

*Берназюк І. М.,**кандидат юридичних наук,**радник заступника Голови Національного агентства з питань запобігання корупції*

СТРАТЕГІЧНІ АКТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ОСОБЛИВИМ СТАТУСОМ: ВИДИ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА

Анотація. Статтю присвячено визначенню видів та характеристик стратегічних актів Верховної Ради України з особливим статусом. Визначаються види стратегічних актів Верховної Ради України з особливим статусом, характеризується конституційно-правова природа таких актів, проводиться аналіз стратегічного значення актів парламенту з особливим статусом.

Ключові слова: Верховна Рада України, стратегічний акт, програмний документ, договір, декларація, універсал.

Постановка проблеми. У системі стратегічних актів парламенту особливе місце посідають акти програмної (установчої) спрямованості, які передували прийняттю Конституції України, але мали важливе значення для успішного завершення конституційного процесу, оскільки закладали основи майбутнього конституційного ладу та організації державної влади. Водночас у зв'язку з тим, що наразі конституційний процес триває, Верховна Рада України спільно з іншими суб'єктами владних повноважень приймає акти, що містять політичні домовленості щодо напрямків державного розвитку. Статус цих документів не визначений Конституцією України та регламентом Верховної Ради України, однак їх значення для забезпечення сталого суспільного та державного розвитку не можна недооцінювати.

Водночас науковцями не достатньо уваги приділяється характеристиці таких актів, що зумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти практики прийняття Верховною Радою України актів з особливим статусом досліджували такі вчені: В.В. Андрусів, Ю.Г. Барабаш, Ю.В. Баскакова, Н.А. Жук, П.В. Качанова, Д.В. Мазур, Р.М. Максакова, Р.С. Мартинюк, М.В. Саннікова, В.М. Шаповал, О.І. Ющик та ін. Деякі із цих праць присвячені характеристиці лише окремих видів таких актів (Н.А. Жук, Д.В. Мазур та ін.), в інших – питання щодо їхніх особливостей аналізується лише у межах більш загальної наукової проблеми (В.М. Шаповал, О.І. Ющик та ін.). Тому необхідно зазначити, що комплексні дослідження, присвячені визначенню видів та аналізу стратегічних актів Верховної Ради України з особливим статусом, майже відсутні.

Метою статті є визначення видів та проведення ґрунтовного аналізу окремих видів актів Верховної Ради України програмного (стратегічного) характеру з особливим статусом. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) визначити види стратегічних актів Верховної Ради України з особливим статусом; 2) охарактеризувати конституційно-правову природу цих актів; 3) проаналізувати стратегічне значення актів з особливим статусом.

Виклад основного матеріалу. У практичній діяльності Верховної Ради України є непоодинокі випадки прийняття актів програмного характеру, які передували прийняттю Конституції України, або стратегічного значення з особливим статусом. Такі акти

носять ситуативний характер, їх прийняття не регламентовано законодавством України, а вироблене практикою.

Одним із таких актів був Конституційний договір [1], який передував прийняттю Конституції України. За своєю природою його можна віднести до конституційних актів, оскільки він мав багато ознак Основного Закону України, зокрема, визначав засади державного ладу та організації державної влади.

Цей документ був прийнятий із метою досягнення політичного компромісу між двома владними суб'єктами, без якого не можливо було б подальша організація конституційного процесу та державотворення в Україні.

Можна погодитись із думкою В.М. Шаповала, який зазначає, що Конституційний договір слід вважати феноменом, адже за ним визнавалась надконституційна природа, оскільки укладення Конституційного договору не спричинило втрату сили Конституцією України 1978 р., але остання була йому фактично субординована [2, с. 129–130].

Водночас деякі науковці [3, с. 151] вважають, що Конституційний договір був антиконституційним актом, оскільки його прийняття не було передбачене Конституцією 1978 р., а тому певним чином суперечило їй.

Таку позицію можна було б вважати правильною, якщо б не враховувати історико-правові умови та конкретні обставини прийняття Конституційного договору, а саме той факт, що Конституція 1978 р. втрачала свою актуальність після прийняття Декларації про державний суверенітет України, проведення референдуму, на якому було ухвалено Акт проголошення незалежності України. Ці два документи були вираженням прямої волі народу України, тому проголошене в них завдання щодо розбудови України як нової незалежної держави неодмінно передбачало розробку та прийняття нової Конституції України. Тому Конституційний договір став документом, який тимчасово виконував роль нової Конституції.

