

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.3: 342.511 (477)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР МІЖ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ТА ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ПРОЦЕСИ КОНСТИТУЮВАННЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Максакова Р.М., д.ю.н., доцент

*Запорізький національний технічний університет,
вул. Жуковського 64, м. Запоріжжя, Україна
ruslana_m@inbox.ru*

У статті проаналізовано правову природу Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладеного 8 червня 1995 р. Звертається увага на основні важелі, які сприяли процесу його прийняття. Охарактеризовано його зміст і вплив на процеси конституювання влади в Україні.

Ключові слова: Верховна Рада України, влада, Конституція України, Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України, конституювання влади, Президент України.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДОГОВОР МЕЖДУ ВЕРХОВНОЙ РАДОЙ УКРАИНЫ И ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАИНЫ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕССЫ КОНСТИТУИРОВАНИЯ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Максакова Р.Н.

*Запорожский национальный технический университет, ул. Жуковского 64, г. Запорожье, Украина
ruslana_m@inbox.ru*

В статье проанализирована правовая природа Конституционного Договора 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, заключенного 8 июня 1995 г. Обращено внимание на причины, которые способствовали процессу его принятия. Охарактеризовано его содержание и влияние на процессы конституирования власти в Украине.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, власть, Конституция Украины, Конституционный Договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины, конституирование власти, Президент Украины.

CONSTITUTIONAL TREATY BETWEEN THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AND THE PRESIDENT OF UKRAINE AND HIS INFLUENCE ON THE PROCESS OF CONSTITUTION OF POWER IN UKRAINE

Maksakova R.N.

*Zaporizhzhya national technical university, str. Zhukovskoho, 64, Zaporizhzhya, Ukraine
ruslana_m@inbox.ru*

The article analyzes the legal nature of the Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of organization and functioning of state power and local self-government in Ukraine for the period until the adoption of the new Constitution of Ukraine, signed June 8, 1995. Attention is paid to the causes that contributed to the process of its adoption. Characterized by its content and impact on the processes of constitution of power in Ukraine.

Content reproduced Treaty state-legal concept of governance for the period of the Ukrainian statehood. Approval Agreement was resolution of the confrontation between the two primary organs of people's power of representation - the Verkhovna Rada of Ukraine and President of Ukraine (as explicitly stated in the Preamble of the Treaty) and stimulated the constitutional process and the adoption of the current Constitution of Ukraine, as well as the consolidation of society and contributed to the development of the state. In this connection, we can state that the conclusion of 8 June 1995 Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and President of Ukraine on the main 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 was an important step constituting power in Ukraine. Acts that are not made within the constitutional and legal regulation, and taking into account the circumstances and requirements of political expediency frequent practice in the state of modern Ukraine. So promising for further scientific study perceived intelligence of the legal nature and content of such acts and their subsequent impact on the constitutional process and the processes of constitution of power in Ukraine.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, government, Constitution of Ukraine, Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine, constitution of the government, President of Ukraine.

Триваючі в Україні реформи висувають на передній план проблеми конституювання влади в Україні. Актуальними питаннями в цій сфері виявляються не лише питання мети та змісту таких реформ, а й процесу проведення й імплементації рішень, прийнятих у результаті їх проведення. Так, Україна вже має досвід порушення порядку внесення змін до Основного Закону, перевищення повноважень органу конституційної юрисдикції у сфері здійснення конституційного контролю тощо. Проте проблеми сьогодення у сфері конституційної правотворчості сягають своїм корінням самого початку конституційного правотворення незалежної України. Прийняття конституційних актів не на підставі встановленої процедури конституційного правотворення, а у зв'язку з політичною доцільністю стає вже майже традицією. Однак, незважаючи на неоднозначну правову природу таких актів, усі вони здійснюють суттєвий вплив на подальший хід конституційного процесу та на процеси конституювання влади в Україні. У цьому аспекті пропонуємо звернути увагу на один із таких актів конституційного правотворення – Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (далі – Конституційний Договір), укладений 8 червня 1995 р. [1].

Метою запропонованої статті є виявлення впливу Конституційного Договору на процеси конституювання влади в Україні.

Теоретичною основою дослідження стали праці В.Ф. Погорілка, С.В. Резніченка, В.Л. Федоренка, О.І. Ющика.

Договір задекларував, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування здійснюється на засадах, визначених Законом України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні».

Перший розділ Конституційного Договору визначав Україну демократичною, соціальною, правовою державою, яка утворена на основі здійснення українським народом свого суверенного права на самовизначення, виражає волю народу й захищає інтереси своїх громадян. Конституційним Договором встановлено, що вся повнота влади в Україні належить народу. Народ є єдиним джерелом влади та здійснює її як безпосередньо шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Державна влада в Україні, згідно з положеннями Конституційного Договору, будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу й судову, а місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, що обираються громадянами України, які проживають на території відповідно міста, селища, села.

