

Володимир Крейденко,

кандидат наук з державного управління, асистент кафедри парламентаризму, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Україна

РОЗДІЛ 1.2. ЕВОЛЮЦІЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Анотація. *Роботу присвячено актуальному питанню реформування державного управління та його забезпечення в розрізі еволюції парламентаризму в сучасній Україні за змішаної форми державного правління (президентсько-парламентській та парламентсько-президентській) із застосуванням найкращих світових практик парламентів таких країн розвинутої демократії, як: Канада, Великобританія, Італія, США, Німеччина, Франція. Предметом наукового дослідження є еволюція парламентаризму в Україні. Методологія наукового дослідження складає загальнонауковий матеріалістично-діалектичний метод. У процесі дослідження також застосовувались історично-правовий, політичний, державницький, порівняльно-правовий, структурно-функціональний, формально-логічний, соціологічний, статистичний та низка інших загальнонаукових і спеціальних наукових методів. Метою наукового дослідження є вивчення та апробація найкращих світових та українських практик роботи й повноважень парламентів світу та Верховної Ради України за різних форм державного правління для формування ефективної системи державної влади, де провідну роль має відігравати вищий законодавчий орган влади в Україні. Висновок дослідження. В основі унеможливлення політичних конфліктів та криз, а також для ефективної інституційної взаємодії між Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України має бути ухвалено низку змін до Конституції України, законів України та чітко розподілені всі владні повноваження у сфері виконавчої гілки влади.*

для Верховної Ради України в системі публічного управління, які спрямовані на побудову збалансованої системи державного управління та ефективного розподілу управлінських функцій, що унеможливають повторення політичних криз та конфліктів у сфері поділу влад в Україні.

Ознакою кожної демократичної та правової держави є парламент – вищий представницький та законодавчий орган влади. Парламент правомочний виражати волю народу та представляти його суверенітет через ухвалення законів, які є загальнообов'язковими для виконання на всій території держави.

Парламент, обраний у демократичний спосіб на основі загальновиборчого права, є одним із найважливіших інститутів легітимації влади в державі, що здійснює свої функції на основі транспарентності, плюралізму позицій, відкритої та гласної політичної полеміки. Парламент, беручи витоки з моменту появи та протягом усіх часів своєї еволюції, мав різні форми та методи здійснення на той час «прямої демократії» через зібрання роду чи племені для розв'язання проблем, напрацювання планів та унормування устрою співіснування в суспільстві. Завдяки парламенту в державах зберігаються, розвиваються або навіть створюються нові демократичні форми державного правління. Роль найвищого законодавчого органу в житті громадян є різною, проте в діяльності більшості парламентів є багато спільного, що заслуговує на вивчення та практичне використання, у тому числі і для українського парламенту.

Важливо усвідомлювати, що ідеали свободи, невід'ємних прав людини і громадянина та справедливості можуть існувати тільки тоді, коли в державі існує принцип народовладдя та поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову.

Принцип поділу влад був уперше описаний у політико-правовому трактаті «Про дух законів» французького філософа-просвітителя Ш. Л. де Монтеск'є, виданому в 1748 р., де головною метою означено забезпечення політичної свободи громадянам та захист від свавілля і зловживання з боку влади. Ці принципи знайшли своє відображення в Конституції Сполучених Штатів Америки, ухваленої в 1787 р., яка й досі є прикладом найдемократичнішої конституції світу.

Згодом основи принципу поділу влад, демократії та свобод мали своє відображення в конституціях держав Європи, які утворилися внаслідок буржуазних революцій XIX ст.



Як показує світовий досвід розвинутих демократій, єдиною ефективною інституцією, що безпосередньо не дає узурпувати владу одній особі чи групі осіб у державі, є демократичний парламент.

У багатьох країнах світу парламенти є центрами прийняття важливих державних рішень, місцем публічних обговорень для політиків та суспільних діячів, які постійно сперечаються та дебатують між собою для переконання виборців у правильності їх поглядів на питання економіки, суспільно-політичного устрою держави чи інших питань із метою легітимізації прийнятих рішень та отримання влади, делегованої народом, через механізм виборів.

Варто відзначити, що від форми державного правління (чи це президентська, парламентська чи інша форма державного правління) залежить і функції парламенту, а разом із цим – його повноваження. Закладаючи форму державного правління в конституцію, громадяни одразу окреслюють коло повноважень для гілок влади в державі.

У Сполучених Штатах Америки діє президентська форма державного правління, що є взірцем для інших країн із подібною формою правління. Парламент за президентської форми правління в США виконує не тільки законодавчі функції, а й відіграє значну роль у системі владних відносин.

У державах із парламентською формою державного правління, взірцем якої прийнято вважати Великобританію (конституційна монархія), парламент формує та контролює роботу уряду, проте роль партійної більшості в контролі за діяльністю парламенту займає також визначальне місце.

Залишаються різними також функції та повноваження законодавчих органів влади залежно від структури парламентів (однопалатні чи двопалатні).

Двопалатні парламенти здебільшого характерні для держав із федеральним устроєм, де одна із палат є верхньою, інша – нижньою. У таких країнах прийняття законів спочатку має пройти в нижній палаті, а потім остаточно приймається верхньою палатою. Верхня палата зазвичай має право тільки ухвалити чи відхилити законопроект, проте не має права вносити в законопроект правки чи суттєві зміни. Такими державами, до прикладу, є Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Індія, Сполучене Королівство Великої Британії та Пів-



нічної Ірландії. Але й тут зі схожою структурою вищих органів законодавчої влади не має повністю ідентичних функцій та повноважень парламентів.

Прикладом цього є німецький Бундесрат, який за конституцією держави не є палатою законодавчої гілки влади, проте ухвалити жоден закон без його участі неможливо.

З розпадом Радянського Союзу в більшості країн Східної Європи почали проходити трансформаційні процеси зміни суспільно-політичного життя, схожі з процесами в Україні, та з'являтися двопалатні парламенти – у Республіці Польща, Чеській Республіці, Румунії та інших країнах на той час «соціалістичних режимів».

