

УДК 321.01:352.071

Колюх В. В.*Кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Автор досліджує трансформацію форми державного правління в контексті сучасного конституційного процесу в Україні. Розкриває політичні процеси, які передували прийняттю Конституції України 1996 року, аналізує конституційну реформу 2004 року, її скасування Конституційним Судом України в 2010 році, повернення до положень Конституції 2004 року в 2014 році. Робить висновки про недоцільність повного перегляду положень Конституції України Конституційною Комісією, обґрунтовує необхідність внесення змін до окремих її розділів.

Ключові слова: форма державного правління, конституційний процес, конституційна реформа, глава держави, парламент, уряд.

Інституціональною характеристикою організації державної влади та основною складовою форми держави виступає форма державного правління. Форма державного правління— спосіб організації державної влади, зумовлений принципами формування і взаємовідносин вищих органів держави— глави держави, парламенту, уряду. Визначальною характеристикою форми державного правління є правовий статус глави держави, залежно від правового статусу глави держави і порядку формування цього вищого органу державної влади розрізняють дві основні форми державного правління— монархію і республіку [1, с. 545].

Зазначимо, що загалом період від набуття незалежності до прийняття нової Конституції України 1996 року був найбільш політично нестабільним за роки незалежності. Прояви цієї нестабільності та суперечностей на рівні парламенту і глави держави вимагало запровадження в Україні найбільш прийнятної та оптимальної для всіх гілок влади форми державного правління. У центрі суперечностей між Верховною Радою України і Президентом України, персоналізованих постатями

І. С. Плюща і Л. М. Кравчука, а згодом О. О. Мороза і Л. Д. Кучми, перебували проблеми розробки проекту і прийняття нової Конституції України. Найбільше розходжень між ними виникало формально щодо питання вибору форми державного правління в Україні—радянської, президентської, парламентарної чи змішаної, а фактично—щодо обсягу конституційних повноважень парламенту і глави держави. Не будемо вдаватися тут до аналізу перипетій конституційного процесу. Досить докладно ці процеси досліджено в серії статей під рубрикою «Еволюція влади. Законодавча влада» українського журналіста В. О. Королюка, який у зв'язку з цим зазначав, що симпатії І. С. Плюща щодо форми державного правління еволюціонували від радянської форми правління до парламентарної, симпатії Л. М. Кравчука—від змішаної президентсько-парламентарної до парламентарної, симпатії Л. Д. Кучми—від президентської до змішаної президентсько-парламентарної, а від останньої—до парламентарно-президентської. О. О. Мороз був і залишається послідовним прихильником парламентарної форми правління [2].

Загострення суперечностей між Верховною Радою України та Президентом України щодо запровадження тієї чи іншої форми правління та перетягування «владного покривала» щодо розширення повноважень вищих органів влади призвели до позачергових парламентських та президентських виборів.

27 березня 1994 року відбулись вибори до Верховної Ради України, а 26 червня 1994 року—Президента України. Позачергові парламентські і президентські вибори, однак, не стабілізували політичну ситуацію в країні. Навпаки, вона ще більше загострилася, оскільки на зміну досвідченому і схильному до компромісів Л. М. Кравчуку прийшов менш досвідчений і менш гнучкий політик Л. Д. Кучма. У центрі протистояння Президента України і Верховної Ради України, як і раніше, перебували проблеми прийняття нової Конституції України. Л. Д. Кучма виступав за розширення повноважень Президента України, Верховна Рада України відстоювала своє право на владу.

Протистояння тривало до 8 червня 1995 року, коли була підписана угода між членами восьми фракцій (груп) за участі О. О. Мороза і Президентом України Л. Д. Кучмою «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»» [3]. Договір запроваджував президентсько-парламентарний різновид

змішаної президентської форми правління зі значним розширенням повноважень Президента України щодо формування і функціонування Кабінету Міністрів України і звуженням відповідних повноважень Верховної Ради України. Це була майже президентська республіка.

Згідно з Договором Президент України не тільки залишився главою виконавчої влади, а й став очолювати Кабінет Міністрів України, одноособово формуючи його без участі Верховної Ради України: «Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України... Президент України як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолюваний ним Уряд—Кабінет Міністрів України—та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади» (ч. 1,2 ст. 19); «Президент України у місячний строк після вступу на посаду або з дня відставки попереднього складу Уряду призначає Прем'єр-міністра України, формує новий склад Уряду України—Кабінет Міністрів України» (ч. 1 ст. 22).

За Договором Верховна Рада України набула повноваження щодо можливості оголошення вотуму недовіри Кабінету Міністрів України чи окремим його членам (це ознака парламентарної республіки): Верховна Рада України «може оголосити вотум недовіри усьому складові Уряду України чи окремим його членам, що тягне за собою їх відставку» (п. 23 ст. 17). Підставою оголошення вотуму недовіри може бути, зокрема, незгода Верховної Ради України з поданою на її розгляд Програмою діяльності Кабінету Міністрів України: «У двомісячний строк від дня сформування Кабінет Міністрів України представляє Програму своєї діяльності на розгляд Верховної Ради України. У разі незгоди з поданою Програмою Верховна Рада України може виразити Кабінету Міністрів України недовіру» (ч. 2 ст. 22).

Конституційний Договір дещо знизив напругу у відносинах між Президентом України і Верховною Радою України, однак не усунув основну причину їхнього протистояння—проблему прийняття нової Конституції України, а точніше—конституційного закріплення претензій глави держави і парламенту на владу. Президент України схилився до президентської форми правління, Верховна Рада України—до парламентарної.

Нова Конституція України [4] була прийнята 28 червня 1996 року—під погрозою Президента України винести свій варіант Основного Закону на референдум. Конституція стала певним компромісом між Президентом України і Верховною Радою України щодо їхніх повноважень. Вона зберегла президентсько-парламентарний різновид

змішаної форми республіканського правління з розширенням повноважень Верховної Ради України щодо формування Кабінету Міністрів України порівняно з Конституційним Договором.

За Президентом України зберігалася вирішальна роль у формуванні Кабінету Міністрів України. Згідно з Конституцією (до внесення змін від 8 грудня 2004 року—В. К.) він «призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку» (п. 9 ч. 1 ст. 106); «призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах» (п. 10 ч. 1 ст. 106). Крім того, Президент України «утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади...» (п. 15 ч. 1 ст. 106), «скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим» (п. 16 ч. 1 ст. 106).

Водночас Верховна Рада України також стала брати участь у формуванні Кабінету Міністрів України—до її повноважень належало «надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України» (п. 12 ч. 1 ст. 85).

Якщо врахувати, що Конституція наділила Президента України правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (ч. 1 ст. 93), до того ж «Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово (ч. 2 ст. 93), що він «має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України» (п. 30 ч. 1 ст. 106), право розпуску парламенту—«припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися» (п. 8 ч. 1 ст. 106), що він фактично був главою виконавчої влади (хоча Конституція його таким не визнавала), то дійдемо висновку, що з прийняттям нової Конституції України повноваження зі здійснення державної влади в системі поділу влади були остаточно зміщені на користь Президента України.

Найслабкішою ланкою в системі вищих органів державної влади України виявився Кабінет Міністрів України. За Конституцією України Кабінет Міністрів України був відповідальний перед Президентом України (ч. 2 ст. 113), складав повноваження перед новообраним

Президентом України (ч. 1 ст. 115), Прем'єр-міністр України був зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України (ч. 6 ст. 115). Водночас Кабінет Міністрів України був підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ч. 2 ст. 113), яка могла розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України (ч. 1 ст. 87), наслідком чого мала бути відставка Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 115).

Відповідно до ознак змішаної форми правління Кабінет Міністрів України ніс подвійну політичну відповідальність — перед Президентом України і перед Верховною Радою України, однак сам не мав правових чи політичних засобів впливу на них. Такими засобами мали б бути інститут контрасигнатури та постійно діюча парламентська більшість. Однак встановлений Конституцією України інститут контрасигнатури (ч. 4 ст. 106) не міг бути засобом впливу уряду на главу держави через цілковиту залежність Прем'єр-міністра і міністрів України від Президента України. Вони просто не могли ставити питання про узгодження дій глави держави з урядом, оскільки цілковито залежали від нього і практично у будь-який час могли бути відправлені ним у відставку. Тому беззастережно контрасигнували будь-який акт Президента України.

Постійно діючої парламентської більшості, на яку у своїй діяльності міг би спиратися Кабінет Міністрів України, і через яку він міг би впливати на парламент, у Верховній Раді України взагалі не існувало, що було пов'язано з порядком її формування і позапарламентським способом формування Кабінету Міністрів України, за якого не було потреби в існуванні такої більшості.

Перші після прийняття нової Конституції України вибори до Верховної Ради України відбулися 29 березня 1998 року вже за змішаною (мажоритарно-пропорційною) виборчою системою, запровадженою Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року [5]. Відповідно до закону 225 народних депутатів України стали обиратися в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою відносної більшості, а 225 — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Загороджувальний бар'єр становив чотири відсотки. Право висунення кандидатів у народні депутати України було закріплено за громадянами України, які мали право голосу,

і могло бути реалізоване ними шляхом самовисування, через політичні партії, виборчі блоки партій, а також збори громадян і трудові колективи (останнє можна розцінювати як рецидив тоталітаризму). Закон не встановлював мінімальної частки виборців, участь яких у голосуванні була необхідною для того, щоб вибори відбулися.