Верховна Рада України визначалася єдиним органом законодавчої влади України, до складу якого входять 450 народних депутатів, обраних на чотири роки на основі загального, рівного та прямого виборчого права під час таємного голосування. Її статус регулював другий розділ Конституційного Договору.

Президент України, згідно з положеннями третього розділу, є главою держави та главою державної виконавчої влади України. Положення Конституційного Договору передбачали, що Президент України як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолюваний ним Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Президент України обирається громадянами України строком на п'ять років на основі загального, рівного та прямого виборчого права під час таємного голосування.

Четвертий розділ Конституційного Договору закріпив конституційний статус Уряду України, яким Кабінет Міністрів України визначено як центральний колегіальний орган державної виконавчої влади, підпорядкований Президентові України й відповідальний перед ним.

Згідно з положеннями п'ятого розділу Конституційного Договору визначено статус судів. Зокрема, вказано, що судову владу в Україні здійснюють винятково суди. Конституційний Суд України, загальні й арбітражні суди становлять судову систему України.

Прокуратура України визначалася органом державного обвинувачення, здійснення загального нагляду й нагляду за виконанням покарань у місцях позбавлення волі. Її статус закріплював шостий розділ Конституційного Договору.

Сьомим розділом Конституційного Договору визначено статус місцевих органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також Автономної Республіки Крим.

У восьмому розділі Конституційного Договору вказано, що до прийняття нової Конституції України положення чинної Конституції України діють лише в частині, що узгоджується із цим Конституційним Договором.

На думку В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, Конституційний Договір фактично відіграв роль альтернативної форми внесення змін до Конституції України, своєрідного механізму імплементації Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Дослідники наголошують на тому, що аналіз співвідношення чинної на той час Конституції України, Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» та Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України свідчить про неоднозначність змісту й форми Конституційного Договору 1995 р. [2, с. 59-61].

Тогочасне й чинне конституційне законодавство України не передбачає такої юридичної форми нормативно-правового акта, як «конституційний договір». В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко зазначили, що викликає сумнів також правомірність підписання договору Президентом України, який не був наділений законодавчими функціями. За своєю сутністю Конституційний Договір мав «надконституційний» характер щодо Конституції УРСР 1978 р., проте за змістом і юридичною силою був фактично конституційним законом, дія якого обмежувалася в часі [3, с. 338-339].

Незважаючи на неоднозначну правову природу Конституційного Договору, названі автори зауважили, що це не спростовує його значення в національному конституційному процесі. В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко резюмували, що Конституційний Договір 1995 р. став помітною віхою в історії конституційного права України, оскільки стимулював конституційний процес і прискорив прийняття чинної Конституції України, а також сприяв консолідації суспільства й розбудові держави [2, с. 59-61; 3, с. 338-339].

Прийняття Конституційного Договору, як зазначає в дисертаційній роботі С.В. Резніченко, стало органічною частиною конституційного процесу в Україні, воно засвідчило принципово новий підхід до здійснення державної політики, на відміну від тоталітаризму радянського часу, зокрема метод консенсусу між сторонами в політиці. Сам факт виникнення такого соціально-правового феномена, як Конституційний Договір, продовжує автор, показав позитивний приклад вирішення найбільш хворобливих кризових питань і проблем для держав із нестабільною політичною ситуацією [4, с. 12].

На думку О.І. Ющика, своєрідність цього політичного акта полягає в тому, що, фіксуючи певний тимчасовий компроміс різних політичних сил у боротьбі за владу, він мав водночас певне юридичне навантаження, оскільки метою цього Конституційного Договору було введення Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», схваленого більшістю членів Верховної Ради України 18 травня 1995 р., у систему правових актів, що визначають конституційний лад України [5, с. 217].

Критично оцінюючи процесуально-правовий аспект ухвалення обох актів, О.І. Ющик зазначав, що Конституційний Договір можна оцінювати позитивно, оскільки він дав змогу уникнути більш гострого розвитку подій, що не виключав російського варіанта силового усунення парламенту президентом. Проте в правовому аспекті, продовжував науковець, цей акт, безперечно, був антиконституційним, що руйнував правову систему України в самій основі. На думку О.І. Ющика, помилковим є висновок Конституційного Суду України про те, що Конституційний Договір діяв на конституційному рівні разом із Конституцією України, яку він одночасно заперечував у частині, що не узгоджувалася із цим Конституційним Договором. У системі правозастосування щодо цих двох актів не було передбачено ні суб'єктів, які мали б визначати в останній інстанції таку «узгодженість», ні механізму цього визначення. Тому на практиці, продовжує автор, кожний суб'єкт керувався тими положеннями Конституції України або Конституційного Договору, якими вважав за потрібне, і так, як це йому було вигідно [6, с. 151].