Отже, більш прийнятною є думка тих науковців, які вказують, що Конституційний договір виконав роль альтернативної форми внесення змін до Конституції України, своєрідного механізму імплементації Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» [4, с. 20], а також став яскравим прикладом здійснення ідеї суспільного договору як основи соціального та державного ладу [5, с. 107].

У контексті цього дослідження необхідно вказати і на стратегічне значення Конституційного договору, яке виражалось у проголошенні стратегічної мети – прийняття нової Конституції України.

Як зауважує Р.С. Мартинюк, стратегічний характер цього документа виражався також у тому, що Конституційний договір став інструментом запровадження головних набутків світової та європейської конституційної теорії і практики в українське національне конституційне будівництво, оскільки він відіграв роль своєрідної перепустки для України до Ради Європи. Україна стала практично першою і єдиною державою, яка здобула членство в Раді Європи, не маючи нової демократичної конституції [6, с. 327].

При цьому Р.М. Максакова зазначає, що, 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 у преамбулі Конституційного договору), стимулювало конституційний процес і прийняття чинної Конституції України, а також сприяло консолідації суспільства та розбудові держави [7, с. 37].

Неоднозначність Конституційного договору, зокрема, полягала в тому, що цей акт не був типовим видом актів, прийняття яких передбачалось чинною на той час Конституцією Української РСР 1978 р. та законами України. Він мав ситуативний характер, а його прийняття було зумовлене потребами часу та ситуації, що склалась.

Як зазначалось у самому Конституційному договорі [1], необхідність його укладення зумовлювалась відсутністю нової демократичної Конституції України, що, у свою чергу, було гальмівним чинником на шляху здійснення економічних, а також політичних і державно-правових реформ; наявністю глибокої економічної, та політичної кризи, що призводило до соціальної напруги в суспільстві, його криміналізації та до політичного протистояння владних структур.

Конституційний договір складався із восьми розділів, у яких найбільша увага акцентувалась на питаннях державного устрою та організації державної влади, розподілі функціональних повноважень між Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, визначались засади їх взаємодії, закріплювався також статус судів та прокуратури України, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, в Конституційному договорі містились положення, які чітко вказували на його стратегічний характер, зокрема, в ньому визначалось основне стратегічне завдання – створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з метою забезпечення належного захисту прав і свобод людини та громадянина в умовах кризового стану, створення надійних гарантій існування суверенної України, збереження цілісності та недоторканності її території тощо.

Отже, особливістю Конституційного договору як стратегічного акта Верховної Ради України з особливим статусом було те, що: 1) цей акт був прийнятий у формі угоди, тобто фактично політичної домовленості між Президентом України та Верховною Радою України; 2) він мав ситуативний характер, оскільки відповідна форма акта не була передбачена чинною на той час Конституцією та законами України, але за фактом отримав силу, вищу за Конституцію 1978 р.; 3) мав тимчасовий характер до прийняття нової Конституції незалежної України; 4) стратегічний характер цього акта виражався у тому, що в ньому на основі здобутків світової та європейської конституційної практики визначались основи конституційного ладу України, засади організації державної влади, проголошувалось головне завдання – успішне завершення конституційного процесу.

Після прийняття Конституції України парламент ухвалив ще кілька стратегічних актів зі специфічним статусом: Декларацію єднання та співпраці заради майбутнього України від 13 вересня 2005 р. [8] та Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 р. [9]. Обидва документи були спробою налагодити політичний діалог та досягти компромісу між різними політичними силами і суб'єктами влади.

М.В. Саннікова у своєму дослідженні, присвяченому класифікації декларацій, віднесла Декларацію єднання та співпраці заради майбутнього України до актів виняткової або надзвичайної дії. Науковець відзначила, що цей акт має фундаментальний характер, не спрямований на врегулювання суспільних відносин, а такий, що відіграє ідеологічну роль [10, с. 347].