У свою чергу, однопалатні парламенти в більшості випадків прижилися в країнах з унітарним адміністративним устроєм. Запровадження в деяких державах з унітарною формою державного устрою двопалатного парламенту не виправдало себе ні в представницькому плані, ні в плані ефективності законодавчої роботи. Причиною цього, на нашу думку, є те, що унітарний устрій держави при двопалатному органі законодавчої влади передбачає дублювання представницьких функцій депутатами, оскільки адміністративний поділ не базується на окремішності інтересів громадян, які проживають на певній адміністративній одиниці, крім випадків, коли в цій адміністративній одиниці громадяни, об'єднані за історичними ознаками чи за етнічним принципом. Тільки в такому випадку представництво та делегування повноважень депутату від цієї етнічної групи може бути виправдано та логічно відображено у двопалатному парламенті.

Треба відзначити, що ефективність парламенту, на нашу думку, залежить не стільки від структури законодавчого органу, скільки від фаховості підготовки депутатів та правильної організації їх роботи. Спробувавши на практиці структуру роботи двопалатного парламенту, такі країни, як Королівство Данія, Королівство Швеції, Республіка Португалія, Грецька Республіка повернулися до однопалатного парламенту.

Питання ефективності двопалатної системи в унітарних державах досі активно обговорюється в наукових колах, зважаючи на питання оцінки ефективності законотворчого процесу в парламентах та враховуючи рівень демократичного представництва в таких законодавчих органах влади. Так, французький правник, письменник і політичний мислитель Ш.-Л. де Монтеск'є обґрун-



товував необхідність роботи двопалатного парламенту в унітарних державах через таку концепцію – в одній палаті депутати б представляли народ, а в іншій – аристократію. У сучасних же державно-управлінських, юридичних та політологічних колах розглядають також фактор економічної доцільності однопалатного парламенту на протигагу двопалатному, ураховуючи необхідність фінансового забезпечення такого представницького органу.

Інколи система виборів у країні у двопалатний парламент може не ґрунтуватися на конституції держави. Таким прикладом є Королівство Норвегії та Ісландія, де тільки після загальних парламентських виборів формується двопалатний парламент. Кількісний склад двопалатних парламентів також здебільшого базується на кількості населення країни. Найчисленнішим у світі вважається парламент Китайської Народної Республіки, що нараховує 3 тис. депутатів у законодавчому органі під назвою Всекитайські збори народних представників.

Також варто зазначити, що в більшості країн світу форми, функції та організація роботи парламентів зазвичай чітко прописані в конституції, регламенті та профільних законах.

Порівняння з діяльністю парламентів країн розвинутої демократії, де основна політична боротьба йде навколо існуючих суспільних відносин, покращення економічного та екологічного стану держави, в Україні парламент досі наздоганяє розвиток європейського законодавства та його адаптацію, залишаючи небагато часу на обговорення фундаментальних засад економічного відновлення держави та добробуту громадян. Проте це зовсім не применшує важливість Верховної Ради України, а, навпаки, дає можливість для вдосконалення та впровадження найкращих законодавчих практик світу з метою системного представництва громадян України та їх інтересів.

Верховна Рада України – єдиний загальнодержавний представницький, колегіальний, виборний, однопалатний, постійно діючий орган законодавчої влади України [1, с. 566–567].

Ураховуючи велику відповідальність, покладену на Верховну Раду України щодо життєдіяльності країни та дотримання найвищих стандартів у сфері демократичних цінностей, а також із метою визначення найкращих практик для функціонування вищого законодавчого органу в державі варто всебічно розглянути етапи його трансформації та роботи в різні історичні періоди.



1.2.1. Парламентаризм в Україні за радянських часів

Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки, як і інші найвищі законодавчі органи країн світу, починаючи з 1937 рр. формувалася на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні безпосередньо громадянами УРСР протягом одинадцяти скликань. Проте ці вибори мали формальний характер, оскільки єдина – Комуністична партія УРСР – власноруч формувала перелік кандидатів у депутати виходячи з рівня прихильності до «лінії партії» та з позиції пропорційного представництва: жінок, робітників, учителів, лікарів, учених та партпрацівників, безпартійних.

Тож до Верховної Ради УРСР на безальтернативній основі за повного контролю Комуністичної партії УРСР обиралися заздалегідь визначені представники Комуністичної партії УРСР та безпартійних. Як правило, був один кандидат на виборчому окрузі (на сто тисяч населення), у якого не було політичних конкурентів та який обирався як правило не менше ніж 99,9% виборців строком на 4 роки, а з 1975 р. – на 5 років.

Докорінні системні зміни в радянській виборчій системі сталися в 1990 р., коли загальна кількість депутатів, які мали обиратися до Верховної Ради УРСР, налічувала 450 депутатів, і вперше з часів утворення Верховної Ради УРСР за місце в парламенті конкурували більш ніж один кандидат.

Кандидатів у депутати ВР УРСР висували трудові колективи та Комуністична партія на загальних підставах. За законом обрані депутати мали право суміщати роботу на своїх робочих місцях і одночасно бути депутатами Верховної Ради УРСР.

Уже 16 липня 1990 р. Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, проголосила державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах [2].



Ухвалення «Декларації про державний суверенітет України» стало відправною точкою в питаннях внесення змін до діючої Конституції Української РСР та інших законодавчих актів республіки. Така законодавча робота Верховної Ради УРСР наблизила Конституцію Української РСР від 20 квітня 1978 р. до початкових засад політичного плюралізму та демократичним основам поділу влад. Серед цих змін, зокрема, закон «Про зміни й доповнення Конституції Української РСР», яким скасовувалася:

Стаття 6 Конституції УРСР. Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КПРС існує для народу і служить народові. Озброєна марксистсько-ленінським ученням, Комуністична партія визначає генеральну перспективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої й зовнішньої політики СРСР, керує великою творчою діяльністю радянського народу, надає планомірного, науково обґрунтованого характеру його боротьбі за перемогу комунізму [3].

Скасування цієї статті дало змогу започаткувати в Україні певний вид багатопартійної політичної системи. Закон «Про зміни й доповнення Конституції Української РСР» дав старт громадянам УРСР розпочати об'єднуватися в політичні партії, громадські організації й рухи та через своїх представників, брати участь у формуванні, розробці і здійсненні політики республіки.

Закон «Про зміни й доповнення Конституції Української РСР», а саме ст. 7 була викладена таким чином: «Не допускається створення й діяльність партій, інших громадських організацій і рухів, що ставлять за мету зміну шляхом насильства конституційного ладу й у будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави, а також підрив її безпеки, розпалювання національної й релігійної ворожнечі» [4].

