Національний рух середини 1980-х початку 1990-х років у контексті відродження української державності: дис... канд. іст. наук.: 07.00.01 / Я. П. Секо; Тернопільський національний педагогічний ун-т імені Володимира Гнатюка. – Т., 2005. – 215 с. 25. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал – К.: Програма Л, 1995. – 136 с.

Юрий Бобровник

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ (1990–2010 ГГ.)

В статье отражена история становления и развития Верховной Рады независимой Украины. Автором предложены условные этапы институционального развития украинского Парламента в анализированный период.

Ключевые слова: Украина, Верховная Рада УССР, парламент, Верховная Рада Украины.

Yurii Bobrovnik

THE HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT (1990–2010)

The article covers the history of the formation and development of the Verkhovna Rada of independent Ukraine. The author proposed conditional stages for institutional development of the Ukrainian parliament in the selected period.

Key words: Ukraine, the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR, parliament, the Verkhovna Rada of Ukraine.

УДК 94(477):323.2

Лариса Полякова

ІСТОРИЧНИЙ ПОГЛЯД НА КОНСТИТУЦІЙНУ РЕФОРМУ 2004 Р.: ЕТАПИ ТА НАСЛІДКИ

Проаналізовано процес проведення конституційної реформи 2004 р., шляхи внесення змін до Конституції України. Досліджено вплив конституційної реформи на політичну та економічну ситуацію в Україні, погляди політологів, істориків, взаємодію гілок державної влади, роль Президента Л. Кучми у проведенні конституційної реформи 2004 р.

Ключові слова: конституційна реформа, законопроект, Президент, Верховна Рада, уряд.

Чи призводять революції, зміни до Конституції до позитивних наслідків для країни, чи покращують життя народу? На ці та інші питання, які виникають після буремних потрясінь будуть намагатися шукати відповідь не одне покоління істориків, політологів, політиків та й просто пересічних людей.

Мир, стабільність, діюча досконала Конституція, реформи, скеровані на покращення життя громадян на усе це чекає наш народ з часу проголошення незалежності України. Після Революції Гідності пролунали гасла про повернення до Конституції 2004 р. Тому, аналізуючи в попередніх дослідженнях конституційний процес та прийняття Конституції 1996 р., дійшли висновку про необхідність аналізу конституційної реформи 2004 р. з точки зору останніх подій в Україні. Виявлення основних напрямків змін до діючої Конституції України.

Конституція 1996 р. носила компромісний характер. За другий термін Президента Л. Кучми назріла необхідність внесення змін до діючої Конституції, а значить потрібна була конституційна реформа, яка мала забезпечити вихід України з політичної та економічної кризи, сприяти подальшому процесу державотворення, шляхом втілення в Україні змішаної парламентсько-президентської системи правління і яка б позитивно вплинула на демократизацію соціальних процесів в Україні, сприяла б налагодженню взаємодії між гілками влади, посиленню парламентського контролю.

Мета цього дослідження проаналізувати основні етапи проведення Конституційної реформи. Значення внесених змін до Конституції для врегулювання політичної та економічної напруги в державі та для подальшої взаємодії гілок державної влади. Важливим аспектом у цьому дослідженні є аналіз різних точок зору на конституційну реформу 2004 р.

З погляду на складну політичну ситуацію в країні, Президент України Л. Кучма підписав розпорядження від 27 березня 2001 року № 73/2001-рп «Про підготовку проекту Концепції реформування політичної системи України», за яким утворювалася робоча група з підготовки проекту концепції реформування політичної системи України. 19 січня 2003 р. він виступив зі

зверненням до народу України, у якому повідомив про подання до парламенту законопроекту про внесення змін до Конституції. 5 березня 2003 р. Президент України Л. Кучма оприлюднив бачення політичної реформи.

Проект передбачав перехід до парламентсько-президентської республіки, повне розширення повноважень парламенту стосовно формування уряду, але залишав за Президентом повний контроль за декількома найважливішими центральними органами виконавчої влади і за всією системою місцевих органів виконавчої влади. Значно розширювалися можливості дострокового припинення повноважень парламенту. На думку Центру ім. О. Разумкова, запропоновані зміни до Конституції у проекті моделі державного правління як «парламентсько-президентської республіки» виглядає досить сумнівно [1,с. 13]. Таким чином, незважаючи за декларований перехід до парламентсько-президентської республіки, вплив Президента на Верховну Раду посилювався.

1 липня 2003 р. зареєстровано законопроект № 3 207-1 про внесення змін до Конституції України. У парламенті опинилися два законопроекти про внесення змін президентський і парламентський. Парламентський врахував більшість пропозицій Президента з переходу до парламентсько-президентської республіки. З цього часу розпочинається «конфлікт ініціатив». На порядок денний виходить питання: за який законопроект голосуватиме парламент. 3–4 липня опозиція блокувала його роботу.

