

**I. ДОПОВІДІ ТА ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ ІІІ-ГО ЗАСІДАННЯ
УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКОГО КЛУБУ КОНСТИТУЦІОНАЛІСТІВ
(29 ВЕРЕСНЯ – 1 ЖОВТНЯ 2011 РОКУ)
«ПОДІЛ ВЛАДИ В КОНСТИТУЦІЙНІЙ СИСТЕМІ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ»**

УДК 342.511

© 2012 р. М.І. Козюбра, д.ю.н., професор

Завідувач кафедри загальнотеоретичних і державно-правових наук Національного університету
«Києво-Могилянська академія», суддя Конституційного Суду України у відставці, Київ

**РОЗПОДІЛ ВЛАДИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ:
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Проаналізовано набутий Україною досвід реалізації принципу розподілу влади за сценарієм, передбаченим Конституцією України, окреслено деякі шляхи та заходи вдосконалення цього процесу. Автор резюмує, що демократичні правові цінності, включаючи принцип розподілу влади, як не сумно це усвідомлювати, не стали атрибутом політичної та правової культури, стилю мислення переважної частини українського політичного істеблішменту. І навряд чи тут можна очікувати змін на ліпше без належного контролю за владою з боку громадянського суспільства та його інститутів, зокрема, й наукового товариства.

Ідеї розподілу влади в різних їх варіантах мають, як відомо, багатовікову історію. Своїми коріннями вони сягають ще часів Стародавнього Єгипту, Вавилону та Стародавньої Греції. Поступово ці ідеї почали набувати характеру доктрини, внесок у формування якої зробили мислителі різних часів і народів. Проте свого класичного вигляду вона набула лише у середині XVIII ст. завдяки працям англійського філософа Джона Локка та французького правознавця і філософа Шарля Монтеск'є. Саме з їхніми іменами пов'язане широке проникнення ідей доктрини розподілу влади в конституційну теорію та політичну і правову практику Нового часу. Своє перше офіційне визнання ці ідеї отримали у Французькій декларації прав людини і громадянина 1789 р., стаття 16 якої містила положення, що стало вже хрестоматійним: «будь-яке суспільство, в якому не забезпечена гарантія прав і відсутній розподіл влади, не має конституції». Нині принцип розподілу влади став догмою конституційного права; він узятий на озброєння всіма конституціями, які ґрунтуються на засадах верховенства права, правової держави та демократії. Конституції України, як і Республіки Польща, у цьому відношенні не є винятками.

Сказане зовсім не означає, що принцип розподілу влади реалізується в сучасному світі у тому вигляді, в якому він замислювався його творцями. За час існування цього принципу у світі відбулися величезні зміни, що не могло не позначитися на підходах до розуміння змісту доктрини, її основних вимог, суб'єктів тощо. Тому цілком зрозуміле намагання сучасників адаптувати ідеї Локка – Монтеск'є до соціокультурних і політичних особливостей глобалізованого XXI

століття та кожної окремої країни. Однак така адаптація не повинна зводитися, як на наш погляд, до абсолютизації формально-логічних аспектів концепції розподілу влади, як це інколи має місце у пострадянському, у тому числі вітчизняному правознавстві та політології.

Розподіл влади – не самоціль, а засіб проти надмірної концентрації влади будь-яким органом (навіть колегіальним, сформованим демократичним шляхом), тим більше – однією посадовою особою (навіть обраною народом). Попри відмінності та специфічні риси функціонування принципу розподілу влади в різних країнах (вони залежать від форм державного правління, національних традицій тощо), спільними для всіх сучасних демократій є такі взаємозв'язані елементи цього принципу: органи законодавчої, виконавчої та судової влади самостійні у межах повноважень, визначених Конституцією; законодавча влада здійснюється органом народного представництва – парламентом; виконавча влада підпорядкована закону, забезпечує його виконання та підзвітна парламенту (принаймні, у певних сферах); судова влада незалежна від законодавчої та виконавчої влади, а правосуддя здійснюється винятково судом; узгодженість і збалансованість у діях названих гілок влади забезпечується через систему взаємних стримувань і противаг.