Крім того, Верховною Радою УРСР у Законі «Про зміни й доповнення Конституції Української РСР» були ухвалені нові статті. Для всебічного аналізу впливу вищезазначених змін на питання еволюції парламентаризму в Україні пропонуємо розглянути їх комплексно в такій редакції.

У гл. 4 «Зовнішньополітична діяльність і захист соціалістичної Вітчизни»: частину першу ст. 28 викласти в такій редакції: «Українська РСР у зовнішньополітичній діяльності керується цілями, завданнями та принципами зовнішньої політики, визначеними Конституцією Української РСР»;



Стаття 29. «Відповідно до Конституції Української РСР захист соціалістичної Вітчизни належить до найважливіших функцій держави і є справою всього народу. Порядок проходження військової служби громадянами Української РСР визначається законодавством Української РСР»;

Частина друга ст. 3: «Обов'язки державних органів, громадських організацій, службових осіб і громадян щодо забезпечення безпеки країни та зміцнення її обороноздатності визначаються законодавством Української РСР».

У гл. 6 «Основні права, свободи й обов'язки громадян Української РСР». Стаття 49. Громадяни Української РСР мають право об'єднуватись у політичні партії, інші громадські організації, брати участь у рухах, що сприяють задоволенню їх законних інтересів. Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і є необхідними для інтересів державної чи суспільної безпеки, громадського порядку або захисту прав та свобод громадян. Політичним партіям і громадським організаціям гарантуються умови для виконання своїх статутних завдань.

Стаття 71. На території Української РСР забезпечується верховенство законів республіки.

У гл. 12 «Верховна Рада Української РСР» пп. 10, 11 і 21 ст. 97:

10) «обрання Верховного Суду Української РСР, суддів обласних і Київського міського судів, призначення Генерального прокурора Української РСР, Головного державного арбітра Української РСР, Голови Комітету державної безпеки Української РСР, Голови правління Національного банку Української РСР, головного редактора газети Верховної Ради Української РСР, затвердження колегій Прокуратури Української РСР, Державного арбітражу Української РСР, Комітету державної безпеки Української РСР»;

11) «обрання Конституційного Суду Української РСР»;

21) «визначення порядку організації й діяльності республіканських і місцевих органів державної влади й управління, суду, прокуратури та арбітражу; визначення загальних правових засад утворення й діяльності громадських організацій в Українській РСР»;

частина перша ст. 103: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді Української РСР належить народним депутатам Української РСР, Президії Верховної Ради Української РСР, Голові Верховної Ради Української РСР, постійним комісіям Верховної



Ради Української РСР, Конституційному Суду Української РСР, Раді Міністрів Української РСР, Верховному Суду Української РСР, Генеральному прокурору Української РСР, Головному державному арбітру Української РСР»;

пп. 3 і 4 ст. 108:

3) представляє Верховній Раді Української РСР кандидатури для обрання на посади Першого заступника й заступника Голови Верховної Ради Української РСР, а також пропозиції про персональний склад Конституційного Суду Української РСР;

4) представляє Верховній Раді Української РСР кандидатури для обрання або призначення на посади Голови Конституційного Суду Української РСР, Голови Ради Міністрів Української РСР, Голови Верховного Суду Української РСР, Генерального прокурора Української РСР, Головного державного арбітра Української РСР, Голови Комітету державної безпеки Української РСР, Голови правління Національного банку Української РСР, головного редактора газети Верховної Ради Української РСР; частина друга статті 110: «Обрання і призначення посадових осіб до складу Конституційного Суду Української РСР, Ради Міністрів Української РСР, Верховного Суду Української РСР, суддів обласних і Київського міського судів, а також колегій Прокуратури Української РСР, Державного арбітражу Української РСР, Комітету державної безпеки Української РСР провадяться при наявності висновку відповідних постійних комісій Верховної Ради Української РСР»;

Стаття 112. Конституційний Суд Української РСР обирається Верховною Радою Української РСР на десять років із числа спеціалістів у галузі права в складі Голови, заступника Голови і 23 членів Суду. Особи, обрані до Конституційного Суду Української РСР, не можуть одночасно входити до складу інших державних органів, діяльність і акти яких є піднаглядними Конституційному Суду, а також бути народними депутатами Української РСР чи належати до будь-яких політичних партій і рухів. Особи, обрані до Конституційного Суду Української РСР, при виконанні своїх обов'язків є незалежними й підкоряються тільки Конституції Української РСР. Організація й порядок діяльності Конституційного Суду Української РСР визначаються Законом про Конституційний Суд Української РСР» (2400–12).

У гл. 13 «Рада Міністрів Української РСР»: пп. 5 і 8 ст. 118:



5) вживає заходів у межах, встановлених Конституцією Української РСР, щодо забезпечення державної безпеки й обороноздатності країни»;

8) здійснює керівництво в галузі відносин Української РСР з іноземними державами та її участі в діяльності міжнародних організацій»;

Стаття 120. Рада Міністрів Української РСР на основі й на виконання законів Української РСР та інших рішень Верховної Ради Української РСР, указів Президії Верховної Ради Української РСР видає постанови й розпорядження, організує й перевіряє їх виконання. Постанови й розпорядження Ради Міністрів Української РСР є обов'язковими до виконання на всій території Української РСР;

Стаття 122. Рада Міністрів Української РСР об'єднує і спрямовує роботу союзно-республіканських і республіканських міністерств і державних комітетів Української РСР, інших підвідомчих їй органів. Міністерства й державні комітети Української РСР керують дорученими їм галузями управління або здійснюють міжгалузеве управління, підлягаючи Раді Міністрів Української РСР.

Міністерства й державні комітети Української РСР несуть відповідальність за стан і розвиток доручених їм сфер управління; у межах своєї компетенції видають акти на основі й на виконання законів Української РСР та інших рішень Верховної Ради Української РСР і її Президії, постанов і розпоряджень Ради Міністрів Української РСР; організують і перевіряють їх виконання.

У гл. 18 «Суд і арбітраж»: частина третя ст. 149: «Найвищий судовий контроль і нагляд за судовою діяльністю судів республіки здійснюються лише Верховним Судом Української РСР. Організація й порядок діяльності судів Української РСР визначаються законами Української РСР»;

Стаття 150 частина сьома: «Судді не можуть бути народними депутатами й на час виконання своїх обов'язків припиняють членство в будь-яких політичних партіях і рухах».