4 вересня 2003 р. на розгляд парламенту був внесений за підписом 233 народних депутатів України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», зареєстрований за № 4105. Експерти, даючи оцінку проекту стверджують, що ініціатори проекту переслідували наступні цілі: обмеження повноважень обраного у 2004 р. Президента України; створення умов для збереження в політиці старої політичної еліти при зміні Президента; перенесення центру політичної влади до парламенту; внесення розколу в лави опозиції [1,с.15].

24 грудня 2003 р. законопроект № 4105 був попередньо схвалений Верховною Радою. Надалі надійшов позитивний висновок Конституційного Суду і проведення 8 квітня 2004 р. остаточного голосування за його ухвалення в парламенті. Д. Ковриженко, експерт лабораторії законодавчих ініціатив висловив загальні зауваження до проекту № 4105. Експерт зазначав, що у попередньо схваленому проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» більшість недоліків, на які вказували вітчизняні фахівці з конституційного права, Венеціанська комісія та Конституційний Суд, виправлено не було. У кінцевому варіанті проекту № 4105, підготовленому до розгляду на пленарному засіданні тимчасовою спеціальною комісією із опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, було врегульовано лише проблеми суто технічного характеру. Експерт виділив такі статті: 76 та 77 (в частині терміну повноважень Верховної Ради України).

Д. Ковриженко також зауважував, що концептуальні недоліки проекту № 4105 тимчасовою комісією усунуто не було. Проект, зокрема, не передбачив уніфікації порядку формування Кабінету Міністрів України (в результаті – обмежується вплив Уряду на формування і реалізацію політики у сфері національної безпеки та оборони, зовнішньої політики); у ньому збережено положення, якими обмежено незалежність суддів у здійсненні правосуддя, запроваджено загальний прокурорський нагляд за дотриманням законів усіма органами влади, підприємствами, установами і організаціями (причому, якщо попередньою редакцією проекту пропонувалося закріпити за прокуратурою відповідні функції лише на 5 років, то у попередньо схваленій редакції проекту обмеження строків здійснення загального нагляду було взагалі звільнено); збережено норму, якою передбачено дострокове припинення повноважень депутата – представника народу – за рішенням партії, у разі його виходу або виключення з фракції такої партії, блоку або не входження до фракції тощо [2–3].

Однак після обговорення, за конфліктної ситуації законопроект № 4105 24 грудня 2003 р. був попередньо схвалений Верховною Радою, а також повторно скерований на висновок до Верховного Суду. У подальшому відбулося продовження роботи над конституційною реформою і був запропонований проект № 4180, винесений на розгляд Верховної Ради 19 вересня 2003 р. групою народних депутатів.

8 грудня 2004 р. на позачерговому засідання Верховної Ради ухвалено пакет нормативно-правових актів, до якого включено Закон про внесення змін до Конституції України № 4180, постанову про попереднє схвалення Закону про внесення змін до Конституції України (щодо удосконалення місцевого самоврядування) № 3207-1 та закон про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України » при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р.

Закон набирав чинності за умови прийняття Верховною Радою України до 1 вересня 2005 р. Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (№ 3207-1 який було вже попередньо схвалено) – з 1 вересня 2005 р. В іншому разі – він набирав чинності вже з 1 січня 2006 р.

Виняток становили зміни до положень, які стосувалися Верховної Ради України та місцевих рад й терміну їх повноважень. Ці положення набиратимуть чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р. Зміни стосувалися перерозподілу повноважень у трикутнику «Президент-Верховна Рада-Кабінет Міністрів» на користь Верховної Ради та Кабінету Міністрів, а також суттєво підвищувався статус прем’єр-міністра України. Закон дозволяв проаналізувати статті, які закріплювали парламентсько-президентську систему правління.

1. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. (стаття 113).

2. Зміни стосувалися складу Кабінету Міністрів. Змінювалася кількість з трьох – до одного віце-прем’єр-міністра. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри, міністри. Прем’єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем’єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входять більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем’єр-міністра України. Прем’єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України (стаття 114).

3. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (стаття 115).

4. Верховна Рада України отримувала додаткові повноваження в призначенні та звільненні Голови Антимонопольного комітету України, Голову Державного Комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду держмайна України. Верховна Рада України за поданням президента України призначає та звільняє Голову Служби Безпеки України (стаття 85).

5. Важливим є стаття про виконання повноважень Президента України у разі дострокового припинення його повноважень. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов’язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов’язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України (стаття 112).

