

УДК 342.4(477):342.53+34.07+342.536

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ В УКРАИНЕ

Ю.Г. Барабаш

Национальный университет
«Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого»

Статья посвящена проблематике конституционализации (урегулировании на уровне Конституции и конституционных законов) отдельных вопросов политической сферы, таких, как организация внутренней деятельности парламента и определение основ внутренней и внешней политики, имевшей место в государственно-правовой практике Украины.

***Ключевые слова:** конституционализация, конституционный статус парламентского большинства, предмет Конституции, основы внешней и внутренней политики.*

Одной из проблем, которые стоят перед такими молодыми демократиями, как Украина, является налаживание такого взаимодействия между высшими властными институциями (и внутри их, когда речь идет о коллегиальных органах власти), которое позволяло бы действовать безконфликтно или, по крайней мере, избегая острого противостояния. Дело в том, что постоянное экспериментирование не только с избирательными системами, но и даже с формами правления (за это время в Украине были опробованы президентская (в период действия Конституционного договора – даже суперпрезидентская, когда правительство полностью зависело только от Президента), президентско-парламентская и парламентско-президентская формы организации власти) пагубно влияют на ситуацию в стране. После принятия решения Конституционным Судом 30 сентября 2010 г. Украина снова вернулась ко второй из названных форм. При этом каждый раз ставился вопрос относительно усовершенствования с помощью той или иной модели (т. е. при помощи перераспределения полномочий между парламентом и Президентом) функционирования всего властного механизма. Именно в этом, по мнению вдохновителей конституционных реформ, заключался единственно возможный вариант разрешения сложной ситуации в высших властных эшелонах.

Одновременно с этим применялся и другой рецепт – с помощью расширения предмета конституционного регулирования попытаться решить вопрос о злоупотреблении высшими должностными лицами своими властными прерогативами, или о придании правовой формы политическим (по сути) институтам и процессам. В частности, в

процессе конституционной реформы 2004 г., были конституционализированы такие вопросы, как формирование парламентской коалиции и промульгация спикером парламента закона, относительно которого было преодолено вето Президента. Кроме того, после отмены конституционной реформы депутаты предприняли удачную (с процедурной точки зрения) попытку унормировать с помощью принятия соответствующего закона абсолютно политический вопрос основ внешней и внутренней политики, т. е. осуществить конституционализацию второго уровня (либо порядка) таких чувствительных к изменению политических настроений в обществе вопросов. О причинах и последствиях подобных действий и пойдет речь далее.

Настоящий проблемой в законодательном процессе, после вступления в силу Конституции 1996 года, стало периодическое игнорирование Президентом Украины Л. Кучмой требований ч. 4 ст. 94 Основного Закона относительно обязательности подписания главой государства закона, вето на который было преодолено Верховной Радой. В качестве хрестоматийного в литературе описывается случай «блуждания» из парламента в Администрацию Президента и обратно Закона «О местных государственных администрациях». Глава государства неоднократно применял к этому закону право вето, и дважды Верховная Рада это вето преодолевала. Однако Л. Кучма отказывался подписывать данный акт, каждый раз возвращая его в законодательный орган, указывая при этом на то, что «усилия председательствующего на заседаниях Верховной Рады Украины направлены не на обеспечение всестороннего обсуждения предложений Президента Украины и соблюдения предусмотренной Конституцией Украины процедуры, а на преодоление вето любым путем. Вопрос неправомерно многократно ставился на голосование, допускалось голосование за отсутствующих народных депутатов Украины, в том числе и тех, которые находились за пределами Украины»¹.

Действительно такая аргументация достойна внимания. Однако, по нашему убеждению, невзирая на статус гаранта Конституции, Президент даже в таких случаях обязан подписать закон, относительно которого преодолено вето, ибо только Конституционный Суд вправе, оценив все факты нарушения конституционной процедуры принятия законов, признать последний не соответствующим Основному Закону. Глава государства же после подписания закона может обратиться в Конституционный Суд для рассмотрения такого вопроса. (При этом обращает на себя внимание то, что в других ситуациях Президента не

¹ Ковриженко Д. Институт вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Киев, 2009. С. 19.