Звичайно, за довгі роки розвитку механізму держави в системах державних органів з'явилося чимало таких, які не зовсім «вписуються» в окреслену творцями доктрини розподілу влади класичну «тріаду». Такі органи існують в Україні та Польщі. Проте навряд чи це дає вагомий підстав для конструювання безлічі нових гілок влади –

від президентської, представницької та контрольно-наглядової до інформаційної і навіть атестаційної, до чого порівняно часто вдаються окремі теоретики держави, конституціоналісти та політологи на теренах колишнього СРСР, зокрема в Україні [див., напр.: 1, с.243; 7, с.161-162; 6].

У концепції розподілу влади Локка – Монтеस्क'є важливо зберегти не стільки букву, відшукуючи для кожного спеціалізованого державного органу свою нішу, скільки дух концепції. Він же полягає у взаємному урівноваженні, збалансуванні насамперед класичних гілок влади, що досягається завдяки реалізації висуненої Ш.Монтеस्क'є ідеї про взаємний контроль між ними, яка, однак, у його працях не отримала належного розвитку.

Отже, шлях до підвищення ефективності функціонування принципу розподілу влади – це зосередження уваги насамперед на поглибленні, з одного боку, взаємодії, а з другого – взаємоконтролю між трьома класичними гілками влади. Конструювання нових гілок не тільки відволікає від розв'язання цієї основної проблеми, а й створює додаткові перешкоди для її реалізації.

В Україні принцип розподілу влади, який, як відомо, соціалістична доктрина заперечувала, вперше був зафіксований у «Декларації про державний суверенітет України», ухваленій Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року. У розділі III Декларації, присвяченому організації державної влади, наголошувалося, що вона «в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову». В подальшому цей принцип, як невід'ємний атрибутивний елемент конституційного ладу, незмінно проводився в Концепції Конституції України, схваленій Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року, та підготовлених на її основі численних проектах Конституції України (в редакціях від 1 липня 1992 року, 27 травня 1993 року, 28 жовтня 1993 року, 15 листопада 1995 року та 24 лютого 1996 року), до творення яких мав безпосереднє відношення автор статті. Нарешті, своє остаточне закріплення він отримав у прийнятій 28 червня 1996 року чинній Конституції України, стаття 6 якої проголошує: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову».

Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Це конституційне формулювання не особливо відрізняється від відповідних формулювань переважної більшості нових кон-

ституцій постсоціалістичних європейських держав, зокрема Конституції Республіки Польща.

У Конституції України передбачені також відповідні засоби та процедури, які переважно спроможні, за умови поважного ставлення до них, забезпечити втілення вимог принципу розподілу влади у політичну та правову практику: закріплена функціональна спеціалізація органів законодавчої, виконавчої та судової влади та розподілена компетенція між ними; проведені відмітності у порядку формування вказаних органів і термінах їх повноважень; встановлена певна система стримувань і противаг, тобто особливих засобів і способів, що дозволяють стримати дії якоїсь з гілок влади, якщо вони виходять за межі Конституції (контроль за законодавчою владою за допомогою інституту виборів, несумісність депутатського мандата із заняттям посади в органах виконавчої влади, право розпуску парламенту, висловлення парламентом вотуму недовіри уряду, незалежність суду, судовий контроль за конституційністю та законністю актів парламенту, Президента, Уряду та інших органів виконавчої влади тощо). Словом, можна констатувати, що вимоги принципу розподілу влади щодо законодавчої, виконавчої (принаймні на рівні уряду) та судової влади значною мірою в Конституції України дотримані, хоч для послідовного його втілення в життя їх виявилось недостатньо.

Складніша річ з повноваженнями Президента України. На думку багатьох фахівців, як вітчизняних, так і зарубіжних, зокрема Венеціанської комісії, вони навіть де-юре, тобто за Конституцією, виглядають надмірними порівняно з повноваженнями президентів у європейських державах зі змішаними формами республіканського правління, зокрема у Польщі*, де Президент, відповідно до європейської традиції, відноситься за своїми переважними функціями до виконавчої влади (стаття 10 Конституції Республіки Польща).

