тоді, коли характеристику засад цього ладу переносять й на конституційний лад. Так, наприклад, одним із засадничих постулатів Конституції України є демократизм, тобто принцип демократичної держави. Але якщо принципи конституційного ладу є однією зі складових самого феномену конституційного ладу, тоді за формальною логікою характеристика засадничих принципів нерідко переноситься й на характеристику того ладу, що існує насправді. Саме тому в численних статтях, посібниках, підручниках і монографіях на цій підставі стверджується, що Україна є демократичною державою.

Проте якщо виходити з того, що конституційний лад — це сукупність саме реальних суспільних відносин, котрі складаються відповідно до конституційних принципів, тоді аналіз реального стану речей в українській політичній системі та її характеристика можуть бути дещо іншими. Л. Юзьков та Є. Тихонова неодноразо-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 12. — Ст. 201.

во наполягали на тому, що конституційний лад — це «реальні суспільні відносини, які складаються на ґрунті юридичної конституції...»¹. Оскільки одним із головних критеріїв демократизму та встановлення конституційного ладу є проведення вільних виборів, достатньо нагадати, що, наприклад, у 2012 році на парламентських виборах в усіх 14 мажоритарних виборчих округах Харківської області було обрано винятково представників провладної тоді Партії регіонів, хоча соціологічні опитування демонстрували значну розбіжність у політичних симпатіях та уподобаннях серед електорату Слобожанщини. Така однотайність нагадує радянську епоху, коли за так званий блок комуністів та безпартійних щоразу голосувало 99,98 % виборців. Зрозуміло, що витончений вплив на виборців і широкомасштабне використання адміністративного ресурсу, а також неправомірне корегування результатів виборів звели нанівець принцип вільних виборів, задекларований у Конституції України, але відверто знехтуваний у спотвореній державотворчій практиці. Про це красномовно свідчить справа І. Маркова (виборчий округ № 133), коли в судовому засіданні було доведено факт виправлення 6 038 бюлетенів на користь останнього. Однак у жодному з інших округів ні виборчі комісії, ні правоохоронні органи не наважилися здійснити перерахунок голосів і перевірку бюлетенів, незважаючи на численні факти, що свідчили про невідповідність даних у різних протоколах та інші порушення. Хоча здавалося б, чому мали хвилюватися щодо таких перевірок і проведення можливих експертиз ті кандидати в депутати, політичні сили та виборчі комісії, котрі переконували громадськість у достеменності встановлених та офіційно оприлюднених у протоколах результатів? Парламентські вибори 2012 року у багатьох мажоритарних округах та навіть областях перетворилися на повну профанацію й саме тому навряд чи можуть вважатися вільними. Тому твердження про те, що в Україні з ухваленням Конституції сформувався конституційний лад, котрий характеризується як «демократичний», є очевидним перебільшенням, особливо щодо періоду з 2010 року до початку 2014 року.

Таким чином, потребують подальшого переосмислення доктринальні підходи як до змістовної характеристики засад конституційного ладу, так і до з'ясування критеріїв формування (становлення) конституційного ладу, а також процесу періодичної зміни форми правління в сучасній історії України. Але вихідним при цьому має стати визнання того юридичного факту, що під час трансформації форми правління у 2004 і 2014 роках Верховна Рада України, по-перше, порушила порядок внесення змін до Конституції України, по-друге, змінила конституційний лад України з недотриманням вимог частини третьої статті 5 Конституції України щодо виключного права народу змінювати конституційний лад.

Колесник В. Возобновление действия Конституции Украины и изменение формы правления как средство восстановления конституционного строя. В статье выясняются проблемные аспекты конституционной реформы 2004 года и восстановления действия Конституции Украины в 2014 году. Раскрыты некоторые основы конституционного строя и состояние их соблюдения в Украине.

¹ Тихонова Є., Юзьков Л. Конституція юридична і фактична / Є. Тихонова, Л. Юзьков // Право України. — 1992. — № 1.

Ключевые слова: возобновление действия Конституции Украины, система сдержек и противовесов, форма правления, конституционный строй.

Kolisnyk V. Restoration of the Constitution of Ukraine and change of the form of government as a means of restoration of constitutional order. The article investigates the weak aspects of the constitutional reform of 2004 and the restoration of the Constitution of Ukraine that occurred in 2014. The article reveals some principles of constitutional order and the state of their adherence in Ukraine.

Key words: restoration of the Constitution of Ukraine, the system of checks and balances, forms of government, constitutional order.