смущали подобные нарушения порядка принятия законодательного акта (в частности, ставшее уже «доброй» практикой голосование за отсутствующих депутатов) и он оперативно подписывал такие акты). Поэтому в ходе конституционного реформирования было принято кардинальное решение бороться с этими явлениями игнорирования конституционных предписаний путем наделения правом промульгации закона (за своей подписью) Председателя парламента в том случае, если Президент откажется подписывать такой закон. Как показала практика применения новой нормы, эффект очень часто получался обратным. В одних ситуациях спикер подписывал закон, в который после ветирования Президента попадали новые нормы (т. е. фактически новый закон)², в других же, в силу политических соображений, вообще отказывался выполнять предписания Конституции. Так, в частности, произошло с Законом Украины «О временных следственных комиссиях, специальной временной следственной комиссии и временной специальной комиссии Верховной Рады Украины», относительно которого вето Президента В. Ющенко было преодолено 16 марта 2006 г. Однако после отказа В. Ющенко подписать этот закон требование ст. 94 Конституции не выполнил и спикер парламента³.

Другим небесспорным моментом является нормирование вопросов внешней политики. В этом контексте хотелось бы отметить следующее.

Одной из важных задач, которые были выполнены при принятии Декларации о государственном суверенитете, стало определение основ внутренней и внешней политики. Отдельные из них и до этого времени играют определенную политическую роль при принятии важных государственных решений (достаточно вспомнить, насколько часто государственные деятели, которые выступают против вступления Украины в НАТО, ссылаются на положение Декларации о внеблоковом статусе нашей страны (абз. 5 раздела IX).

Вместе с тем значение Декларации как основного документа, который определяет основы внешней и внутренней политики после принятия Основного Закона 1996 г., является скорее историко-политическим, чем конституционно-правовым. Дело в том, что 28 июня 1996 г. был определен новый конституционный строй со своими основами и институтами. Это четко вытекает из природы принятой Конституции (см. Решение Конституционного Суда Украины от 11 июля 1997 г. № 3-зп и от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005).

² Ковриженко Д. Институт вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Киев, 2009. С. 23–24.

³ Яценюк спростить процедуру імпичменту президента [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/12/10/3333663/>

События вокруг принятия парламентом 1 июля 2010 г. Закона «Об основах внутренней и внешней политики», а также тот ажиотаж относительно значительной важности этого документа для государственного развития, который имел место в политикуме и в средствах массовой информации, заставили еще раз внимательно проанализировать Конституцию, как главный программный документ в сфере внешней и внутренней политики.

Прежде всего, акцентируется внимание на том, что, не имея такого акта, мы не сможем гарантировать последовательность государственного развития через существование потенциальной угрозы изменять внешний и внутренние курсы после каждых очередных выборов. Кроме того, принятие данного закона ставит точку в споре относительно идеологии дальнейшего развития государства. Однако насколько это так, можно ответить? лишь четко определив роль парламента в механизме внешней и внутренней политики (особенно в соотношении с функциональным назначением других высших властных учреждений), а также значение Конституции как базового для таких идеологических моментов документа.

Начать, наверное, надо со второго вопроса. В этом контексте следует согласиться со специалистами Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады, которые в своем заключении на проект закона указали, что «единственным нормативно-правовым актом, который имеет универсальный и всеохватывающий за предметом правового регулирования характер и потому выступает ядром системы законодательства (и системы права), является Конституция Украины», а потому, «очевидно, ни один другой закон по своей природе не может играть роль системообразующего ядра для законодательства (и системы права) в целом»⁴. Действительно, как по-иному можно охарактеризовать подавляющее большинство положений Раздела I и II, а также отдельные положения других структурных частей Конституции, как не «основы внутренней и внешней политики»? Можно задать вопрос и по-иному: если положения, которые будут содержаться в принятом законе являются основами государственной политики, то как тогда можно охарактеризовать, например, положение ст. 18 Конституции о том, что «внешнеполитическая деятельность Украины направлена на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами международного сообщества на основе общепризнанных принципов и норм международного права»? На наш взгляд, поставленные два

⁴ Висновок Головного науково-експертного управління Апарата Верховної Ради України 02.06.2010 [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=6451&skl=7

вопроса являются риторическими и причины появления такого явления, как названный закон, можно выяснить, проанализировав первый из обозначенных вопросов.

Основанием для внесения на повестку дня парламента проекта такого акта стало, во-первых, положение п. 5 ч.1 ст. 85 Конституции Украины, согласно которому Верховная Рада определяет основы внутренней и внешней политики, а также правовая позиция Конституционного Суда Украины о том, что Верховная Рада Украины исключительно законами определяет такие основы (абз. 3 п. 3.1 мотивировочной части Решения от 15 января 2009 г. № 2-рп/2009). Вместе с тем насколько правомерной была подобная постановка вопроса при конструировании конституционного статуса органа законодательной власти? С учетом всех обстоятельств, которые имели место во время принятия Основного Закона, создается впечатление, что депутаты не имели желания полностью потерять контроль над поточной деятельностью Кабинета Министров, а потому и зафиксировали в 85-й статье норму, которую можно трактовать так расширительно.

Однако, насколько правомерным и логичным был данный шаг, с учетом хотя бы того обстоятельства, что кроме определения основ внутренней и внешней политики Верховная Рада при формировании Правительства должна утверждать Программу деятельности этого Правительства (п.11 ч.1 ст. 85 Конституции). Более того, как следует из содержания ч. 5 ст. 114 Основного Закона, Премьер-министр Украины направляет работу Кабинета Министров на выполнение именно Программы деятельности Кабинета Министров Украины, одобренной Верховной Радой Украины. Программа Правительства не является планом конкретных шагов, а содержит такие же основополагающие моменты (возможно, в более детализированном виде), что и указанный закон.

Кроме того, согласно действующей Конституции (ч.1 ст. 115), Кабинет Министров формируется фактически «под» нового Президента. И это является целиком обоснованной нормой, учитывая место главы государства во властной системе. В нашем понимании Президент, как субъект, легитимированный народом, имеет все основания действовать как политик, избирая соответствующие векторы внешней политики. Как здесь не припомнить правовую позицию Конституционного Суда Румынии (страны с такой же смешанной формой правления): «...конституционные прерогативы Президента, предоставленные ему в результате демократической легитимации по результатам прямых выборов, делают необходимой активную роль Президента, его присутствие в политической жизни не может быть ограничено простой, символической и искусственной деятельностью» (Консультативное заключение от 18 апреля 2007 г. № 1/2007).

Более того, в вопросах внешней политики позиции главы государства являются доминирующими. Об этом четко заявил Конституционный Суд Украины в деле относительно конституционности Указа Президента Украины «О некоторых вопросах руководства внешнеполитической деятельностью государства»: «Верховная Рада Украины, Президент Украины и Кабинет Министров Украины наделены отдельными конституционными полномочиями в сфере внешнеполитической деятельности, но лишь Президент Украины как глава государства наделен полномочиями осуществлять руководство этой деятельностью... Это означает, что глава государства не только осуществляет общее направление внешнеполитического курса государства, согласно определенным Верховной Радой Украины основам внешней политики Украины, но и применяет соответствующие средства влияния на деятельность субъектов внешнеполитической деятельности с целью обеспечения национальных интересов и безопасности Украины» (Решение от 15.02.2009 г. № 2-рп/2009). При этом Суд не расшифровал формулу «определяет основы внешней политики» относительно Верховной Рады, наверное, потому, что такая компетенция парламента не была предметом судебного разбирательства.

Однако вряд ли можно просто замалчивать этот вопрос, делая прямые ссылки на конституционный текст. По нашему глубокому убеждению, существование такой модели определения политического курса является а priori довольно конфликтогенной ситуацией. Дело в том, что два легитимированных народом центра власти потенциально могут конкурировать во влиянии на правительственную деятельность. Бесспорно, что у главы государства таких рычагов влияния намного больше. Вместе с тем и парламент посредством такого инструмента, как законодательное определение основ внутренней и внешней политики, может значительно корректировать деятельность исполнительных структур. Поэтому такая определенная дихотомичность должна быть в дальнейшем решена в пользу одного субъекта. Мы не склонны считать закрепление за парламентом подобного рода полномочий формой обеспечения надлежащего сотрудничества Верховной Рады и Президента в определении основ политической деятельности. В любом случае должен быть создан такой механизм, где бы существовал единый и при этом ответственный центр принятия решений. Очевидно, что при существующих политико-правовых условиях и с учетом практики создания государства таким центром должен быть Президент Украины.

При этом мы абсолютно не отрицаем необходимость сотрудничества между парламентом, главой государства и Кабинетом Министров по всем направлениям государственной политики, в том числе и в сфере внешней политики. Вместе с тем такие формы

взаимодействия должны опираться на политический диалог, который является имманентным элементом демократического управления.

Уместно будет вспомнить и то, что классическим средством согласования позиций Президента и парламента по вопросам внешней политики является обязательность стадии ратификации Верховной Радой международных договоров, подписанных Президентом или по его поручению тем или иным министром. Именно на этом этапе возникшие расхождения по вопросам внешней политики могут быть окончательно разрешены самим парламентом (в частности, путем принятия закона о ратификации с оговорками).

В дополнение, как уже подчеркивалось ранее, целиком естественным является согласование Правительством своего видения решения вопросов внутренней и внешней политики при утверждении Программы деятельности Кабинета Министров.

Что касается основ политики, то они являются давно определенными в Конституции Украины, а их содержательное наполнение осуществляется по результатам очередных президентских и парламентских выборов, когда украинский народ наделяет мандатом доверия соответствующие властные институты. Формализация этого наполнения происходит на уровне Программы деятельности Правительства. Если все-таки говорить о принятии закона, то это мог бы быть акт, в котором парламентарии попробовали ради слаженного взаимодействия главы государства, Правительства и самой Верховной Рады объединить принципиальные положения предвыборной программы Президента и программных документов парламентских партий, особенно в части осуществления внешней политики, где доминантное значение главы государства не подвергается сомнению.

К подобным соображениям можно прибавить зарубежную практику определения на конституционном уровне функционального назначения вышестоящих органов власти, особенно в тех странах, которые, как и Украина ввели полупрезидентскую форму правления.

Так, соответственно § 93 Конституции Финляндии внешняя политика осуществляется под руководством Президента Республики совместно с Государственным советом. Однако Едускунта ратифицирует и денонсирует международные соглашения и постановляет решение о вступлении в силу международных соглашений в части, установленной Конституцией. Решение по вопросам мира и войны Президент постановляет с согласия Едускунты. Более широко сформулированы полномочия Президента Литвы: «Президент... решает важнейшие вопросы внешней политики и совместно с Правительством осуществляет внешнюю политику» (п.1 ч.1 ст. 84 Конституции).

Возвращаясь к вопросу о правовой природе закона об основах внутренней и внешней политики нельзя не отметить то, какое ограничительное значение он будет иметь, прежде всего, для самого парламента. Ведь в нашей системе права отсутствуют так называемые конституционные законы, и потому он сможет быть в любой момент изменен самой Верховной Радой теми же 226 голосами (как это было в 2005–2006 г.г. с избирательным законом, в котором норма относительно временных ограничений на внесение изменений в этот закон была впоследствии отменена самими же депутатами за 3 недели до дня выборов).

Еще раз подчеркнем необходимость определения более четких подходов к пониманию значения конституционных принципов в решении политических вопросов. Их подмена на законодательное регулирование является не чем иным, как попыткой сделать парламент более важным учреждением во властном механизме, чем это есть на самом деле согласно Конституции. Возникает и такой вопрос: какая роль отводится суверену во время очередных президентских и парламентских выборов, если уже заранее определены направления внутренней и внешней политики? Можно поставить и еще один, не совсем приемлемый в демократическом обществе, вопрос: должны ли в данном случае кандидаты на пост главы государства и кандидаты в народные депутаты Украины согласовывать свои политические программы с политическими целями, обозначенными подобными рода законами? Очевидно, что такие вопросы должны для нас, как для граждан страны, которая провозглашена демократической и правовой, носить риторический характер.