Глава 19 «Прокуратура. Стаття 162. Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території Української РСР здійснюєть-



ся Генеральним прокурором Української РСР і підлеглими йому прокурорами.

Стаття 163. Генеральний прокурор Української РСР призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею й тільки їй підзвітний. Прокурорів областей, районних та міських прокурорів призначає Генеральний прокурор Української РСР.

Стаття 164. Строк повноважень Генерального прокурора Української РСР і всіх нижчестоящих прокурорів – п'ять років.

Стаття 165. Органи прокуратури в здійсненні своїх повноважень є незалежними й керуються Конституцією Української РСР та чинними законами. Організація й порядок діяльності органів прокуратури Української РСР визначаються Законом про прокуратуру Української РСР» (1789–12) [4].

Припинена дія гл. 2 «Економічна система», гл. 16 «Державний план економічного й соціального розвитку Української РСР» і гл. 17 «Державний бюджет Української РСР» до прийняття нової Конституції Української РСР.

Проаналізувавши статті Закону «Про зміни й доповнення Конституції Української РСР», можна прийти до висновків, що, незважаючи на те, що Українська РСР, ще де-юре й де-факто перебувала в складі СРСР, Верховна Рада УРСР цими змінами заклала фундамент для народження незалежної держави з відокремленими інститутами влади, визначеними повноваженнями органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади як обов'язкового елементу майбутньої суверенності та незалежності.

Наступним етапом трансформації Конституції Української РСР до стандартів системи стримувань та противаг стало введення в главу 12-прім, ст. 114 Положення про заснування поста Президента Української РСР від 5 липня 1991 р. [5].

Згідно із Законом Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Президента Української РСР» Верховна Рада УРСР визначила, що Президент Української Радянської Соціалістичної Республіки є найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади та надала йому наступні повноваження, а саме:

- представляти та пропонувати Верховній Раді кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра;
- за погодженням із Верховною Радою призначати міністрів із питань оборони, національної безпеки й надзвичайних ситуацій,



внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, юстиції та Голову комітету державної безпеки [5].

Наступним кроком трансформації держави стало ухвалення Верховною Радою України чергового закону «Про внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР» від 17 вересня 1991 р., згідно з яким у тексті Конституції назви «Українська Радянська Соціалістична Республіка» та «Українська РСР» замінялися назвою «Україна»[6].

Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р., внесення змін до ст. 162,163 і 165 Конституції України від 5 листопада 1991 р. що стосувалися Генерального прокурора та прокуратури і відповідно до яких Генеральний прокурор мав призначатися Верховною Радою України та ставав їй підконтрольний, а також Закон «Про Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності» окреслили повноваження Верховної Ради України та проголосили в Україні впровадження ринкових засад економіки.

Варто відмітити, що фундаментальні зміни до Конституції України були внесені Законом від 14 лютого 1992 р. Ці зміни стосувалися розподілу повноважень виконавчої та законодавчої гілок влади, державного й територіального устрою, повноважень Верховної Ради України, посади Президента України й Кабінету міністрів України.

Наступним важливим рішенням Верховної Ради України був проект нової Конституції й ухвалення Постанови «Про проект нової Конституції України» від 1 липня 1992 р.

Основною метою Постанови «Про проект нової Конституції України» було винесення на всенародне обговорення проекту Конституції України, який мав відбутися до 1 листопада 1992 р.

«Про проект нової Конституції України» було опубліковано в засобах масової інформації, обговорено радами всіх рівнів із залученням громадськості та, як результат, запропоновано внести низку змін для доопрацювання Верховній Раді України.

Однак новий варіант Конституції України так і не був розглянутий Верховною Радою України, яка 21 листопада 1992 р. ухвалила Закон України «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7–4 статті 114–5 Конституції України».



Варто зазначити, що в період з 1990 по 1994 р. через законотворчий процес Верховною Радою України було напрацьоване все необхідне правове поле для функціонування та розподілу повноважень між усіма гілками влади. Саме Верховна Рада України була ініціатором підписання Конституційної Угоди з Президентом України Л. Кучмою, що й було реалізовано вже 8 червня 1995 р., де й було обумовлено, що нова Конституція України буде підготовлена і прийнята через рік.

Усі домовленості були дотримані як із боку Верховної Ради України, так і з боку Президента України. Так, уже 28 червня 1996 р. після великих дискусій та обговорень у стінах Верховної Ради України 315 голосами депутатів ВРУ була ухвалена Конституція України, яка визнана міжнародними інституціями та європейськими державами однією із кращих у Європі.

1.2.2. Передумови Конституційної реформи 2004 р.

Ухвалення Верховною Радою України Основного Закону України від 28 червня 1996 р. повною мірою окреслило змішану президентсько-парламентську форму державного правління з чітким розподілом владних повноважень для законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

У Конституції України від 1996 р. визначено, що Президент України відповідно до ст. 106:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України в строки, встановлені цією Конституцією;

- припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;



Стаття про імпічмент Президента України в Конституції України була прописана як можливість, проте на практиці не було чітко прописаної процедури проведення імпічменту без порушення тих чи інших юридичних процедур. Також був відсутній Закон України «Про Президента України», який би чітко випишував повноваження Президента України у виконавчій гілці влади.

Суперечливим фактом для ефективної реалізації влади в Україні також було те, що Верховна Рада України за Основним Законом України від 1996 р. мала повноваження на призначення Прем'єр-міністра України проте не мала повноважень на припинення повноважень (відставку) Кабінету Міністрів України в цілому чи призначення членів Кабінету Міністрів України окремо.

Саме цей фактор і створював певну «відірваність роботи» виконавчої гілки влади від вимог та побажань депутатів Верховної Ради України, нівелюючи тим самим роль парламенту України як представницького органу народу України для формування державної політики в Україні.

Ще одним стримуючим фактором за Конституцією України від 1996 р. була відсутність можливості від коаліції чи більшості у Верховній Раді України призначати без участі Президента України голову Антимонопольного комітету України, голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, голову Фонду державного майна України та звільняти їх із посад. Це, безумовно, практично нівелювало впливав ВРУ на ці сфери суспільного життя.

За Конституцією України від 1996 р. до компетенції Верховної Ради України відносили питання надання згоди на призначення за поданням Президента України кандидатури Генерального прокурора України та Голови Служби безпеки України, водночас питання звільнення вирішувалось одноособово Президентом України, що також певним чином нівелювало роль парламенту в правоохоронних та безпекових питаннях.

Тільки після так званого «касетного скандалу» та звинувачень Президента України Л. Кучми в зникненні опозиційного журналіста Георгія Гонгадзе восени 2000 р. ситуація у Верховній Раді України для Л. Кучми перестала бути контрольованою та монолітною.

Почалися акції «Україна без Кучми», організовані представниками опозиції у Верховній Раді України. Учасники протесту, народні депутати України організовували багатолюдні вуличні



демонстрації та створювали наметові містечка в центрі Києва. У 2001 р. Верховна Рада України безрезультатно кілька разів намагалася висловити недовіру Президенту України Л. Кучмі, проте на той час не досягла успіху.

Наступним, уже міжнародним, скандалом стало публічне звинувачення Президента України в незаконному продажі зброї (радарів «Кольчуга» в Ірак). Як результат, Л. Кучма втратив авторитет серед міжнародних партнерів та його популярність в Україні знизилася. Згідно з даними соціологічних досліджень, на той час йому не довіряли дві третини українців.

У грудні 2002 р. опитування організації «Міжнародна фундація виборчих систем» показувало, що рейтинг довіри до Кучми знизився до найнижчої точки з часу обрання на посаду президента.

Йому довіряло лише 12–14% українців. Така ж сама тенденція була і в ставленні громадян до Верховної Ради України та інших державних інститутів.

На чергових парламентських виборах 2002 р. Л. Кучма підтримав блок «За єдину Україну!», який очолив голова президентської адміністрації В. Литвин і прем'єр-міністр А. Кінах. З результатом в 11,8% пропрезидентський блок фактично зазнав поразки. Проте Л. Кучмі вдалося сформувати лояльну до нього більшість у Верховній Раді 4-го скликання за рахунок мажоритарних депутатів, обраних, головню, у Донецькій та Луганській областях. Після цих виборів та формування лояльної до Л. Кучми більшості у Верховній Раді України в країні розпочалися масштабні акції протесту під назвою «Повстань, Україно!» [8].

Розуміючи неможливість переобрання на третій термін президентських повноважень, Л. Кучма намагався на чергових президентських виборах у листопаді 2004 р. забезпечити перемогу своєму «послідовнику» – В. Януковичу.

Після оголошення Центральною виборчою комісією України 22 листопада 2004 р. попередніх результатів виборів Президента України, де, нібито, переміг В. Янукович, в Україні почалася масові акції протесту. Ці акції стали природною реакцією на фальсифікацію результатів виборів Президента України і згодом назвали «Помаранчева Революція».

Оголошений Центровиборчком переможцем провладний кандидат В. Янукович не зміг отримати посаду Президента України.

25 листопада 2004 р. Верховний Суд України заборонив офіційну публікацію результатів другого туру виборів. Верховна



Рада України також 27 листопада 2004 р. визнала недійсними результати другого туру виборів.

Створена через фальсифікації виборів Президента України політична криза була вирішена завдяки тривалим переговорам і напрацюванню компромісного рішення: з боку влади Л. Кучми та В. Януковича головною поступкою була згода на проведення переголосування другого туру виборів, а з боку лідера опозиції В. Ющенко – згода на конституційну реформу, зміну форми державного правління на змішану парламентсько-президентську, однак за умови збереження всенародного обрання Президента України.

Відтак, у результаті політичних перемовин та масових протестів на Майдані Незалежності в Києві учасники Помаранчевої революції досягли своїх цілей. Верховним Судом України 25 листопада 2004 р. був призначений повторний другий тур президентських виборів в Україні, у якому й переміг В. Ющенко.

Отже, угоджена всіма політичними елітами так звана «Конституційна реформа» була формалізована 8 грудня 2004 р. через законопроект №4180 у Верховній Раді України та ухвалена як закон №2222 одним пакетом з іншими компромісними законопроектами, отримавши 402 голоси з 442 зареєстрованих народних депутатів України. Відразу в залі Верховної Ради України він був підписаний Л. Кучмою – на той час ще Президентом України.

Зміни до Конституції від 8 грудня 2004 р. змінили форму правління в Україні зі змішаної президентсько-парламентської на змішану парламентсько-президентську, що збільшило роль Верховної Ради України.

Імплементация політичної реформи відбувалася у два етапи, починаючи з 1 січня 2006 р. і повністю вступила в дію з початком роботи нової Верховної Ради України від 25 травня 2006 р.

Відтак, від 1 січня 2006 р. Конституція України розширила повноваження Верховної Ради України в частині ст. 85. Тепер до повноважень Верховної Ради України належало:

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного



майна України, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12–1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим [9].

Проте розширення повноважень Верховної Ради України суттєво не вплинули на рівень політичних конфліктів та криз, а в деяких ситуації навіть зробило їх більш критичними для суспільного життя громадян України. Уже початковий досвід функціонування цієї конструкції влади в Україні засвідчив наявність серйозних ускладнень у здійсненні конституційних повноважень окремих вищих органів влади, небезпечно низький рівень легітимності



їхніх дій, намагання окремих владних структур вийти за межі окресленої Основним Законом сфери їх компетенції. Кожна гілка влади вдавалася до власного суб'єктивного тлумачення норм Конституції України, цинічно використовуючи існуючі проблеми з тлумаченням повноважень на свою користь.

Крім того, на рівень ефективності здійснення державної влади негативно впливала ситуативна, внутрішньо неконсолідована, неспроможна до узгоджених, системних і ефективних дій коаліція більшості у Верховній Раді України п'ятого скликання. Робота більшості у Верховній Раді України п'ятого скликання під назвою «Антикризова коаліція», представлена фракціями Партії регіонів, Соціалістичною партією України та Комуністичною партією, показала свою неефективність.

Коаліція була несистемною та запам'яталася громадянам України ухваленням Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р., який був визнаний неконституційним із причин спрямованості цього акта на обмеження конституційного статусу Президента України, порушення передбаченої Основним Законом системи стримувань і противаг та створення загрози конституційному ладу країни.

З метою зупинення порушення Конституції України Президент України В. Ющенко видав Указ №264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України». З цього моменту «Антикризова коаліція» припинила свою діяльність у Верховній Раді України. Президент України В. Ющенко призначив позачергові вибори до Верховної Ради України на 27 травня 2007 р.

За результатами виборів у Верховній Раді України шостого скликання сформувалася нова коаліція під назвою «Коаліція Національної Єдності», що складалася з Партії регіонів, Комуністичної партії та Блоку Литвина. Проте створення нової коаліції не припинили політичні конфлікти та кризи між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Розглядаючи причини цих обставин, треба брати до уваги, що надані Конституцією України від 2004 р. повноваження Верховній Раді України щодо надання згоди Президенту України на призначення Прем'єр-міністра України так і не стало панацеєю від політичних криз та конфліктів, хоча дозволило в реаліях тогочасного державно-політичного життя Президенту України при представленні кандидатури Прем'єр-міністра України діяти в межах альтернативи.



Перший шлях – Президент України міг виходити з реального розкладу партійно-політичних сил у Верховній Раді України та орієнтуватися на суто партійного кандидата (бажано від найвпливовішої партії, яка має велику кількість голосів у парламенті та підтримку інших партій).

Другий шлях – ініціювати кандидатуру, яка з об'єктивних чи суб'єктивних причин здатна заручитися підтримкою парламентської більшості у Верховній Раді України.

У першому випадку Президент України мав мінімальний вплив на Прем'єр-міністра України, який би працював над виконанням завдань певної політичної партії чи коаліції, у другому ж варіанті – міг активно брати справи із керування урядом у свої руки.

Як показав досвід функціонування державної влади, Президент України найчастіше використовував другий шлях формування Кабінету Міністрів. Тому стосовно змін, що відбулись після Конституційної реформи 2004 р., слід відзначити такі:

1) коаліція депутатських фракцій повинна формуватися протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України;

2) коаліція повинна вносити пропозиції Президентові України щодо кандидатури Прем'єр-міністра і всього персонального складу Кабінету Міністрів України;

3) Верховна Рада України також отримала право призначати Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України;

4) у свою чергу, Президент України одержав додаткові можливості розпустити Верховну Раду України, якщо протягом місяця не було сформовано коаліцію та якщо протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України. Рішення щодо відставки Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів приймає Верховна Рада України. Президент України має право вносити пропозицію до Верховної Ради України щодо відповідальності та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;

5) також суттєво змінилось положення щодо строку обрання Президента України, його тепер обирають на загальних національних виборах строком на 5 років.



про довіру – це метод перевірки наявності в парламенті більшості. Якщо коаліція в парламенті відсутня, то й уряд має піти у відставку.

Норми Конституції України від 2004 р., на жаль, згаданого механізму не передбачають. Крім того, суперечливою нормою початкової редакції Конституції України від 2004 р. є те, що питання про довіру Кабінету Міністрів України може порушуватися не частіше, ніж один раз на сесію. При цьому в нових реаліях українського політичного життя зберігається норма, яка забороняє порушувати у Верховній Раді України питання про відставку Уряду протягом року після схвалення Програми його діяльності.

У змішаній республіці, зазвичай, Програма уряду – це Програма депутатської коаліції, яка утворила більшість у парламенті. Видається логічним, що коли більшість у Верховній Раді України припиняє існування, то й Кабінет Міністрів України, сформований цією більшістю, має йти у відставку.

Ще однією принциповою передумовою успішного розвитку парламентаризму в Україні є запровадження інвестири Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України.

Парламентаризм у його класичній чи раціоналізованій формах може стати реальним лише за умови вироблення ефективного механізму взаємодії органу законодавчої влади та уряду, зокрема й у сфері вироблення спільної програми дій та її подальшої реалізації. Неспроможність уряду отримати схвалення Програми його діяльності в представницькому органі означає автоматичну відставку прем'єра: звичайно така загроза спонукає прем'єра шукати порозуміння і співпраці з парламентом.

Підсумовуючи, можна прийти до висновку, що Конституційна реформа 2004 р. створила нові основи для роботи Верховної Ради України та інституту парламентаризму загалом. Крім того, ця реформа обмежила повноваження Президента України, закріпила парламентський спосіб формування Кабінету Міністрів України, посилила функціональну спроможність Верховної Ради України, створила нові баланси в системі стримувань та противаг між гілками влади в Україні.

Упровадження норми Конституційної реформи щодо формування уряду через парламентську більшість забезпечила якісно нові взаємозв'язки між Верховною Радою України та утворюваним нею Урядом, що, безперечно, позначається на взаємній відповідальності в законодавчій та виконавчій владі.



нестабільність система державного управління в Україні, а з другого – бажання В. Януковича сконцентрувати владу в одних руках.

Науковці підкреслюють, що організація влади у 2010 р. мала еkleктичне поєднання спадку від радянської доби та нових інститутів, що вже сформувались у період із 2004 по 2010 р. «Конфліктуючи» між собою, органи влади за Конституцією від 2004 р. робили управлінську систему внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та важкодоступною. Ураховуючи ці фактори, суб'єкти права на конституційне подання, а саме – 252 народних депутати України, звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222–IV (далі – Закон №2222).

На думку авторів клопотання, підставою для визнання неконституційним Закону №2222 в цілому є порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, оскільки відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 19 вересня 2003 р. за реєстраційним №4180 (далі – Законопроект №4180) з поправками був розглянутий та ухвалений Верховною Радою України як Закон №2222 без обов'язкового в такому разі висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 159 Основного Закону України) [10].

Ураховуючи викладені народними депутатами України доводи та керуючись ст. 147, 150, частинами першою, другою ст. 152, ст. 153 Конституції України, ст. 51, 63, 65, 67, 69, 70, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України вирішив:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222–IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

2. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222–IV, визнаний неконституційним, втрачає чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.



3. Згідно з частиною другою ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» покласти на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. №2222–IV.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України [10].

Такими діями через «контрольований» Віктором Януковичем Конституційний Суд України була скасована дія Конституційної реформи, що була ухвалена у 2004 р., та Україна повернулася до дії Конституції України від 1996 р.

На той час Президент України В. Янукович мав більшість у Верховній Раді України. У свою чергу, опозиційні партії та депутати, що були представлені у Верховній Раді України сьомого скликання, не змогли, а, скоріш за все, і не хотіли ефективно протидіяти вказаному рішенню Конституційного Суду, оскільки в ті часи в Україні активно розгорталися процеси, які в шести Постановах Європарламенту були кваліфіковані як «політично вмотивоване судочинство».