* Щоправда, польські конституціоналісти відносять існуючу у Польщі за Конституцією РП систему правління до парламентської (parlamentny system rządów), хоч і зазначають при цьому, що виборність Президента шляхом народного голосування, яке має місце у Польщі, типова для президентської форми правління, що дає підстави вважати Республіку Польщу «не чистим видом парламентської системи» (Див., наприклад: Garlicki Leszek. *Polskie prawo konstytucyjne*. – Warszawa, 2010. – s.75) Користуючись термінологією, поширеною в українській літературі з конституційного права, її, очевидно, можна назвати парламентсько-президентською, на відміну від України, яка за Конституцією в редакції 1996 року є президентсько-парламентською республікою.

З цією думкою важко не погодитися. Проте, хоч такі повноваження Президента заклалися в Основний Закон України здебільшого свідомо з огляду на особливості історичного розвитку України, масштабність перетворень, що мали бути проведені в країні, відсутність розвинутого громадянського суспільства і стабільної багатопартійної політичної системи, не можна сказати, що дискреція Президента при використанні цих повноважень за Конституцією України надто широка. Її обмеженню мав сприяти, зокрема, передбачений Конституцією України, як і Конституцією Республіки Польща, інститут контрасигнації. Щоправда, на відміну від польської Конституції, яка встановлює винятки з інституту контрасигнації для певних правових актів Президента Польщі, що стосуються його окремих повноважень (стаття 144 Конституції Республіки Польща), в Основному Законі України, навпаки, визначений перелік повноважень Президента України, в межах яких видані ним акти підлягають обов'язковій контрасигнації (стаття 106).

На жаль, в Україні цей інститут так і не став стримуючим інструментом від надмірної концентрації влади Президентом. Однією з причин цього, хоч, очевидно, не вирішальних, стала підміна поняття контрасигнації, зміст якого в конституційному праві визначений доволі чітко, його, як вважалося, україномовним відповідником – «скріплення підписом». Невизначеність цього поняття у Конституції призвела зрештою до різного його тлумачення, яке часто підлаштовувалося під потреби політичної доцільності. Як наслідок, ідея контрасигнації в Україні фактично була дискредитована.

Хоч акти Президента, видані в межах його повноважень, передбачених відповідними пунктами статті 106 Конституції, і «скріпляються підписами» Прем'єр-міністра і міністра, відповідального нібито за акт і його виконання, ця процедура зведена до чистої формальності: підпис засвідчує швидше виконавця, ніж позицію державного діяча, який уособлює уряд і політичні сили в парламенті, які його сформували. Випадки відмови від «скріплення підписом» актів Президента з боку названих високопосадовців з принципових міркувань (приміром через зловживання Президентом своїми повноваженнями) українській конституційній практиці невідомі.

Слабкість закладених у Конституцію механізмів стримувань і противаг, низький рівень політичної та правової культури можновладців призвели вже невдовзі після прийняття Консти-

туції – наприкінці 90-х років минулого століття до майже повного зосередження виконавчої влади в руках Президента України. Принаймні всі кадрові питання у ній він вирішував самостійно, участь Парламенту та Уряду у цьому процесі була чисто символічною, хоч інколи парламент робив спроби спротиву волі Президента. Президентсько-парламентська республіка де-юре, отже, швидко перетворювалася в президентську де-факто, до того ж далеко від її класичної моделі.

Не став на перешкоді цьому процесу і Конституційний Суд України, хоч повернення повноважень Президента в конституційне поле було одним з основних його завдань у даній ситуації.