Вообще же такие размышления подталкивают к анализу еще более значимой для конституционно-правового развития проблемы – политика как объект конституционного регулирования. Конечно, что в пределах статьи сложно даже продемонстрировать многоаспектность такой проблематики, не говоря уже о способах ее решения. Вместе с тем задумываться над этими вопросами следует уже сегодня, учитывая провозглашенный главой государства курс на модернизацию конституционного строя.

Следует отметить, что для страны, которая избирает для себя путь демократизации, всегда существует проблема гарантирования основных ценностей, которые были взяты в качестве ориентира. Нередко такая обеспокоенность имеет следствием расширение традиционного предмета Конституции за счет включения в ее текст принципов политики в определенных сферах общественной жизни. В качестве примера можем привести ст. 80 Конституции Португалии, которой устанавливались следующие принципы социально-экономической политики государства: «...подчинение экономической

власти демократической политической власти; сосуществование государственного сектора, частного сектора и кооперативного и общественного сектора, основанных на соответствующих формах собственности на средства производства; свобода предпринимательской организации и инициативы в рамках смешанной экономики; обобществление средств производства и земель а также природных ресурсов соответственно общественным интересам; демократическое планирование социально-экономического развития; защита кооперативной и общественной собственности на средства производства; участие организаций, которые представляют трудящихся, и организаций, которые представляют экономически активных лиц, в определении главных социально-экономических мероприятий».

Понятно, что выделение на конституционном уровне подобного рода основ разрешает раз и навсегда определить курс развития государственности. Вместе с тем для того чтобы дальнейшее конституционное развитие отвечало условиями демократического управления, мы должны иметь четко определенную доктрину «политического вопроса», при этом воспринятую органом конституционной юрисдикции. В противном случае, будет иметь место ситуация, когда такой неполитический властный субъект, как Конституционный Суд, будет формулировать собственные основы политики, указывая Правительству и парламенту на правильность определенной им (Судом) альтернативы. В качестве примера приведём правовую позицию Конституционного Суда Украины в деле о платных медицинских услугах: «...выход из критической ситуации, которая сложилась с бюджетным финансированием здравоохранения, не во внедрении практически неограниченного перечня платных медицинских услуг, а в изменении... концептуальных подходов к решению проблем, связанных с обеспечением конституционного права на медпомощь, – разработке, утверждении и внедрении соответствующих общегосударственных программ, в которых был бы четко определен гарантированный государством (в том числе государственным финансированием) объем безвозмездной медпомощи всем гражданам в государственных и коммунальных учреждениях здравоохранения, внедрении медицинского страхования и прочее» (Решение от 25.11.1998 г. № 15-рп/98).

Кроме того, Конституция должна ограничивать политику, там где есть угроза наступления на права и свободы человека, но там, где речь идет о важнейших вопросах внешней и внутренней политики, прерогатива должна быть отдана суверену, т. е. народ должен иметь право в результате очередных выборов изменять векторы и содержание политики государства.

Список литературы

1. Висновок Головного науково-експертного управління Апарата Верховної Ради України 02.06.2010 [Электронный ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=6451&skl=7
2. Ковриженко Д. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавство і практика, пропозиції. Київ, 2009.
3. Яценюк спростить процедуру імпічменту президента: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/12/10/3333663/>

THE QUESTIONS OF THE CONSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL SPHERE IN UKRAINE

Yu.G. Barabash

National University

«Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise»

The article is about constitutionalization (settlement at the Constitution and constitutional laws) of the some questions of the political sphere, such as the internal organization of Parliament and the definition of the principles of domestic and foreign policy, which took place in the state and legal practice in Ukraine.

Keywords: *constitutionalization, the constitutional status of the parliamentary majority, the subject of the Constitution, the basis of foreign and domestic policy.*

Об авторе:

БАРАБАШ Юрий Григорьевич – д-р. юр. наук, доц., проректор по учебной работе, заведующий кафедрой конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого» (Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77), член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины; e-mail: yura202000@gmail.com.