За діючою Конституцією, цей обов’язок покладався на органи виконавчої влади – на прем’єр-міністра України. На думку дослідника, відбулося зосередження влади в органах законодавчої влади, а це може призвести до негативних наслідків в разі прийняття важливих стратегічних рішень.

6. Формування Верховної Ради України відбувалося на основі пропорційної виборчої системи, вважалося, що така система може вивести проблему відповідальності [4].

Таким чином, відбулося розширення установчих повноважень Верховної Ради України, зміцнення становища Кабінету Міністрів України. Водночас за Президентом зберігалися вагомі прерогативи, які впливали на державотворчі процеси в Україні. Він зберігав статус глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; вносив до Верховної Ради України на затвердження кандидатуру Прем’єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України, Генерального прокурора України, Голови Національного банку України; призначає та звільняє з посади половину складу Ради Національного банку України, половину складу національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення; призначає на посаду та звільняє з посади третину Конституційного Суду України; вносить до Парламенту після консультацій з парламентськими Фракціями подання на призначення нею членів Центральної виборчої комісії; ініціювати перед Верховною Радою України питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів України; призначає за поданням Кабінету Міністрів України голів місцевих державних адміністрацій припиняти їх повноваження; зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України; скасовувати акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій; мав право вето щодо прийняття Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України); очолював Раду

національної безпеки України і оборони, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони; отримав додаткові підстави дострокового припинення повноважень парламенту.

Конституційні зміни покликані були відкривати значні можливості для подальшої політичної структуризації передусім парламенту і мали б сприяти структуризації усього суспільства, що могло призвести до формування механізму справжньої політичної конкуренції, боротьби різних програм, ідей, поглядів, підходів до визначення стратегічних напрямків подальшого розвитку держави і суспільства та забезпечити поглиблення демократичних перетворень. Крім того, формування уряду коаліцією депутатських фракцій мало підвищити рівень політичної відповідальності і самого уряду, і парламенту. Верховна Рада України, сформувавши уряд, мусила б піклуватися про підвищення якості законодавчого забезпечення його діяльності, тісніше співробітничати з ним [5].

1 січня 2006 р. прийнятий 8 грудня 2004 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» набув чинності. Україна перетворюється на президентсько-парламентську республіку. Політологи вважають що зміни Конституції України від 8 грудня 2004 р. не є несподіванкою, а були продовженням Конституційного процесу. Після революції Гідності постало питання про повернення до Конституції 2004 р. та внесення змін до діючої Конституції. Можна зробити висновок, що в Україні конституційний процес не вважається закінченим і на порядок денний знову стало питання укріплення парламентсько-президентської республіки.

Українське суспільство, український політикум, провідні політичні громадські сили після реформи відчували, що Україна вступила у фазу інституційної незбалансованості. Між гілками державної влади порушено поля повноважень, втрачено важелі противаг. Це дало змогу одній стороні трикутнику йти шляхом авторитаризму. Політична реформа не допомогла сформувати систему противаг у вищій владі в Україні.

А. Єрмолаєв, директор Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна» вважає, що у 2004 р. ми отримали нову редакцію Конституції, яка відображала новий розподіл сил в елітарному суспільстві. За 8 років після прийняття Конституції 1996 р. відбулися зміни в структурі власності, сформувалася нова соціальна структура – і це не могло не відобразитися на конфлікті інтересів, на постійному протиборстві повноважень, що не могло не привести до нового перерозподілу повноважень між гілками влади. Разом з тим, нова редакція конституції по часу співпала з самим великим конфліктом еліт який в історії носить назву Помаранчева революція. Еліти використали конституційний акт як механізм досягнення внутрішнього елітарного компромісу. Це приводить до змін повноважень і взаємодії між гілками влади. Нажаль зміни 2004 р. менш за все стосувалися громадянського суспільства і питань місцевого самоврядування [6].

І. Юхновський справедливо у 2007 р. зауважував, що принцип національної ідеї лежить в основі Конституції України і завжди має бути в основі політики усіх гілок влади в Україні. Так, неприйняття уряду В.Януковича (Прем’єр-міністр України з 4 серпня 2006 – по 18 грудня 2007 р.) широкими верствами населення України пов’язане з не національним характером політики уряду [7, с.4]. Історія показує, що не національний характер державної політики притаманний і наступним урядам, що вилилося в чергову революцію.

У кожній Конституції повинен зберігатися принцип раціонального і ощадного розподілу повноважень між гілками влади. За Президента Л. Кучми і В. Ющенка відбувається розбалансованість влади, як законодавчої так і виконавчої.

В. Колісник зауважував, що взаємодія між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також главою держави, істотно послабилася, а за деякими напрямками навіть була зведена нанівець. Це було обумовлене рядом причин, серед яких доречно вказати й головні вади конституційної реформи: штучне «приниження» ролі глави держави у механізмі призначення прем’єр-міністра та формуванні уряду до суто технічної (з огляду на його всенародне обрання це виглядало як мінімум нелогічним); «дуалізм» виконавчої влади, що призвело до того, що частина міністрів і органів державної виконавчої влади орієнтувалася на прем’єр-міністра, а інша частина – на Президента держави; послаблення гарантій незалежності суддів Конституційного Суду України, що призвело до надмірної політизації ситуації навколо єдиного органу конституційної юрисдикції тощо.

На думку, В. Колісника головною вадою конституційної реформи стало те, що вона неадекватно відображала реальний стан політичної багатоманітності та багатопартійності в Україні. Парламентська, як і парламентсько-президентська, республіка може функціонувати ефективно лише за умови наявності справжніх та розвинених політичних партій. Натомість Україна отримала переважно імітацію свободи політичної діяльності, відсутність внутрішньопартійної демократії (про що свідчить тривала незмінюваність керівництва багатьох партій, ухвалення партійних рішень та формування виборчих списків деякими лідерами одноосібно чи кількома наближеними до них особами, тобто з порушенням демократичних процедур тощо) [5].

І. Жданов, директор політико-правових програм Українського центру економічних і політичних досліджень Центру ім. О. Разумкова твердо переконаний, що конституційна реформа необхідна, але оскільки її головною ціллю було самозбереження влади, то реформу потрібно проводити після всенародних демократичних прозорих, чесних президентських виборів у 2004 році [8].

1 жовтня 2010 р. Конституційний Суд України оголосив своє рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 р., згідно з п. 1 якого визнав «таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV у зв’язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

Конституційна реформа 2004 р. мала забезпечити вихід України з політичної та економічної кризи, сприяти її подальшому демократичному поступу. Однак через низку суб’єктивних та об’єктивних чинників скористатися перевагами парламентсько-президентської форми правління не вдалося, більше того – сталося істотне зниження рівня керованості політичними, економічними і соціальними процесами, внаслідок чого в державі продовжували накопичуватися негативні тенденції.

Таким чином, зважаючи на політичні та соціально-економічні процеси в Україні, зниження життєвого рівня населення останні два роки необхідність проведення реформ стоїть дуже гостро на порядку денному.

Список використаних джерел

1. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1(85) – С. 3–37. 2. Ковриженко Д. Проект № 4105: Загальні зауваження. [Електронний ресурс] // Часопис Парламент. – 2004. – № 1. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=400&iar_id=522&as=2. 3. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні». Євопейська Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_36/print. 4. Закон України. Про внесення змін до Конституції України / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 2. – Ст. 44. 5. Колісник В. Демократія в Україні після і до реформ. [Електронний ресурс] / В. Колісник // Українська правда. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/19/5492052/?attempt=1. 6. Ермолаев А. Украине нужна Конституция республики. [Електронний ресурс] / А. Ермолаев. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page54-921.html. 7. Юхновський І. Зміни до Конституції потрібні / І. Юхновський // Дзеркало тижня. – 2007. – № 34. – С. 4–14. 8. Жданов І. Реформу потрібно проводити після всенародних і чесних президентських виборів у 2004 р. [Електронний ресурс] / І. Жданов. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=331

Лариса Полякова

ИСТОРИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА КОНСТИТУЦИОННУЮ РЕФОРМУ 2004 Г.: ЭТАПЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Проанализирован процесс проведения конституционной реформы 2004 г., пути внесения изменений в Конституцию Украины. Исследовано влияние конституционной реформы на политическую и экономическую ситуацию в Украине, взгляды политологов, историков, взаимодействие ветвей государственной власти, роль Президента Л. Кучмы в проведении конституционной реформы 2004 г.

Ключевые слова: конституционная реформа, законопроект, Президент, Верховный Совет, правительство.

Larysa Polyakova

THE HISTORICAL VIEW ON THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2004: STAGES AND CONSEQUENCES

The analysis of the process of carrying of the constitutional reform of 2004. The ways of submission of changes to the Constitution of Ukraine. The bills about submission of changes in the Constitution of Ukraine. The influence of the constitutional reform on the political and economical situation in Ukraine. The opinions of political scientists, historians on the constitutional reform of 2004. The interaction of the state authority branches according to the constitutional reform of 2004. The position of the Constitutional Court concerning the constitutional reform of 2004. The role of the President L. Kuchma in carrying of the constitutional reform.

Key words: constitutional reform, bill, President, government, interaction.