Більше того, своїм сумновідомим рішенням від 25 грудня 2003 р. у справі про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) КСУ фактично освятив пріоритет політичної доцільності над конституційністю. У названому рішенні КСУ, спираючись на статтю 58 Конституції України про незворотність дії закону у часі, прийшов до висновку, що вказане конституційне положення, за яким одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд, «треба розуміти так, що це положення поширюється лише на осіб, яких обирають на пост Президента України після набуття чинності Конституції України 1996 року. Особа, яку вперше було обрано Президентом України за чинною Конституцією України 1999 року, має право балотуватися на чергових виборах Президента України у 2004 році» [4, с.568]. На заваді цьому рішенню не стали ні попередні його ж рішення, в яких уже розглядалася схожа проблема щодо можливості застосування принципу незворотності дії закону у часі до народних депутатів України, обраних до набуття Конституцією чинності (справа щодо несумісності депутатського мандата) [3], ні рішення Конституційного Суду Російської Федерації від 5 листопада 1998 року, який, розглядаючи аналогічну українській справу щодо можливості Президента Б.Єльцина знову балотуватися на чергових виборах, цілком обгрунтовано став на позицію, що таке балотування суперечило б частині третій статті 81 Конституції РФ, згідно з якою одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Президента РФ більше двох строків підряд. Основний аргумент КС РФ на користь зайнятої позиції зводився до того, що це положення було як у попередній Конституції РФ, так і в новій Конституції РФ, прийнятій у грудні 1993 року, у зв'язку з чим має діяти принцип на-

ступності [2, с.159-160]. Українська ситуація абсолютно ідентична: положення про те, що одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд, яке міститься в частині третій статті 103 чинної Конституції України, по суті дослівно відтворює положення частини другої статті 114-2 Конституції УРСР 1978 року зі змінами і доповненнями, внесеними переважно вже в роки незалежності, за якою Президент Л.Кучма обирався Президентом України вперше. Приклад Росії, на який часто полюбляють посылатися українські можновладці, у даному разі був проігнорований.

Незбалансованість влади породила у певних політичних сил, представлених у парламенті, намір змінити Конституцію, посиливши роль парламенту в механізмі розподілу влади. Після тривалих закулісних переговорів цей намір був реалізований 8 грудня 2004 року через прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» №2222-IV.

Прагнення до посилення парламентаризму в Україні, втілене у названому законі, загалом варто було б вітати, якби:

по-перше, названий закон не приймався з грубим порушенням установленної Конституцією процедури, що відразу привернуло увагу вітчизняних і зарубіжних експертів, зокрема Венеціанської комісії;

по-друге, зміни до Конституції не готувалися поспіхом, унаслідок чого в тексті Конституції, і так не завжди досконалому, не з'явилися нові суперечності, а інколи й очевидні недолугості;

по-третє, прагнення до посилення парламентаризму не звелось у ряді випадків до банального «перетягування» повноважень від Президента до парламенту і, як наслідок, помітного ухилу в сторону так званого «абсолютного парламентаризму» як домінуючого центру влади, що слабо узгоджується з принципом розподілу влади, відповідно до якого будь-яка гілка влади не може претендувати на верховенство над іншими гілками влади.

Отже, конституційна реформа 2004 року не зняла проблеми розбалансування влади. Щоправда, вістря конфлікту після реформи з різних причин, у тому числі особистісних, перемістилося переважно з площини «президент-парламент» у площину «президент-уряд».

Найраціональніший і найдемократичніший шлях розв'язання вказаної проблеми полягав, здавалося б, у продовженні пошуку оптимальної моделі організації влади в Україні та наступного закріплення цієї моделі у Конституції через внесення змін до неї відповідно до процедури, передбаченої

розділом XIII Конституції. На такому шляху напояла, зокрема, й Венеціанська комісія.

Цього, однак, не сталося, незважаючи на спроби Президента В.Ющенка започаткувати цей процес через створений ним дорадчий орган - Конституційну Раду, членом якої довелося бути автору даної статті. Напрацювання Ради з різних причин так і залишилися нереалізованими.

Після обрання у 2010 році нового Президента України навколоконституційні баталії значно активізувалися, набравши, на жаль, обрисів не відповідних Конституції загалом і принципу розподілу влади, зокрема.

Першим кроком нової влади, спрямованих на зміну хиткого балансу, що встановився між законодавчою і виконавчою владою після парламентських виборів 2007 року, стало формування в неконституційний спосіб нової парламентської більшості без проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

До реалізації цього владного проекту знову був залучений Конституційний Суд. Рішенням від 6 квітня 2010 року, всупереч своєму ж цілком обгрунтованому рішенням від 17 вересня 2003 року, згідно з яким положення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що містилося на той час у статті 83 Конституції України (в редакції Закону від 8 грудня 2004 року) належить розуміти як «об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України», Суд, потураючи вказаним намірам влади, фактично зайняв протилежну позицію. Цим рішенням КСУ дозволив брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій не тільки самим фракціям, а й «окремим народним депутатам України, які не перебувають у складі депутатських фракцій» [5, с.211], тобто тим, яких у самому депутатському корпусі презирливо назвали «тушками».

Але й цього неконституційного рішення КСУ для всеохоплюючої концентрації влади Президентом України його оточенню виявилось замало. Орієнтиром для нього стало повернення Президенту конституційних повноважень часів президентства Л.Д.Кучми (в інтерпретації його оточення). Для досягнення цієї мети, на жаль, у черговий раз був використаний КСУ.

Своїм безпрецедентним для європейської конституційної практики і чи не найрезонансним за всю історію функціонування конституційної юрисдикції в Україні (не тільки на теренах колишнього СРСР, а й у Європі і світі) рішенням

від 30 вересня 2010 року Суд визнав згадуваний закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року неконституційним і поновив дію Конституції України в редакції 1996 року [5, с.345-346]. На сумнівність цього рішення КСУ з позицій європейських і міжнародних стандартів звернена увага багатьох міжнародних організацій, у тому числі Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Венеціанською комісією та ін. Доводилося висловлюватися з цього приводу і автору цих рядків.

Тому, не зупиняючись на аналізі найвразливіших сторін цього рішення, наголосимо на такому.

Оскільки передбачена Конституцією процедура ухвалення Закону від 8 грудня 2004 року «Про внесення змін до Конституції України», як зазначалося, була грубо порушена, в чому практично ні в кого сумнівів не виникало, Суд, як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, як на наш погляд, цілком правомірно мав констатувати ці порушення і, як наслідок, – визнати процедуру ухвалення названого закону такою, що суперечить статті 159 Конституції України та деяким іншим статтям Основного Закону. Відповідно до статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» він мав також право зобов'язати Верховну Раду України (навіть визначивши при цьому термін) привести процедуру внесення змін до Конституції у відповідність до її розділу XIII.

Питання ж про характер, зміст і обсяг таких змін – це компетенція парламенту як представницького органу, а не КСУ.

Отже, Суд вийшов за межі своїх повноважень, чим сам порушив принцип розподілу влади.

Значною мірою під тиском критики конституційної ситуації, що склалася в Україні після названого рішення КСУ, європейськими і міжнародними інституціями Президентом України була підтримана ідея першого Президента незалежної України Л.М.Кравчука (так принаймні це інтерпретувалося) про створення дорадчого органу при Президентові України з гучною назвою «Конституційна Асамблея». Основним її завданням має стати внесення системних змін до Конституції України, що, по суті, означатиме, очевидно, підготовку її нової редакції.

Хоч Конституційна Асамблея в українському її варіанті досить далека від класичних конституант як за порядком формування, так і за правовим статусом, що вже саме по собі не може не породити сумніви у результативності її діяльності, все ж, враховуючи фактичну нездатність провідних політичних сил, представлених в укра-

їнському парламенті зразка 2011 року, до пошуку компромісів (а внесення змін до Конституції – це завжди результат політичних компромісів), ні переважна частина української громадськості, ні європейські інституції, зокрема Венеціанська комісія, не заперечували проти її створення. Тим більше, що за концепцією формування Асамблеї, один із варіантів якої автору статті доводилося доповідати від імені Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України (Голова – народний депутат України С.Головатий) на засіданні Венеціанської комісії 26 березня 2011 року, більшість у складі Асамблеї мають складати не політики, а науковці – фахівці з конституційного та інших галузей права, а також політологи, соціологи та представники інших суспільних наук.

За всього того, що у Конституцію передбачається внесення системних змін, які, очевидно, більшою чи меншою мірою стосуватимуться всіх чи майже всіх її розділів, одне з найчільніших місць серед цих змін, безперечно, має бути відведене вдосконаленню конституційних механізмів забезпечення принципу розподілу влади.