Новий склад Верховної Ради України був більшою мірою здатний до її політичного структурування, формування проурядової більшості, ніж попередній. Однак потреби в існуванні такої більшості не було, оскільки Кабінет Міністрів України формувався Президентом України за номінальної участі Верховної Ради України— вона тільки надавала згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України. Останній, як і міністри, призначалися главою держави фактично на власний розсуд.

Політичному структуруванню Верховної Ради України, утворенню у ній постійно діючої більшості та опозиції перешкождали, крім усього іншого, міжфракційні переходи народних депутатів, що набули масового характеру—їх рахунок ішов на сотні. Переходи призводили до значних змін як у кількісному складі фракцій, так і у фракційній структурі Верховної Ради України, що не могло не вплинути на формування постійно діючої парламентської більшості.

Численні міжфракційні переходи відбувалися і у складі Верховної Ради України четвертого скликання, обраної 31 березня 2002 року. Вибори проводилися також за змішаною виборчою системою, але вже відповідно до нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року [6]. Виборча система визначалася законом вже не як мажоритарно-пропорційна, а як пропорційно-мажоритарна. Принциповою зміною у виборчому законодавстві стало те, що право висування кандидатів у народні депутати України могло бути реалізоване громадянами України вже тільки через політичні партії та виборчі блоки політичних партій (збори громадян і трудові колективи таким правом не наділялися) або шляхом самовисування. Загороджувальний бар'єр, як і раніше, становив чотири відсотки.

Чергова спроба змінити Конституцію України та усунути прояви політичної нестабільності шляхом зміни форми державного правління відбулася наприкінці 2004 року. Не будемо аналізувати тут політичних подій в Україні кінця 2004 року, які отримали назву «помаранчевої революції», та їхніх політичних наслідків, бо це не є предметом даного дослідження. Масових громадянських зіткнень з непередбачуваними наслідками в Україні на цей раз вдалося уникнути, в тому числі і

у зв'язку з прийняттям «в пакеті» Верховною Радою України 8 грудня 2004 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [7]. Конституційними змінами в Україні натомість президентсько-парламентарної запроваджувалася парламентарно-президентська форма республіканського правління. Різниця між цими різновидами змішаної форми правління полягає в тому, хто відіграє визначальну роль у формуванні і функціонуванні уряду — президент (президентсько-парламентарна республіка) чи парламент (парламентарно-президентська республіка).

До внесення в Конституцію України змін Кабінет Міністрів України формувався Президентом України за номінальної участі Верховної Ради України — вона лише надавала згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України. Решта членів Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади призначалися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України без участі Верховної Ради України. Водночас Кабінет Міністрів України ніс подвійну політичну відповідальність — не тільки перед Президентом України, який його формував, а й перед Верховною Радою України, яка участі у формуванні всього складу Кабінету Міністрів України не брала, а тому не мала підстав його підтримувати.

Становище докорінно змінилося після внесення до Конституції України змін від 8 грудня 2004 року. Вирішальну роль у формуванні Кабінету Міністрів України стала відігравати Верховна Рада України. Як за парламентарної форми правління, уряд має формуватися коаліцією фракцій політичних партій чи однією фракцією, яким належить більшість парламентських мандатів. Згідно з Конституцією України «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 входить 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» (ч. 2–4 ст. 114).

Конституційні зміни стосуються не тільки порядку формування Кабінету Міністрів України, а й його політичної відповідальності.

Як і раніше, Конституція України встановлює, що «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією» (ч. 2 ст. 113). Однак якщо раніше Президент України міг відправити Прем'єр-міністра України (а значить, й увесь склад Кабінету Міністрів України) у відставку: «Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України...» (ч. 6 ст. 115), то тепер він не має права відправити уряд у відставку, а може лише поставити питання про його відповідальність перед парламентом: «Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України» (ч. 1 ст. 87). Якщо раніше Кабінет Міністрів України складав повноваження перед новообраним Президентом України (ч. 1 ст. 115), то тепер він складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (ч. 1 ст. 115).

Конституційні зміни передбачають також інші обмеження повноважень Президента України у сфері виконавчої влади. Утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади тепер уже не Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, а Кабінет Міністрів України відповідно до закону (п. 9¹ ст. 116). Якщо раніше Президент України міг скасовувати акти Кабінету Міністрів України (п. 16 ч. 1 ст. 106), то тепер він тільки «зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності... Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (п. 15 ч. 1 ст. 106).

Після приходу до влади Президента України В. Януковича, Конституційним Судом України було ухвалено Рішення про визнання неконституційним (таким, що не відповідає Конституції України) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [14], яким фактично було скасовано конституційну реформу 2004 року і повернуто Україну до президентсько-парламентарної республіки.

Проте, вже в 2012 році Президент України В. Янукович намагався піддати ревізії положення чинної Конституції України, створивши Конституційну Асамблею, одним із основних завдань якої було доо-

працювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України як було зазначено в Указах Президента України В. Януковича «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 року № 31/2012 [8] та «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012 [9].

Діяльність та здобутки Конституційної Асамблеї поки що не стали предметом усебічного наукового аналізу. На нашу думку, ця діяльність може слугувати наочним підтвердженням не тільки недоцільності, а й неможливості «всеосяжної конституційної реформи» в Україні, рекомендованої Венеціанською комісією у її Висновку про Конституційну ситуацію в Україні [10], зробленому у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України Рішення про визнання неконституційним (таким, що не відповідає Конституції України) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, яким фактично було скасовано конституційну реформу 2004 року.

Згідно з Положенням про Конституційну Асамблею, затвердженим Указом Президента України В. Януковича «Про Конституційну Асамблею», вона мала спершу підготувати та схвалити Концепцію внесення змін до Конституції України, а вже потім на основі цієї Концепції підготувати законопроект (законопроекти) про внесення змін до Конституції України та попередньо його (їх) схвалити.

21 червня 2013 року Конституційна Асамблея на пленарному засіданні проект Концепції внесення змін до Конституції України прийняла за основу для подальшого доопрацювання з урахуванням зауважень, рекомендацій, застережень, висловлених на засіданні Конституційної Асамблеї, а також пропозицій, що надійшли від комісій Конституційної Асамблеї, окремих членів Конституційної Асамблеї, експертів, громадських організацій і громадян. Робоча група Конституційної Асамблеї за участю провідних експертів та фахівців забезпечила узагальнення пропозицій до Концепції внесення змін до Конституції України і підготувала її доопрацьований текст, який 28 січня 2014 року був офіційно розміщений разом із проектом Пояснювальної записки до проекту Концепції на сайті Конституційної Асамблеї для широкого громадського обговорення [11].

На жаль, широкого громадського обговорення Концепції внесення змін до Конституції України не відбулося через драматичні події в Україні в лютому 2014 року та їх політичні і конституційно-правові наслідки, а також розв'язана сепаратистами за допомогою і з безпосередньою під-

тримкою вищого керівництва Російської Федерації братовбивча війна на Сході України. Тож питання про трансформацію форм державного правління, зокрема про децентралізація, чітке розмежування сфер компетенції держави і областей чекає свого конституційного вирішення.

Список використаних джерел:

1. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. — К.: Либідь, 2005. — 568 с.
2. Королюк В. Битва довкола повноважень // Голос України. — 2002. — 14 травня.
3. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 43. — Ст. 280.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 51–52. — Ст. 265.
7. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
8. Указ Президента України «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 року № 31/2012. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14411.html>
9. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>
10. Висновок про конституційну ситуацію в Україні. [Електронний ресурс].—Режим доступу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2010\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2010)044-e)

11. Концепція внесення змін до Конституції України (проект). [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792>

Стаття надійшла до редакції 03.02.2015 р.

Колух В.В. Трансформация форм государственного правления в контексте конституционных изменений в Украине

Автор исследует трансформацию формы государственного правления в контексте современного конституционного процесса в Украине. Раскрывает политические процессы, которые предшествовали принятию Конституции Украины 1996 года, анализирует конституционную реформу 2004 года, ее аннулирование Конституционным Судом Украины в 2010 году, возвращение к положениям Конституции 2004 года в 2014 году. Делает выводы о нецелесообразности полного пересмотра разделов Конституции Украины Конституционной Комиссией, обосновывает необходимость внесения изменений к отдельным ее разделам.

Ключевые слова: форма государственного правления, конституционный процесс, конституционная реформа, глава государства, парламент, правительство.

Kolyukh V.V. The transformation of the form of government in the process of the constitutional changes in the Ukraine

The author studies the transformation of the form of government in the context of the current constitutional process in the Ukraine. The political processes that have been preceded the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996 are revealed, the constitutional reform of the 2004 and its cancelation by the decision of the Constitutional Court of Ukraine in 2010 are analyzed, the process of the regress to the Constitution of 2004 in 2014 is researched. The scientist makes a conclusion on the inexpediency of a full review of the provision of the Constitution of the Ukraine by the Constitutional Commission, proves the necessity of the amendment to the certain chapters.

Keywords: a form of government, a constitutional process, a constitutional reform, a president, a parliament, a government.