Оцінюючи значення Конституційного Договору в становленні національної правової системи, О.І. Ющик зазначив: «Насамперед Конституційний Договір засвідчив, що чинна Конституція України для владної верхівки, неспроможної змінити її законним шляхом, на початок 1995 р. фактично перестала існувати. <...> По-друге, законодавчий орган і глава держави визнали наявність глибокої

економічної, а також політичної кризи, що призводить до соціальної напруги в суспільстві, його криміналізації та до політичного протистояння владних структур. <...> Фактично вказаний акт не вирішував жодної з тих правових проблем, «прагнення» розв'язати які декларувалися в його преамбулі» [5, с. 217-218].

Виходячи з того, що як за формою, так і за змістом Конституційний Договір був антиконституційним актом, О.І. Ющик зауважує, що він не вніс чіткості у визначення базових засад формування національної правової системи, тому його не варто розглядати як конститууючий момент у становленні національної правової системи [5, с. 223].

Дійсно, Конституційний Договір не вирішував проблеми прийняття нової Конституції України. Уже 24 листопада 1995 р. Конституційна комісія підтримала пропозицію Президента України й утворила нову робочу групу в складі чотирьох представників Верховної Ради України, чотирьох представників Президента України та двох представників від органів правосуддя для доопрацювання конституційного проекту. Проект, розроблений першою робочою групою й доопрацьований другою, був винесений на обговорення Конституційної комісії 12 березня 1996 р. і рекомендований до розгляду Верховною Радою України. 20 березня проект Конституції України був поданий на спеціальне засідання парламенту. Співголови Конституційної комісії Л.Д. Кучма та О.О. Мороз, попри різницю поглядів та оцінок проекту, були одностайні в прагненні до якнайшвидшого прийняття Основного Закону [2, с. 59-61].

Отже, незважаючи на неоднозначну правову природу, зміст Конституційного Договору відтворив державно-правову концепцію організації влади на той період становлення української державності. Схвалення Конституційного Договору стало розв'язанням протистояння між обома органами первинного представництва влади народу – Верховною Радою України та Президентом України (про що прямо зазначено в преамбулі Конституційного Договору) – та стимулювало конституційний процес і прийняття чинної Конституції України, а також сприяло консолідації суспільства та розбудові держави. У зв'язку із цим можна констатувати, що укладення 8 червня 1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України було вагомим кроком конституювання влади в Україні. Акти, що приймаються не в межах конституційно-правового регулювання, а з урахуванням обставин і вимог політичної доцільності, непоодинокі в державотворчій практиці сучасної України. Тому перспективним для подальших наукових розвідок вбачається дослідження правової природи та змісту таких актів, а також подальшого їх впливу на конституційний процес і процеси конституювання влади в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
2. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; [за заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К. : Наукова думка : Прецедент, 2006. – 344 с.
3. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; [за заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К. : Юридична думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.
4. Резніченко С.В. Договір як джерело конституційного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; Муніципальне право» / С.В. Резніченко. – Одеса, 1999. – 19 с.
5. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія / О.І. Ющик. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
6. Ющик О.І. Правова реформа : загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О.І. Ющик ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 1997. – 192 с.

REFERENCES

1. “The Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and President of Ukraine on the main 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 from June 8, 1995 № 1к/95-ВР”, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady of Ukrainy*, 1995, no. 18, art. 133.
2. Pogorilko, V.F. and Fedorenko, V.L. (2006), *Konstitutsiyne pravo Ukrainy : pidruchnyk* [Constitutional law of Ukraine : textbook], Naukova Dumka : Precedent, Kyiv, Ukraine.
3. Pogorilko, V.F. and Fedorenko, V.L. (2006), *Konstitutsiyne pravo Ukrainy : Akademichnyi course : pidruchnyk : u 2 t.* [Constitutional law of Ukraine : Academic Course : tutorial : in 2 vol.], Yurydychna Dumka, vol. 1, Kyiv, Ukraine.
4. Reznichenko, S.V. (1999), “Treaty as a source of constitutional law in Ukraine”, Thesis abstract. for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.02, Odesa, Ukraine.
5. Yuschik, O.I. (2004), *Teoretyhni osnovy zakonodavchogo processu : monografiya* [The theoretical basis of the legislative process : monograph], Parlamentske vyd-vo, Kyiv, Ukraine.
6. Yuschik, O.I. (1997), *Pravova reforma : zagalne ponyattya, problemy zdiysnennya v Ukraini* [Legal reform : general concept, implementation problems in Ukraine], Institute of legislation of Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine.