

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPAE

FCE 4/07

**EINE LÖSUNG DER VERFASSUNGSKRISE ALS VORAUSSETZUNG
DER UKRAINISCHEN EUROINTEGRATION**

(ПОДОЛАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ КРИЗИ ЯК УМОВА
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ)

IHOR KOLIUSHKO

RECHTBERATER DES PRÄSIDENTEN DER UKRAINE A.D.
LEITER DES ZENTRUMS FÜR POLITISCHE UND RECHTLICHE REFORMEN, KIEW

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin
am 24. April 2007**

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Перш за все хочу зазначити, що, на мій погляд, поняття «європейської інтеграції» можна розглядати у вузькому та широкому значенні. Під першим розуміється набуття державою (у нашому випадку – Україною) членства у Європейському Союзі як міждержавному утворенні, а під другим - процес якісного перетворення українського суспільства та держави на засадах європейських цінностей, загальноєвропейських демократичних стандартів, європейської політико-правової ідеології, який може бути завершений власне вступом нашої країни до Європейського Союзу. Мені, як і більшості українського суспільства, цікавіший другий варіант, оскільки він покращує становище громадян і створює можливість для вільного, рівноправного та взаємовигідного співробітництва України з іншими європейськими країнами, а не лише вирішує політичні, зокрема геополітичні, задачі.

Будь-які суспільні перетворення рано чи пізно приводять до проблеми конституційності: вони або починаються із зміни конституції, або мають бути в ній закріплені. Саме тому теорія конституціоналізму лежить в основі європейської політико-правової ідеології, і є, мабуть, однією з найбільших універсальних цінностей цивілізованого суспільства.

На сучасному етапі розвитку конституціоналізму в Україні стало особливо відчутно, що принциповим для успіху держави є не лише якісний демократичний зміст конституції. Ще більше значення має практична дієвість Конституції. Зокрема, закріплених нею принципів, таких як верховенство права, законність, пріоритет прав людини, поділ влади тощо.

На жаль, на сьогодні аналіз українських політико-правових процесів показує, що нам ще є над чим працювати. І саме в цій сфері на мою думку слід шукати основні причини тої політичної кризи, яку в ці дні переживає наша країна.

Але почнемо з нагадування основних віх сучасної історії українського конституціоналізму.

Прийняття 28 червня 1996 року Верховною Радою України Конституції України стало знаменною подією в історії України та є великим досягненням для нашої молоді держави. Ухвалення Основного Закону України відбувалося у доволі непростих політичних умовах. Президент України наполегливо відстоював свою редакцію Конституції, за якої він мав би максимум повноважень і мінімум відповідальності. Проте Парламент, усвідомлюючи відповідальність, зумів консолідувати свої сили та прийняти цілком збалансований Основний Закон України. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), правники різних країн дали позитивні оцінки тексту Української Конституції.

Конституція України 1996 року встановила напівпрезидентську форму державного правління. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

При цьому, глава держави не очолював виконавчу владу, але за ним були закріплені значні повноваження у сфері виконавчої влади:

Президент України за згодою Парламенту призначав Прем'єр-міністра України, а також за поданням Прем'єр-міністра України персональний склад Уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій; Президент України припиняв повноваження Прем'єр-міністра України, інших членів Уряду, а також керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій;

Президент України утворював, реорганізовував та ліквідував за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

Кабінет Міністрів України (вищий орган у системі виконавчої влади) був відповідальний перед Президентом України, і глава держави міг одноосібним рішенням відправити Уряд у відставку.

Серед ключових повноважень Парламенту у трикутнику влади варто виділити: надання згоди Президенту України на призначення Прем'єр-міністра України; можливість прийняття резолюції недовіри Уряду, наслідком якої була відставка Уряду; право усунути Президента з поста в порядку імпічменту.

Президент же міг достроково припинити повноваження Верховної Ради України лише в одному випадку - якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії не можуть розпочатися пленарні засідання.

Конституція України набула чинності з моменту її прийняття та розпочала діяти у конкретних історичних, політичних умовах, що склалися у 1996 році в Україні. А саме, слід наголосити на існуванні на той період, по-перше, доволі сильного Президента України, який до цього часу вже був на посаді близько двох років, по-друге, політично неструктурованого парламенту (без сталої парламентської більшості за наявності великої кількості позапартійних депутатів членів парламенту) та, по-третє, загалом несформованої політичної системи в Україні (багато слабких партій, невисокий рівень політичної грамотності тощо). Названі обставини надали можливість Леоніду Кучмі, тодішньому Президенту України, поступово посилювати свою роль у механізмі державної влади шляхом перетягування на себе повноважень та фактичному спотворенні конституційно встановленої моделі державної влади.

Так, завдяки повноваженню Президента України звільняти з посади Прем'єр-міністра України, останній став повністю залежним від глави держави. Це призвело до фіктивності багатьох повноважень Кабінету Міністрів України та фактичного визначального впливу на урядові рішення Президента України. Наприклад, у кадровому питанні - при призначенні голів місцевих адміністрацій Президентом України подання Уряду мало суто технічне значення. Склалася практика надання Президентом так званих «доручень» Уряду – «вказівок, неоформлених у правові акти», які останній безапеляційно брав до виконання тощо.

Також Президентом України були привласнені повноваження, які не надавалися йому Конституцією України, наприклад:

- призначення голів усіх судів крім Верховного Суду;
- призначення заступників міністрів;
- призначення державних службовців на значну кількість посад в органах виконавчої влади (заступників керівників центральних органів виконавчої влади, керівників територіальних органів у багатьох міністерствах, тощо);
- призначення членів колегіальних регуляторних органів;
- видання указів нормативно-правового характеру майже в усіх сферах суспільного життя - в економічній, внутрішньополітичній, соціальній та інших, тобто далеко поза межами конституційно закріплених за Президентом сфер зовнішньої політики, національної безпеки і оборони.

Важливо, що в цих питаннях Президент не відігравав церемоніальну функцію глави держави, а вважав це своїми дискреційними повноваженнями.

Де-факто в Україні склалася президентська форма державного правління, а не президентсько-парламентська, яка закріплювалася в Конституції України. Але, повторюю, основним чинником такого становища стала відсутність потужних політичних партій, які могли б скласти антипрезидентську більшість у парламенті. Крім того, Леонід Кучма уміло коригував внутрішньопарламентські політичні процеси з метою забезпечення підконтрольності йому парламенту.

Таким чином, тогочасна модель урядування виявилася неефективною та не в повній мірі відповідала інтересам суспільства - призводила до неякісної державної політики, обмеження впливу парламенту на вироблення державної політики, обмеження реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами, негативно позначалась на відкритості та прозорості вироблення державної політики, сприяла розвитку політичної корупції тощо.

Зазначене об'єктивно призвело до виникнення численних суспільних конфліктів, а також формування сильної антипрезидентської опозиції.

Теоретично Україна мала два виходи із ситуації, яка склалася:

Повернення поведінки глави держави, відтак і інших державних інститутів, у конституційне русло, прийняття законів на реалізацію Конституції (перш за все законів про Кабінет Міністрів України та про Президента України), проведення адміністративної реформи. Пропонувалось у зазначених законах провести деталізацію положень Конституції України, виходячи із її змісту та духу, враховуючи при цьому і досвід європейського конституціоналізму, та у такий спосіб виправити спотворений механізм державної влади. Для цього, ще у 1998 році було розроблено і навіть схвалено указом Президента України Концепцію адміністративної реформи, проте конкретних кроків для її проведення зроблено так і не було. Протягом 1997-2002 років Парламент вісім разів приймав закон про Кабінет Міністрів України, але жоден з них не набув чинності через застосування Президентом України права вето.

Проведення політичної реформи шляхом внесення змін до Конституції України з метою зміни форми державного правління або принаймні способу її реалізації.

Періодично у Парламент вносилися законопроекти щодо зміни Конституції України, проте прийняти жоден з них довго не вдавалося. Конституція України передбачає доволі жорсткий порядок її зміни. Результативний процес внесення конституційних змін, тобто тих змін, які набули чинності, розпочався у вересні 2003 року. Різні політичні сили були зацікавлені у зміні Конституції України та мали свій вузькополітичний інтерес. Президентський табір шляхом конституційних змін намагався якнайменше втратити у випадку програшу на наступних президентських виборах, що яскраво проявлялося в непослідовності позиції глави держави щодо конституційних змін та залежності пропонованого варіанту зміни Основного Закону держави від політичної ситуації, що складалася в державі. Антипрезидентська опозиція декларувала бажання удосконалити механізм державної влади в інтересах суспільства, хоча пропоновані суспільству варіанти такого удосконалення також не були якісно опрацьовані та послідовні.

Врешті решт процес внесення конституційних змін співпав з Помаранчевою революцією, яка розпочалася внаслідок фальсифікації результатів президентських виборів. У результаті відбулася зміна Конституції України. 8 грудня 2004 року Верховна Рада України ухвалила Закон про внесення змін до Конституції України, яким було перерозподілено повноваження між Парламентом, Президентом та Урядом України та який набув чинності частково з 1 січня 2006 року, а повністю з 25 травня 2006 року.

На жаль, ці конституційні зміни виявилися результатом численних політичних компромісів, і в жертву було принесено дотримання юридичної техніки, принципу верховенства права, були допущені процедурні порушення. Так, 27 грудня 2005 року Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у висновку щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України та щодо відповідності внесених змін загальним засадам Конституції України і європейським стандартам зазначила, що зміни до Конституції України, по-перше, внесені з порушенням конституційної процедури, по-друге, не відповідають загальним засадам Конституції України 1996 року та європейським стандартам.

Венеціанська комісія щодо внесених конституційних змін у своїх висновках зазначала, що останні «не досягають мети наближення України до європейських демократичних стандартів і є кроком назад», а також про необхідність продовження удосконалення механізму державної влади для приведення у відповідність до принципів плюралістичної демократії та верховенства права.

З метою недопущення розгляду Конституційним Судом питання неконституційності Закону про внесення змін до Конституції України майже рік відбувалося блокування роботи Конституційного Суду України Верховною Радою шляхом непризначення нових суддів замість тих чий повноваження закінчились і недопущення до складення присяги суддів призначених Президентом і з'їздом суддів України.

Відповідно до зміненої редакції Конституції України форма державного правління залишилася напівпрезидентською, але змінився порядок формування Уряду та відбувся перерозподіл повноважень від Президента до Парламенту та Уряду. На сьогодні основні повноваження щодо формування Уряду належать Парламенту. Так, Верховна Рада України:

- призначає за поданням Президента України (яке, в свою чергу, вноситься за пропозицією урядової коаліції парламентських фракцій) Прем'єр-міністра України, за поданням Президента України - Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, а за поданням Прем'єр-міністра України – усіх інших членів Уряду;
- приймає відставку та звільняє з посад членів Уряду.

Кабінет Міністрів України отримав повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, щодо призначення та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Уряду. Проте за Президентом України залишилося повноваження призначати голів місцевих державних адміністрацій за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому Конституція України розширила повноваження Президента України як глави держави щодо дострокового припинення повноважень Парламенту.

На жаль, змушені констатувати, що новий Президент України Віктор Ющенко так і не оскаржив до Конституційного Суду України конституційність внесення змін до Основного Закону України, пояснюючи це дотриманням політичних домовленостей, які відбулися на завершальному етапі Помаранчевої революції в ході президентської виборчої кампанії. При цьому, порушення процедури при внесенні цих конституційних змін є загальновідомим фактом. Публічно глава держави висловився не за скасування змін до Конституції, а за їх уточнення (вдосконалення), обравши таким чином найменш політично конфліктну модель поведінки.

При цьому новий Президент України замість негайної зміни з 2006 року принципів і методів своєї діяльності у зв'язку з змінами Конституції, які набули чинності, зберіг більшість традиційних елементів інструментів у взаємодії з Урядом. У першій половині 2006 року в Україні функціонував Уряд політично прихильний до Президента України, який, як і за часів дії старої редакції Конституції України, відігравав роль виконавця волі Президента України. Проте зразу ж після формування у другій половині 2006 року за результатами парламентських виборів нового Уряду, на чолі з Прем'єр-міністром В.Януковичем, який представляє опозиційну щодо Президента політичну силу, в країні розгорнулася боротьба за нове прочитання конституційних положень і відповідний перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади.

З одного боку барикади опинилася парламентська більшість і Уряд України, з іншого боку - Президент України, інколи підтримуваний, а інколи, навпаки, зраджуваний парламентською опозицією. Недоліки оновленої Конституції України парламентською більшістю та Урядом починають використовуватися лише для привласнення якомога більшого обсягу повноважень, спостерігається відсутність взаємодії гілок влади, перенесення передвиборчої політичної боротьби за владу у відносини, які складаються

всередині механізму здійснення влади. Намагання Президента України забезпечити гармонійне функціонування механізму державної влади шляхом політичних домовленостей між парламентськими фракціями та главою держави не приносять позитивних результатів. В порушення Універсалу національної єдності (політичного документу, в якому глава держави запропонував закріпити спільне для усіх політичних сил бачення пріоритетів державної політики та позицію держави), підписаного в серпні 2006 року Президентом і лідерами чотирьох з п'яти парламентських фракцій, боротьба за повноваження загострюється, й знов відбувається спотворення встановленої Конституцією України форми державного правління.

Парламент в черговий раз приймає Закон про Кабінет Міністрів України та нарешті долає вето Президента України на нього. Проте цей Закон приймається з порушенням конституційної процедури та містить норми вкрай політично заангажовані, які ще більше спотворюють конституційні принципи формування Уряду, деформують механізм державної влади, містять ознаки узурпації влади парламентською більшістю. Неговорячи вже про те, що Закон не створив умов для ефективного виконання Урядом, міністрами однієї з основних своїх функцій – вироблення державної політики (policy), не спрямований на покращення якості адміністративних та інших публічних послуг.

Врегулювання принципів формування парламентської більшості аж на конституційному рівні не дало бажаних результатів внаслідок низького рівня правосвідомості парламентарів. Так, на сьогодні за умови пропорційної системи виборів відбувається спотворення результатів парламентських виборів, оскільки значна кількість парламентарів змінює свої передвиборчі позиції та переходить до складу урядової коаліції. Закріплені у змінах до Конституції імперативний мандат (втрата мандату в разі виходу із депутатської фракції партії, від якої депутата було обрано), цілком закономірно залишився недієвою нормою.

На сьогодні слід констатувати існування в Україні політичної кризи. Відносини Президента України та Уряду України не мають конструктивного характеру: досягнуті політичні домовленості постійно порушуються, Президент України та Кабінет Міністрів України не в змозі вирішити спірні питання власними силами, а отже змушені звертатися до судів. Відсутність чітких позицій у діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, зміна своїх рішень без пояснення суспільству не дає змогу говорити про підконтрольність дій влади суспільству, їх прозорість та відкритість.

Існування політичної кризи змусило Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина видати указ про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових парламентських виборів на 27 травня 2007 року. В свою чергу, урядова більшість разом з Урядом не визнають та відмовляються виконувати цей указ Президента, обґрунтовуючи свою позицію неконституційністю дій Президента України. Питання про неконституційність президентського указу знаходиться на розгляді Конституційного Суду України. Проте покладати усі надії на врегулювання цього глобального для України державного конфлікту Конституційним Судом України не варто. Єдиний орган конституційної юрисдикції, як правило, уникає вирішення політичних конфліктів, діє занадто обережно (новий склад Конституційного Суду України за вісім місяців роботи не

прийняв ще жодного рішення). Таке функціонування у механізмі державної влади Конституційного Суду України не є дивним, а є проявом самозбереження, враховуючи нещодавній приклад брутального блокування роботи Суду Верховною Радою України, а також сьогоднішні намагання вплинути на рішення Суду неправовими засобами.

Існуюча політична криза насамперед породжена конституційною кризою, яка виникає в Україні внаслідок низького рівня правосвідомості політиків та службовців державних органів, органів місцевого самоврядування, суспільства в цілому. Як правило, положення Конституції України застосовуються виключно, виходячи з власних короткотермінових інтересів, за допомогою крайньопозитивіського підходу з тотальним ігнорування принципу верховенства права.

Головною проблемою для всієї системи права України є відчуття тимчасовості Конституції України та можливості порушення конституційних положень з боку органів державної влади. Так, переконання певної частини суспільства, деяких державних органів, що в Україні можливе внесення змін до її Основного Закону з порушенням конституційної процедури лише за політичною домовленістю, впливу на діяльність та рішення Конституційного Суду України, постійна відкритість питання, за якою конституцією ми будемо жити завтра, неподання відповідного конституційного подання до Конституційного Суду України протягом цих років жодним з суб'єктів права на таке подання та збереження можливості здійснення цього кроку у будь-який момент у майбутньому, заяви глави держави, що «гарантія демократії, національного розвитку країни, конструктивного балансу влади і загорога проти авторитаризму знайде своє відображення у новій редакції Конституції України» - всі ці моменти у сукупності дають відчуття тимчасовості конституційних положень.

Враховуючи виділені причини конституційної кризи, на наш погляд, перш за все необхідною умовою для її подолання є забезпечення дії Конституції України на засадах верховенства права та заперечення використання принципів радикального правового позитивізму при застосуванні конституційних положень.

По-друге, необхідним кроком є легітимізація тексту Конституції України. Тобто розгляд Конституційним Судом України питання конституційності внесення змін до Основного Закону України 8 грудня 2004 року і винесення рішення, яке припинить протиріччя у щодо цього питання.

І, по-третє, при збереженні чинності внесених у 2004 році змін необхідно вносити нові зміни до Конституції України з точним дотриманням конституційної процедури, або приймати нову Конституцію України з обов'язковим затвердженням її на всеукраїнському референдумі.

На нашу думку оптимальним для України варіантом залишатиметься закріплення напівпрезидентської форми державного правління, але з більш детальним описом повноважень Президента України як глави держави та способу їх реалізації. Уряд залишити має бути відповідальним перед Парламентом, отже залежним від парламентської більшості. При цьому, Президенту слід надати широкі повноваження щодо можливості

оголошення дострокових парламентських виборів. Також необхідно на рівні Конституції України закріпити принцип розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади.

Проте найскладнішим залишається питання як навчити суспільство та його політичну еліту тлумачити і застосовувати Конституцію керуючись принципом верховенства права та національними інтересами, а не вишуквати в ній слова, а то й окремі букви, які лише обґрунтовують одномоментний політичний інтерес якоїсь політичної сили в її боротьбі за владу заради влади. Саме від вирішення цього питання залежатиме реальна європейська інтеграція України в широкому сенсі цього поняття.

* * *