



УДК 342.41

Ю. Фрицький,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Інституту права та суспільних відносин
Університету «Україна»

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР МІЖ ВЕРХОВНОЮ
РАДОЮ УКРАЇНИ І ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ
«ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
НА ПЕРІОД ДО ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ
УКРАЇНИ» І ЙОГО НАСЛІДКИ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО
РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
В ОСНОВНОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ 1996 РОКУ**

Важливою складовою частиною конституційного процесу в Україні та розвитку державної влади був Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», укладений 8 червня 1995 року. Цей Договір дав змогу прискорити конституційний процес в Україні. У стислій формі він визначав основні положення майбутньої Конституції України і складався з 8 розділів і 61 статті.

У розділі I «Загальні положення» визначалися основні загальні засади майбутньої Конституції.

Розділ II присвячений статусу Верховної Ради України і статусу народного депутата.

Розділ III визначав статус Президента України, особливістю якого було те, що Президент уважався главою держави і главою державної виконавчої влади.

Розділ IV закріплював правове становище уряду України – Кабінету Міністрів України.

Розділ V присвячений судоустрою України, а VI розділ – прокуратурі.

Розділ VII фактично визначав органи держави, які функціонували на місцях. Специфікою цього розділу було те, що до органів держави було зараховано водночас і місцеві органи державної виконавчої влади, і місцеве самоврядування. У законодавстві країн Європи таке поєднання можливе. Наприклад, у Болгарії є Закон «Про місцеві державні адміністрації і місцеве самоврядування».

Розділ VIII містив «Заключні положення».

Примітно, що Конституційний договір визначав строки прийняття нової Конституції України й не виключав можливості винесення тексту нового Основного Закону на всеукраїнський референдум (п. 4 Договору). Після підписання Конституційного договору почався процес реалізації закладених у ньому положень. Варто зазначити, що визначення його як джерела конституційного права, ролі, значення та перспектив для розвитку держави, конституційного процесу в країні було неоднозначним, нерідко суперечливим [1].

Деякі вчені вважали, що Договір є джерелом конституційного права, оскільки подібними йому були конституція



Швеції та Мала Конституція Польщі [2]. Проте такі твердження не відповідають змісту Конституційного договору, норми якого, на відміну від статей перелічених конституцій, неможливо застосовувати до конкретних конституційно-правових відносин.

Укладення Договору засвідчило принципово новий підхід до здійснення державної політики, на відміну від тоталітаризму радянського часу, – метод консенсусу між сторонами в політиці, позитивний приклад вирішення найбільш хворобливих кризових питань і проблем для держав із нестабільною політичною ситуацією.

Прийняття цього документа запобігло протистоянню однієї з гілок державної влади і Президента України, перевело конфлікт між ними, що назрівав, із площини протистояння в площину співробітництва всіх органів державної влади, що мало на меті прийняття нової Конституції України та виведення країни з кризового стану.

Тому, безумовно, Конституційний договір став найважливішою частиною конституційного процесу в Україні, а розроблений раніше Закон України «Про владу» був імплементований у чинне конституційне поле. Щодо сутності Конституційного договору, то, виходячи зі статутних ознак Договору, до яких належать передусім взаємна домовленість і вільне волевиявлення сторін, можна зробити висновок, що він нівелює й навіть виключає відносини влади та підпорядкування як на етапі його підготовки, так і на етапі його реалізації.

Саме тому такого роду договори можна визначати як угоду між державами (насамперед у міжнародному праві), державними утвореннями, гілками державної влади з питань їх взаємовідносин. Значення конкретного Конституційного договору 1995 року бачиться передусім у соціально-юридичній взаємодії, широких можливостях для досягнення згоди й компромісу між суб'єктами конституційного права на основі їхнього добровільного волевиявлення. Водночас не можна погодитися із класифікацією публічних

договорів на підставі критеріїв, визначених професором Ю.О. Тихомировим, які полягають у застосуванні, узагальненні предметно-видової й суб'єктно-об'єктної номенклатури договору, договірних форм відносин у публічному праві [3].

Проте робиться й висновок, що позитивні характеристики цієї класифікації все ж переважають: це практично перша всеосяжна класифікація публічних договорів; вона має серйозне джерелознавче й фактологічне підґрунтя; вагоме прагматичне навантаження, що робить її застосовуваною та реалізованою у сфері державно-правових (публічно-правових) відносин.