Отримавши бажаний результат, а саме повернення дії Конституції України від 1996 р., В. Янукович 14 грудня 2010 р. проголосує в Україні адміністративну реформу з метою формування ефективної системи влади.

Відповідно до послання Президента України В. Януковича до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 р. зазначена адміністративна реформа мала усунути наявну розбалансованість між гілками влади.

З огляду на це проголошена адміністративна реформа чітко визначила формат здійснення владних повноважень через президентсько-парламентської моделі республіканського правління, а змістом визначено перегляд та зміна управлінських функцій державних органів. Декларованою метою адміністративної реформи стало:

1) завершити гармонізацію законодавства України, щодо нормативно-правової бази Європейського Союзу;



2) сформувати систему державного управління, яке стане основою ефективної взаємодії між Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України та громадянином, де визначальним буде соціально відповідальне державне управління з високим рівнем життя громадян та відкритістю влади в Україні.

За цією концепцією адміністративної реформи найбільше навантаження вищих органів щодо державного керівництва покладалося на Президента України та Кабінет Міністрів України.

Президент України В. Янукович формально не мав відношення до уряду, проте ціла низка конституційних норм у Конституції України від 1996 р. свідчила, що він не стороння фігура по відношенню до виконавчої гілки влади.

У рамках адміністративної реформи 2010 р. та відповідно до Конституції України 1996 р. Президент України призначав за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняв його повноваження та приймав рішення про його відставку.

Відповідно до ст. ст. 114 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» за адміністративною реформою від 14 грудня 2010 р. до складу Кабінету Міністрів України входили: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр міністр України, три віце-прем'єр-міністра України та дванадцять міністрів.

Згідно з проголошеною адміністративною реформою 2010–2011 рр. Президентом України В. Януковичем були реорганізовані такі міністерства: Міністерство в справах сім'ї, молоді та спорту України, Міністерство аграрної політики України, Міністерство транспорту України, Міністерство екології України, Міністерство палива та енергетики України, що дало змогу оптимізувати розподіл управлінських функцій центрального органу виконавчої влади та збалансувати процес реалізації державної політики в Україні. Замість 112 центральних та урядових органів було утворено 72.

З моменту відміни дії Конституційної реформи 2004 р. В. Янукович сконцентрував усю владу у своїх руках та розпочав боротьбу з політичними опонентами, а саме депутатом Верховної Ради України та лідером на той час опозиції Ю. Тимошенко. Так, 11 жовтня 2011 р. колишній Прем'єр-міністр України Ю. Тимошенко була засуджена на 7 років із заборонаю обіймати посади в органах державної влади на строк три роки.

У Верховній Раді України з'явилася нове непарламентське поняття під назвою «тушки» та «копкодавство», що, беззапе-



речно, приводило до розвитку політичної корупції та кризи парламентаризму.

З часу приходу Януковича до президентської влади у 2010 р. та узурпації ним Конституції України в нашій державі постійно зростали протестні настрої.

21 листопада 2013 р., за кілька днів до Вільнюського саміту східного партнерства, Кабінет Міністрів України вирішив призупинити процес підготування до укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Розпорядження про це було офіційно оприлюднене Прем'єр-міністром України М. Азаровим. Крім того, Верховна Рада України вчасно не ухвалила євроінтеграційні закони (про прокуратуру, зміни до виборчого законодавства та лікування ув'язнених за кордоном), які були умовою підписання Угоди про асоціацію України з ЄС.

Як результат, у Києві на «Майдані Незалежності» почалися масові протестні рухи як реакція на рішення Кабінету Міністрів України про призупинення процесу підготування до підписання Угоди про асоціацію між Україною та Євросоюзом, що значно поширилися після силового розгону демонстрації в Києві вночі 30 листопада. Протести, які з кінця 2013 р. відбувалися у формі мітингів, демонстрацій, студентських страйків, та силова протидія протестам із боку влади призвели до відкритого силового протистояння, яке надалі переросло в «Євромайдан» та «Революцію гідності».

Вимогами «Євромайдану» були прості: відставка уряду Азарова за відмову підписання «Угоди про асоціацію України з ЄС» та проведення 27 листопада (тобто до саміту у Вільнюсі) позачергової сесії Верховної Ради, на якій повинні бути прийняті всі необхідні євроінтеграційні закони, зокрема й закон про звільнення Ю. Тимошенко. Також «Євромайдан» вимагав від Януковича скасувати рішення про призупинення підготовки до асоціації з ЄС, та, у разі незгоди підписати «Угоди про асоціацію України з ЄС», протестувальники вимагали імпічменту Януковича.

21 лютого 2014 р. В. Янукович утік з України. На наступний день Верховна Рада України 328-ма голосами народних депутатів підтримала Постанову про усунення В. Януковича з посади Президента України, аргументуючи таке рішення самоусуненням Януковича від виконання своїх обов'язків, та призначила позачергові вибори Президента України на 25 травня 2014 р.



1.2.4. Повернення до Конституції України від 2004 р.

21 лютого 2014 р., після втечі Януковича з України, Верховна Рада України 386-ма голосами депутатів ухвалила Постанову про відновлення легітимного Конституційного ладу (у редакції від 8 грудня 2004 р.), що означало, що тепер буде сформований новий Уряд за нової форми державного правління. Але повна трансформація української політичної системи відбулося під час позачергових парламентських виборів 26 жовтня 2014 р. У липні 2014 р. Президент Порошенко, скориставшись розпадом коаліції у ВРУ та згідно з нормами Конституції України, достроково припинив повноваження Верховної Ради України. Причини такого рішення були дві: з одного боку, у суспільстві було видно чіткі ознаки невдоволення роботою ВРУ, який втратив значну частку своєї легітимності, оскільки його обрали ще до Революції Гідності та більшість у цій Верховній Раді України складала прихильники «президента – втікача Януковича»; з другого боку П. Порошенко як новообраний Президент України сподівався, що на хвилі популярності зможе провести в парламент лояльних до нього народних депутатів України.

Із поновленням 21 лютого 2014 р. дії редакції Конституції України від 2004 р. Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління, яка вже діяла у 2006–2010 рр. та була визнана найбільш демократичною.

Нинішня змішана парламентсько-президентська форма державного правління в Україні не є досконалою, свідченням цьому є перманентні політичні кризи, які відбувалися в парламенті до 2019 р.