Насамперед має йтися, очевидно, про механізми відновлення в Україні парламентаризму, становлення якого на початку незалежності виглядало досить обнадійливим. Причому, парламентаризму не стільки як центру влади, якому підвладне вирішення будь-якого питання, скільки як інституту для обміну думками, діалогу між парламентською більшістю і меншістю, ефективного інструменту контролю за діяльністю уряду та прийняття законів, спрямованих на забезпечення інтересів усіх громадян і соціальних груп, а не окремих олігархічних кланів.

На жаль, в останні три роки ці якості парламентаризму втрачені. Будь-який діалог між провладною більшістю і опозицією відсутній. Закони часто ухвалюються з грубими порушеннями встановленої Конституцією процедури за помахом руки відомого «парламентського диригента», переважно без обговорення навіть доленосних для країни законопроектів. Особливу тривогу викликає помітна тенденція до зростання кількості законів, що суперечать Конституції за своїм змістом. По суті зведені нанівець контрольні повноваження парламенту. Усунення цих вад парламентаризму за допомогою більш детального конституційного регулювання існуючих та запровадження нових механізмів стримувань і противаг, зокрема прав опозиції – важливий, як на мене, напрям роботи Конституційної Асамблеї.

Не менш важливою проблемою в контексті принципу розподілу влади є посилення конституційних гарантій незалежності суду не лише як головного гаранта прав і свобод людини, а й інституту, що відіграє системоутворюючу роль у механізмі стримувань і противаг. На жаль, інститут судочинства в Україні в нинішньому його стані переважно неспроможний виконувати таку роль.

Рівень довіри до суду в суспільстві, як свідчать соціологічні дослідження, надзвичайно низький, а корумпованість суддівського корпусу за даними Міжнародної громадської організації із протидії корупції Transparency International, одна з найвищих серед державних органів і установ. Цілком обґрунтовані претензії висловлюються у суспільстві також щодо рівня прозорості, громадської контрольованості судової влади та професійності її носіїв. Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який поспіхом, без попередніх широких обговорень у колі вітчизняних фахівців і зарубіжних експертів і, головне, без урахування зауважень Венеціанської комісії 7 липня 2010 року, прийнятий Верховною Радою України, не тільки не призвів до посилення незалежності суду і суддів, а й розширив можливості для політичного та іншого незаконного впливу на суддів, що на практиці поставило їх у ще більшу залежність від законодавчої та виконавчої влади.

Якщо до прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів» серед багатьох фахівців все ще побутувала думка про можливість проведення судової реформи без внесення змін до Конституції України, то сьогодні практично всі – і науковці, і практики одностайні – без конституційних змін повноцінна судова реформа в Україні неможлива.

Такі зміни мають охоплювати комплекс заходів: вилучення із процесу формування суддівського корпусу політичних органів, які, як свідчить український досвід, не можуть бути політично неупередженими при призначенні й обранні суддів; закріплення у Конституції принципу незмінюваності суддів, як це має місце в конституціях багатьох європейських країн, зокрема Польщі, і на що неодноразово звертали увагу зарубіжні експерти; реформування передбаченої чинною Конституцією процедури та підстав звільнення суддів з посади. З цієї процедури мають бути вилучені Верховна Рада України і Президент України, які часто привносять у процес звільнення суддів політичний підтекст; з Конституції доцільно вилучити таку підставу для звільнення, як «порушення суддею присяги» у зв'язку з її невизначеністю, замінивши її більш чітко

сформульованою підставою чи підставами з урахуванням європейських і міжнародних стандартів і досвіду інших країн; органом, який приймає рішення про звільнення судді з посади має бути якщо не суд, хоч така практика в Європі існує (як приклад можна знову навести Польщу), то принаймні орган, у якому переважають судді.

Таким органом може бути Вища Рада юстиції за умови, що порядок її формування, який забезпечував би у її складі більшість суддів, функції та повноваження будуть приведені у відповідність з європейськими стандартами, притаманними подібним органам. Корисним у цьому плані може стати відповідний досвід Всепольської судової ради (аналог українській ВРЮ, щоправда, нині більш за формою, ніж за змістом).

Існує також чимало інших питань, прямо чи опосередковано пов'язаних з посиленням гарантій незалежності суду і суддів: підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; позбавлення їх імунітету (зокрема суб'єктів таких повноважень); суб'єкти утворення й ліквідації судів; статус Верховного Суду України тощо. Потрібно нарешті визначитися з функціями та повноваженнями прокуратури, її місцем у системі органів державної влади. За європейськими стандартами основна або навіть єдина функція прокуратури – це підтримання державного обвинувачення в суді. Отже, положення, присвячені її статусу, мають, скоріш за все, міститися в розділі Конституції про судоустрій і правосуддя, а не в окремому розділі чи розділі штучно сконструйованої «контрольно-наглядової гілки влади», що є продовженням радянської традиції.

Окремої уваги Конституційної Асамблеї заслугоує проблема удосконалення процедури формування, повноважень і діяльності Конституційного Суду України. Звичайно, зважаючи на специфічність цього судового органу, на нього не можуть бути повністю поширені пропозиції, викладені вище щодо судів загальної юрисдикції. Зокрема, на відміну від останніх, із процедури формування КСУ не можна вилучити політичні органи. Проте зменшити їх вплив на діяльність Суду цілком можливо. Для цього доцільно змінити у Конституції процедуру прийняття суддями КСУ присяги, позбавлення їх імунітету, звільнення тощо. З цих процедур вилучити політичні органи не тільки можливо, а й необхідно. Варто, очевидно, на конституційному рівні, бодай у загальному вигляді, окреслити вимоги до аргументованості рішень КСУ, які б стали на пе-

решкоді прийняттю ним відверто політично заангажованих рішень, подібних згаданим вище.

Ще одна прямо пов'язана з принципом розподілу влади проблема, яка потребує досконалішого конституційного регулювання, – це проблема дуалізму виконавчої влади. Хоч вона існує у більшості держав зі змішаною формою правління, проте такого спотвореного вигляду, якого вона набула в Україні, не знайти в країнах не тільки «старої», але й нової демократії. Центр виконавчої влади в Україні фактично перемістився з Уряду в Адміністрацію Президента – дорадчого органу, який жодних владних повноважень, навіть за чинною Конституцією, не має. Кабінет Міністрів України перетворився по суті в технічного виконавця доручень, директив та інших сумнівних з позицій Конституції вказівок Президента.

У процесі роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції можливості для підміни Уряду президентською Адміністрацією безперечно мають бути максимально усунені через вилучення з Основного Закону положень, що сприяють цьому, та запровадження додаткових засобів стримувань і противаг. До числа положень, які необхідно вилучити, варто віднести, зокрема, положення частини другої статті 113 Конституції щодо відповідальності Кабінету Міністрів перед Президентом (політичну відповідальність він має нести виключно перед парламентом), положення частини першої статті 115, відповідно до якої КМУ складає повноваження перед новообраним Президентом України (за логікою не тільки парламентської, а й змішаної форми державного правління уряд складає повноваження перед новообраним парламентом) та деякі інші. Потребують «чистки» також деякі конституційні повноваження Президента, які за своїм змістом швидше відносяться до повноважень уряду, ніж глави держави. Нарешті, має запрацювати інститут справжньої, а не декоративної контрастисгнації (для цього, очевидно, в Конституції треба використати й саме поняття «контрастисгнація», як це має місце в Конституції Республіки Польща).

Пропонований перелік проблем, які потрібно розв'язати у процесі конституційної реформи для підвищення ефективності дії принципу розподілу влади, як бачимо, доволі широкий, хоч і не вичерпний.

Важко сказати, чи здатна буде Конституційна Асамблея як дорадчий орган при Президентові України впоратися з цими складними проблемами.