Під час розгляду окремих видів публічних договорів (установчі, компетенційно-розмежувальні, угоди про делегування повноважень, публічні договори між державними органами та громадськими організаціями, програмно-політичні договори, функціонально-управлінські угоди тощо) можна визначити сферу їх застосування й чинності. При цьому важливо визначити ознаки, предмет і властивості публічно-правових договорів, засоби забезпечення їх реалізації. Договірні відносини, спрямовані на узгодження діяльності учасників (особливо суб'єктів конституційного права), у межах публічно-правового впливу виражаються в публічно-правових формах і реально закріплюються в нормативно-правових договорах. Розмаїття й певний ступінь універсальності таких договорів дають змогу розширити межі їх використання в державно-правовій дійсності, суттєво підвищивши рівень їх «публічності», а також трансформувати їх у конституціях.

Особливо важливо зупинитися на окремих положеннях Конституційного договору 1995 року, які стосуються проблеми розвитку державної влади в Україні. Стаття 2 стосується влади в Україні. Згідно із цією статтею, проголошувалося, що «вся повнота влади в Україні належить народові. Народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Як по-



казує світовий досвід, вся повнота влади ніколи не належала народові, оскільки всю повноту влади просто не спроможно безпосередньо здійснювати без системи самих державних органів».

Проте протягом віків цей лозунг, починаючи з учення Ж.-Ж. Руссо та закінчуючи періодом панування соціалістичної системи, широко використовувався як пропагандистський штамп, який здобував правове закріплення в Конституціях СРСР, Української РСР, країн соціалістичного табору.

Позитивним, утім, було те, що в зазначеному Договорі й була визначена основна форма впливу на державну владу – референдум. На жаль, у статті 5 Конституції України це положення Договору закріплено не було.

Повною мірою в Основному Законі було законодавчо закріплено принципи розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову.

Положення статті 6 Конституційного договору було реалізовано в статті 75 Конституції України, згідно з яким єдиним органом законодавчої влади в Україні визнавалася Верховна Рада. Нез'ясованим до кінця, на жаль, у Договорі залишився статус Президента України. Згідно зі статтею 19 Конституційного договору, Президент України визнавався главою держави і главою державної виконавчої влади України. Тобто, згідно з таким статусом, Україна визнавалася за формою правління як президентська республіка.

Це підтверджувала частина III згаданої статті: «Президент як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолюваний ним Уряд – Кабінет Міністрів України – та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади».

На жаль, це положення Договору не було враховано в Конституції 1996 року, незважаючи на те що в частині IV розділу VIII «Заключні положення» відзначалося, що до прийняття нової Конституції України Сторони суворо дотримуються положень Конституційного договору й діятимуть у повній відповідності до ньо-

го. Стаття 102 Конституції України законодавчо закріпила зовсім інший статус Президента, який є главою держави і який виступає від її імені. Отже, за всю історію незалежної України Президент України жодного разу не очолив виконавчу гілку влади в Україні, незважаючи на те що у відповідних законодавчих актах він зобов'язаний бути главою виконавчої влади.

На жаль, у Конституційному договорі в розділі V «Суди України» не була чітко визначена система судів, зокрема місце в ній Конституційного Суду України, а також порядок призначення суддів.

У розділі VII «Місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні», на жаль, не були визначені сутність і повноваження місцевого самоврядування в Україні, зокрема в частині, що стосувалася територіальних громад – як основи місцевого самоврядування (стаття 140 Конституції України). Замість них, у статті 47 Конституційного договору йшлося про територіальні колективи громадян.

Отже, підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що, незважаючи на позитивну роль Конституційного договору в конституційному процесі, багато його положень не було враховано в Конституції України 1996 року, а деякі положення містять застарілі уявлення про майбутній Основний Закон держави, особливо щодо організації державної влади в Україні.

Проте варто відзначити, що імплементований у конституційне поле Закон України «Про владу», положення якого увійшли до Конституційного договору, безпосередньо вплинув на визначення правління в Україні, розподіл форми державної влади, яка все ж залишалася до кінця невизначеною.

Зокрема, розділи IV, V, VI, VIII, які були в Договорі присвячені визначенню конституційного статусу законодавчої, виконавчої та судової влади, було складно з'ясувати без чіткого визначення типу державного ладу, зокрема форми правління, виду республіканського ладу – президентського, парламентського тощо.



Законодавча та виконавча влада були визначені за суб'єктом, а судова влада – чомусь за видом діяльності. Не були також визначені сутність парламентського контролю за виконавчою владою та його механізм.

На підставі Закону України від 8 червня 1995 року, згідно з яким було укладено Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації й функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, згідно з пунктом III Конституційного договору, було визнано за необхідне створення належних умов для прискорення й успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в строк не пізніше одного року з дня підписання Договору.

На виконання цієї вимоги в липні 1995 року було створено групу з підготовки проекту Конституції України. На основі підготовлених нею матеріалів для підготовки проекту Основного Закону 24 листопада 1995 року Конституційна комісія України утворила серед її членів Робочу групу для підготовки проекту. Конституційна комісія згодом схвалила проект, підготовлений Робочою групою, і передала його разом із власними зауваженнями на розгляд Верховної Ради України.

5 травня 1996 року Верховна Рада створила Тимчасову спеціальну комісію для доопрацювання проекту Конституції. У період з 5 травня по 28 червня 1996 року Верховна Рада України по-статейно обговорювала доопрацьований Тимчасовою комісією проект.

28 червня 1996 року більшістю голів депутатів (315) було прийнято Конституцію України, яка набрала чинності 12 липня 1996 року та яку урочисто підписали Президент України й Голова Верховної Ради України.

У зв'язку з прийняттям Конституції України Верховною Радою, Президентом України був визнаним таким, що втратив силу, Указ Президента України «Про

проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України» від 26 червня 1996 року [4].

Чинна Конституція України структурно складається з Преамбули, 15 розділів, 161 статті й 14 пунктів розділу XV «Перехідні положення».

Перший розділ «Загальні засади» доцільно розглядати як частину Основного Закону, якій не можуть протидіяти інші розділи й норми Конституції. Безпосередньо організації та діяльності державної влади в Україні присвячені наступні розділи й норми Конституції.

Згідно зі статтею 3 Конституції, людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність і здійснює свої завдання, функції й повноваження через систему державних органів, тобто за допомогою державної влади.

Конституція ФРН у статті 1 викладає цей принцип більш чітко: «Гідність людини є недоторканою. Поважати й захищати її – обов'язок кожної державної влади: права і свободи людини обов'язкові як для законодавчої, виконавчої влади, так і для правосуддя як безпосередньо діюче право» [5].

Права і свободи людини, гарантії їх здійснення реальні тоді, коли держава несе відповідальність за їх додержання, а це можливо, коли в законодавстві чітко визначено принцип відповідальності держави за будь-яке обмеження або порушення прав людини. Саме в Конституції України й закріплено цей принцип, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

На практиці людина безпосередньо спілкується не з державою, а з відповідними органами державної влади та їхніми посадовими особами, тобто із сукупністю органів і посадових осіб усіх гілок державної влади, які здійснюють управління державою.

Проте видається доцільним, щоб в Основному Законі нашої держави більш конкретно визначалася відповідальність як держави загалом, так і її органів і по-



садових осіб за порушення прав і свобод людини зокрема.

По цьому шляху пішла конституційна практика багатьох країн світу. Наприклад, згідно зі статтею 22 Конституції Португальської Республіки, держава та інші публічні установи спільно з їхніми посадовими особами, службовцями і представниками несуть громадянську відповідальність за дії або бездіяльність, що допущені під час виконання службових обов'язків, якщо в результаті цього порушені права і свободи людини та їх гарантії або заподіяна шкода іншим [8].

Варто зазначити, що в Конституції України нормативно зафіксовані пріоритети: права і свободи людини та громадянина, захист прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції (стаття 3), народний суверенітет (стаття 5), сприяння консолідації й розвитку української нації; самобутності корінних народів і національних меншин України (стаття 11); організація публічної влади на підставі розподілу державної влади на законодавчу, судову, визнання й гарантування місцевого самоврядування (статті 6, 7); політична, економічна та ідеологічна багатоманітність (стаття 15); екологічна безпека, збереження генофонду народу (стаття 16); правовий порядок, який ґрунтується на визнанні верховенства права як вищої юридичної сили Конституції; прямої дії конституційних норм (стаття 8) [7].

Серед цих пріоритетних норм безпосередній організації й функціонуванню державної влади присвячені статті 5–8, 19 Конституції України. Відповідно до частини 1 статті 5 Основного Закону України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Якщо народ є джерелом державної влади, то саме він повинен відповідати за те, як саме й у чий руки він передає свої владні повноваження. У протилежному випадку може бути підтвердженням висновку чесько-німецького політолога Габрієля Лауба про те, що «будь-яка влада дійсно виходить від народу, але при цьому вже ніколи до нього не повертається».

Основоположне значення для реальності визнання народу як єдиного джерела влади є те, як і кого він обирає до органів державної влади, а також як вибирає Президента України, як відрізнити за своїми діловими якостями та кваліфікацією дійсно представників народу в усіх ешелонах влади від політичних крутків, олігархів, які лобіюють лише власні інтереси, використовуючи шляхом підкупу доведений до відчаю народ жebraцької країни, якою є поки що Україна. У цьому стосунку логічним видається не лише обмежити народ України правом обирати відповідні органи держави та посадових осіб, а й надати йому право усувати з посади обраних осіб.

Згадане право закріплено в Конституціях низки країни світу. Зокрема, у Конституції Японії записано: «Народ Японії має невід'ємне право обирати публічних посадових осіб і усувати їх від посади. Усі публічні особи є слугами всього суспільства, а не будь-якої його частини». До речі, розділ, присвячений народу, має більш точну назву порівняно з Конституцією України – «Права й обов'язки народу».

Що стосується суверенітету народу, то під ним розуміється засноване на природному праві повновладдя народу, яке виявляється в його повноваженні приймати, змінювати, скасовувати власну конституцію, встановлювати і скасовувати свою державу, обирати відповідні органи та посадових осіб, усувати їх із посад, а також вільно здійснювати й захищати власні природні права і свободи в інтересах суспільства.

Якщо держава здобуває свій суверенітет від народу, то це означає, що суверенітет держави є вторинним щодо народного суверенітету. Саме тому стаття 5 Конституції України про суверенітет народу логічно повинна передувати статті 1 про суверенітет держави, тобто всіх гілок влади в державі (законодавча, виконавча, судова), а також їхні посадові особи повинні набувати, здійснювати та втрачати свої посади лише на підставі волевиявлення народу [8]. Саме в більшості демократичних країн це право



здобуло своє правове закріплення в Конституціях.

Так, згідно зі статтею 20 Основного Закону ФРН, уся влада є похідною від народу [9], а абзац 3 статті 1 Конституції Греції встановлює, що вся влада похідна від народу, існує для народу і здійснюється шляхом, визначеним Конституцією [10].

Нарешті, видається не зовсім точним визначення народу носієм і єдиним джерелом влади, оскільки спільнота й народ складається з різних прошарків населення, кожен із яких має власне уявлення про владу, що формується на підставі волевиявлення не народу, а згаданих його складників.

По-друге, як показує практика формування влади в Україні, вона, по суті, докорінним чином не змінюється, оскільки здійснюють її одні й ті самі особи. У зв'язку з цим загальновідомо, що постійно діюча влада закономірно рано чи пізно перетворюється в диктаторську.

Оскільки дієвість і ефективність державної влади безпосередньо залежать від політики, яка проводиться в державі, то при багатопартійності, яка законодавчо закріплюється в Україні, об'єктивно не може бути єдиної державної політики, а звідси й ефективного здійснення державної влади в Україні.

Викладене певною мірою не відповідає частині 3 статті 5 Конституції України, згідно з якою право визначати і зміцнювати конституційний лад в Україні належить виключно народові й не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Оскільки зміна конституційного ладу України є виключним правом народу, то логічним є те, що це право має здійснюватися шляхом референдуму.

Ключові слова: Конституція України, конституційний процес, демократія.

У статті проаналізовано Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» і його наслідки для подальшого розвитку державної влади в Основному Законі України 1996 року.

В статтє проанализированы Конституционный договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины «Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» и его последствия для дальнейшего развития государственной власти в Основном Законе Украины 1996 года.

In the article the Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and President of Ukraine "On basic principles of organization and functioning of the state and local authorities in Ukraine for the period until the adoption of the new Constitution of Ukraine" and its implications for the future development of the government in the Constitution of Ukraine in 1996.

Література

1. Орзих М.Ф. Конституционная реформа в Украине : [учебное пособие] / М.Ф. Орзих. – Одесса : Юридическая литература, 2003. – С. 52.
2. Резниченко С.В. Договор як джерело конституційного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Резниченко. – Одеса, 1999. – С. 10.
3. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия: власть и правопорядок / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 5; Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юридическая литература, 1996. – С. 35–36.
4. Голос України. – 1996. – 28 червня, 3 липня.
5. Конституции зарубежных государств. – М. : БЕК, 1997. – С. 153.
6. Там само. – С. 395.
7. Орзих М.П. Конституционная реформа в Украине / М.Ф. Орзих. – Одесса : Юридическая литература, 2003. – С. 63.
8. Мучник А.Г. Комментарий к Конституции Украины / А.Г. Мучник. – К. : Парламентское изд-во, 2000. – Книга 1. – 2000. – С. 89–90.
9. Конституции зарубежных государств. – М. : БЕК, 1997. – С. 444.
10. Там само. – С. 162.