Н.А. Жук віднесла означений документ до інструментів системи стримувань і противаг як основи саморегуляції державної влади. В обґрунтування такої думки вона зазначила, що остання полягає у підтриманні балансу між її гілками шляхом урегулювання суперечностей, що виникають під час їх взаємодії [11, с. 115–117].

Аналізуючи зміст Декларації єднання та співпраці заради майбутнього України [8], можна зробити висновок, що вона є актом, у якому парламент, глава держави та уряд України висловили наміри про об'єднання зусиль для забезпечення досягнення таких цілей: орієнтації суспільства і держави на загальнолюдські цінності – свободу, демократію, міжнаціональну і міжконфесійну злагоду, взаємну повагу і толерантність, справедливість і добро; прав опозиції, толерантного ставлення до багатоманітності думок і поглядів у суспільстві, неприпустимості політичних переслідувань та використання влади для тиску на політичних опонентів; конституційних прав і свобод громадян, становлення повноцінного громадянського суспільства, налагодження діалогу між суспільством і владою тощо. Для реалізації поставлених завдань передбачалось скликати круглий стіл за участю представників політичних сил та громадськості, а також утворити Всеукраїнську політичну раду як консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань гармонійного розвитку України. І така Рада була утворена Указом Президента України «Про Політичну раду при Президентові України» [12] № 1435 від 12 жовтня 2005 р., але в 2010 р. іншим указом Президента України – ліквідована [13].

Ще одним документом такого виду став Універсал національної єдності. Цей документ визначає спільний для парламенту, глави держави та уряду план дій з метою забезпечення національної єдності.

Досліджуючи природу Універсалу, Ю.Г. Барабаш вказує, що поява подібних угод стала реакцією на те, що з конституційного поля діяльності вищих посадовців політика поступово витісняється правовими засобами [14, с. 21]. У свою чергу, експерти Міжнародного центру перспективних досліджень назвали Універсал національної єдності одним із механізмів національного діалогу, який застосовується у багатьох країнах у перехідні періоди їхнього розвитку [15, с. 14]. Інші науковці вважають, що цей документ є своєрідною декларацією про юридичні наміри всіх політичних сил, а його прийняття стало свідченням існування прямої загрози основам конституційного ладу [16, с. 16].

В.В. Андрусів, аналізуючи природу цього документа, зазначає, що взаємодія політичних інститутів в Україні позначена боротьбою за повноваження, і часом головні політичні актори вдаються до нелегітимних методів отримання влади [17, с. 56]. Саме цим можна пояснити виникнення потреби в укладенні угод між різними суб'єктами владних повноважень, подібних до Універсала національної єдності.

Отже, як показує аналіз, парламентом спільно з іншими суб'єктами можуть прийматись акти особливого характеру у різних формах, що, як правило, не визначені Конституцією (договір, декларація, універсал), але спільним для таких актів є те, що в них містяться політичні домовленості про єднання зусиль для досягнення поставлених завдань, зокрема, щодо зміцнення державного суверенітету, посилення захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення політичної єдності тощо. Такі акти відіграють

важливу роль у визначенні стратегічних державних пріоритетів та забезпеченні подальшого державного розвитку.

Таким чином, розглянуті Універсал, Декларація і Договір є актами особливого стратегічного характеру, зумовлені політико-правовими кризами в Україні, оскільки були прийняті парламентом сумісно з іншими суб'єктами владних повноважень, визначають способи їхньої взаємодії та досягнення політичного компромісу.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Видами актів Верховної Ради України програмного (стратегічного) характеру з особливим статусом є: доконституційні акти (Конституційний договір) та інші акти, статус яких не визначений Конституцією України (Декларація єднання та співпраці заради майбутнього України, Універсал національної єдності).

2. Характерними ознаками програмних (стратегічних) актів Верховної Ради України з особливим статусом є таке: 1) в них містяться політичні домовленості про спільність та єднання зусиль для досягнення поставлених завдань, зокрема, щодо зміцнення державного суверенітету, посилення захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення політичної єдності тощо; 2) вони мають ситуативний характер, необхідність їх прийняття зумовлена конкретними політико-правовими умовами, кризовими явищами; 3) вони приймаються парламентом, як правило, спільно з іншими суб'єктами владних повноважень (Президентом України, Кабінетом Міністрів України).

3. Стратегічне значення актів з особливим статусом полягає в такому: 1) в них містяться завдання щодо подальшого суспільного та державного розвитку, способів подолання політичної кризи, шляхів досягнення єдності під час прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення; 2) у Конституційному договорі на основі здобутків світової та європейської конституційної практики визначались основи конституційного ладу України, засади організації державної влади, проголошувалось головне завдання – успішне завершення конституційного процесу.

4. Акти з особливим статусом, прийняття яких не передбачене Конституцією України, взагалі можна оцінити негативно, але з урахуванням того, що Україна проходила і проходить нелегкий конституційно-правовий шлях становлення, а діалог у будь-якій сфері є одним із найкращих способів вирішення криз, – ці акти є вимогою перехідного періоду.

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 : Конституційний договір № 1к/95-ВР від 08.06.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
2. Шаповал В.М. Корпоративіська характеристика джерел конституційного права України та зарубіжних країн / В.М. Шаповал // Джерела конституційного права / [Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко, О.В. Скрипнюк, О.І. Ющик, В.М. Шаповал та ін.]. – К. : Наук. думка, 2010. – 711 с.
3. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О.І. Ющик. – К., 1997. – 191 с.
4. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні : [навч.-метод. матер.] / Ю.В. Баскакова, П.В. Качанова, О.М. Руденко, Г.О. Усатий. – К. : НАДУ, 2013. – 88 с.
5. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Д.В. Мазур. – Х., 2006. – 188 с.
6. Мартинюк Р.С. Конституційний процес і поділ влади в Україні напередодні укладення Конституційного Договору 1995 р. між Президентом України і Верховною Радою України / Р.С. Мартинюк //

Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Історичні науки». – 2006. – Вип. 6. – С. 319–332.

7. Максакова Р.М. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України та його вплив на процеси конституціонування влади в Україні / Р.М. Максакова // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 3. – С. 34–38.
8. Декларація єднання та співпраці заради майбутнього України : спільний документ Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України від 13.09.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-05>.
9. Універсал національної єдності : документ Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України від 03.08.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06>.
10. Саннікова М.В. До визначення підстав класифікації декларацій та актів декларативно-рекомендаційного характеру / М.В. Саннікова // Вчені записки Тавричного національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». – 2010. – Т. 23 (62). – № 2. – С. 343–350.
11. Жук Н.А. Стимування і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н.А. Жук. – Х., 2006. – 221 с.
12. Про Політичну раду при Президентові України : Указ Президента України № 1435/2005 від 12.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1435/2005>.
13. Про ліквідацію Політичної ради при Президентові України : Указ Президента України № 475/2010 від 02.04.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/475/2010>.
14. Барабаш Ю.Г. Конституційні засади правового статусу Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : [колект. монографія] / [О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка]. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.
15. Аналіз діалогових ініціатив щодо врегулювання конфлікту в Україні / Міжнародний центр перспективних досліджень. Експерти: В. Філіпчук, О. Захарова, В. Притула, Я. Ковальчук, А. Октисюк. – К., 2015. – 63 с.
16. Білак М. Президент України як гарант Конституції України / М. Білак // Право України. – 2007. – № 11. – С. 11–17.
17. Андрусів В. В. Інститут президента в системі міжінституційних взаємодій / В.В. Андрусів // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 50–57.

Берназюк І. Н. Стратегические акты Верховной Рады Украины с особым статусом: виды и характеристика

Аннотация. Стаття посвящена определению видов и характеристике стратегических актов Верховной Рады Украины с особым статусом. Определяются виды стратегических актов Верховной Рады Украины с особым статусом, характеризуется конституционно-правовая природа таких актов, проводится анализ стратегического значения актов парламента с особым статусом.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, стратегический акт, программный документ, договор, декларация, универсал.

Bernazyuk I. Strategic acts of the Verkhovna Rada of Ukraine with special status: types and characteristics

Summary. The article is devoted to defining the types and characteristics of strategic acts of the Verkhovna Rada of Ukraine special status. Identify the types of strategic acts of Verkhovna Rada of Ukraine with special status, characterized by constitutional and legal nature of such acts, analyzes the strategic acts of parliament with a special status.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, strategic act, policy document, contract, declaration, wagon.