Проте, якщо навіть припустити, що робота Конституційної Асамблеї завершиться успішно і її результатом стане підготовлений нею законо-

проект про внесення системних змін до Конституції України; що в ньому будуть враховані рекомендації експертів, у тому числі зарубіжних, спрямовані зокрема на посилення парламентаризму та гарантій незалежності суду і суддів, підвищення рівня збалансованості між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади; що цей законопроект буде ухвалений не в обхід парламенту через сумнівний референдум «за народною ініціативою», до чого, не виключено, прагнутиме влада, а відповідно, до процедури, передбаченої розділом XIII Конституції України, за участю всіх парламентських фракцій і груп, включаючи опозицію (у що повірити надзвичайно важко), – то і це ще не запорука того, що в країні після внесення змін до Конституції швидко наступлять позитивні перемини.

Внесення змін до Конституції України – це хоч і важливий, однак, явно недостатній крок до реформування політичної системи та модернізації всієї країни. Навіть найдосконаліша Конституція може так і залишитися декларацією, респектабельним фасадом, якщо її положення неухильно не будуть виконуватися. У своїй не так далекій історії Україна, як, до речі, і Польща, хоч дещо меншою мірою, це вже проходили.

На жаль, більш ніж 15-річний досвід після прийняття чинної Конституції України не вселяє оптимізму. Нехтування її положеннями, нерідко – брутальне, стало характерною рисою вітчизняних можновладців, незалежно від кольорів політичних сил, які вони представляють. Прикладів цьому можна навести безліч. Чи не найяскравіший з них – майже щоденне зухвале (на очах у журналістів і навіть зарубіжних гостей, серед яких бували також польські парламентарі, та мільйонів людей, які спостерігають за роботою парламенту по телебаченню) порушення встановленої Конституцією України процедури особистого голосування.

Демократичні та правові цінності, включаючи принцип розподілу влади, як не сумно це усвідомлювати, не стали атрибутом політичної та правової культури, стилю мислення переважної частини українського політичного істеблїшменту.

Усвідомлення того, що відносини між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади будуються не на адміністративних важелях єдиного центру влади, а на взаємодії, взаємному контролі й урівноважуванні, на відповідальності кожної з гілок влади за свої рішення та дії, у верхніх ешелонах нинішньої української влади відсутнє. І навряд чи тут можна очікувати змін на ліпше без належного контролю за владою з боку

громадянського суспільства та його інститутів, зокрема й наукового співтовариства.

Список літератури

1. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. – М., 2007. – С. 243.

2. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. – М., 2008. – С.159-160.

3. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001. У двох книгах. Книга 1. – К., 2004. – С.7-13.

4. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2002-2003. Книга 4. – К., 2004. – С.568.

5. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2010. Книга 10. – К., 2011. – С. 211.

6. Костицький В.В. Теорія розподілу влади: громадянське суспільство і держава в епоху глобалізації. Академічні читання. Випуск 18. – К., 2011. – С. 29-30, 47-49.

7. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Энциклопедический курс. – Харьков, 2005. – с. 161-162.

М.І. Козюбра

DIVISION OF POWER ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE : STATE AND PERSPECTIVES OF IMPROVEMENT

Summary

There was analyzed the experience obtained by Ukraine in realization of the principle of power division according to the script provided in the Constitution of Ukraine, and certain ways and means for the improvement of this process were outlined. The author resumes that democratic legal values including the principle of division of power, though it is sad to realize, haven't become the attribute of political and legal culture and style of thinking of the major part of Ukrainian political establishment. It's unlikely to expect changing for the better without a proper control of power by public society and its institutions, specifically, scientific society.

М.І. Козюбра

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАДЫ ЗА КОНСТИТУЦИЕЙ УКРАИНЫ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация

Проанализировано приобретенный Украиной опыт реализации принципа распределения власти за сценарием, предусмотренным Конституцией Украины, обрисовано некоторые пути и мероприятия усовершенствования этого процесса. Автор резюмирует, что демократические правовые ценности, включая принцип распределения власти, как не грустно это сознавать, не стали атрибутом политической и правовой культуры, стиля мышления преобладающей части украинского политического истеблишмента. И вряд ли здесь можно ожидать изменений на лучшее без надлежащего контроля за властью со стороны гражданского общества и его институтов, в частности, и научного общества.