Так, через відсутність в Україні Закону України «Про Президента України», дуалізм виконавчої влади, не чітке визначення повноважень у виконавчій владі та бажання заробляти політичні бали тими чи іншими політичними партіями, які були представлені у Верховній Раді України восьмого скликання (Блок Петра Порошенка, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Народний фронт, Радикальна партія Олега Ляшка, «Самопоміч»), інститут парламентаризму постійно зазнавав критики та опинявся на дургорядних позиціях у питаннях здійснення реформ в Україні.

У свою чергу, тодішній Президент України П. Порошенко перебирав на себе визначальну роль у здійсненні державної політи-



ки через слабкість Верховної Ради України та відсутність чітких повноважень у сфері виконавчої гілки влади.

П'ятий Президент України намагався сформувавати свій «порядок денний» політичного життя країни, що безпосереднього негативно впливало на соціально-економічну ситуацію в Україні. Верховна Рада України в той час де-факто не мала коаліційної більшості. Коаліція існувала тільки де-юре, а тому жодних прогресивних рішень чи реформ не ухвалювалося.

У 2019 р. новообраний Президент України Володимир Зеленський розпустив Верховну Раду України восьмого скликання, після чого перманентні кризи в політичній системі припинилися. Верховна Рада України дев'ятого скликання вперше в історії України сформувала «монобільшість» та стала драйвером реформ у країні, працюючи в «турборежимі» та зайнявши визначальну роль у запровадженні реформ у змішаній парламентсько-президентській формі державного правління в Україні.

Такий симбіоз взаємодії Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з єдиним баченням розвитку країни нівелює потенційні програмні конфлікти та політичні кризи в державі, проте повністю не вирішує питання розподілу владних повноважень.

Як відомо, за змішаною формою державного правління сформована в парламенті коаліційна більшість пропонує, а парламент призначає та звільняє Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голову Національного банку, членів Центральної виборчої комісії та інших високопосадовців.

У свою чергу, Президент України пропонує Верховній Раді України кандидатури Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Генерального прокурора України, одноосібно, із погодженням Кабінету Міністрів України, призначає голів обласних державних адміністрацій.

Така модель формування виконавчої гілки влади «розриває» її між Президентом України та Верховною Радою України, залишаючи, на наш погляд, недостатньо управлінських інструментів для прийняття колегіальних рішень у Кабінеті Міністрів України без «врахування думки» Президента України. Крім того, призначення голів обласних, районних державних адміністрацій Президентом України також негативно впливає на ефективність «командної роботи» уряду у виконавчій гілці влади.



Підсумовуючи, можна прийти до таких висновків:

1) Починаючи з 1937 рр. вибори до Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки хоч і де-юре проходили на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні безпосередньо громадянами УРСР, проте де-факто мали формальний характер. Незважаючи на це, уже від 20 квітня 1978 р. почали зароджуватися засади політичного плюралізму. ВР УРСР заклала фундамент для народження незалежної держави з відокремленими інститутами влади, визначеними повноваженнями органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади як обов'язкового елементу майбутньої суверенності та незалежності України.

2) Ухвалена Конституційна реформа 2004 р. стало компромісним варіантом вирішення політичної кризи в Україні, реалізація якої призвела до зміни форми державного правління зі змішаної президентсько-парламентської на змішану парламентсько-президентську форму державного правління та надала додаткові повноваження інституту парламентаризму в Україні в цілому, обмеживши повноваження Президента України та закріпивши парламентський спосіб формування Кабінету Міністрів України, створивши нові баланси в системі стримувань та противаг між гілками влади в Україні до 2010 р.

Скасувавши через «контрольований» В. Януковичем Конституційний Суд України Конституційну реформу 2004 р., Україна повернулася до дії Конституції України від 1996 р., В. Янукович сконцентрував всю владу у своїх руках. Як результат ця узурпація влади нівелювала роль Верховної Ради України й почалися масові протестні рухи, що і призвели до Революції Гідності (Євромайдану) в Україні і втечі Президента України В. Януковича до російської федерації.

3) З поверненням дії парламентсько-президентської форми державного правління в Україні у 2014 р. роль Верховної Ради України збільшилася, проте повністю не усунула політичні кризи та конфлікти. Такі політичні кризи наразі нівелюються таким явищем, як «монобільшість» та належністю Президента України та Кабінету Міністрів України до однієї «політичної команди».

Отже, ефективна робота всіх гілок влади, у тому числі і Верховної Ради України, можлива при ухваленні низки законодавчих змін: змін до Конституції України в частині виконавчої гілки влади, ухвалення Закону України «Про Президента України» та внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»,



які чітко встановлять рамки повноважень та запровадять єдині й однозначні правила формування державної влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Гошовська В. А. Парламентаризм : підручник. Київ: НАДУ, 2016. 672 с.

2. Декларація про державний суверенітет України. *Відом. Верхов. Ради УРСР*. 1990. №31. Ст. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/55-12#Text>

3. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік {Конституція не застосовується на території України згідно із Законом №2215-IX (2215-20) від 21.04.2022}. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001400-77/ed19780420#Text>

4. Про зміни й доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 24.10.1990 №404-XII (Закон втратив чинність на підставі Закону №254/96-ВР від 28.06.1996. ВВР. 1996. №30. Ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/404-12#Text>

5. Про Президента Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 №1295-XII {Закон не застосовується на території України згідно із Законом №2215-IX (2215-20) від 21.04.2022}. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>

6. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 17.09.1991 №1554-XII. (Закон втратив чинність на підставі Закону №254/96-ВР від 28.06.1996. ВВР. 1996. №30. Ст. 142). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213%D0%B0-12#Text>

7. Конституція України. *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. №30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text>

8. Повстань, Україно! URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%BE!

9. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 30.09.2010. *Відом. Верхов. Ради України*. 2005. №2. Ст. 44 {Закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду №20-рп/2010 (v020p710-10) від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття}. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>

10. Повний текст рішення КС про скасування політреформи 2004 року. Укр. правда. 2010. 1 жовт. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/1/5434400/>



References

1. Hoshovska, V. A. (2016), *Parlamentaryzm [Parliamentarism]: pidruchnyk*, Kyiv: NADU, pp. 566–567 (in Ukrainian).
2. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy, *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, 1990, no 31, st. 429), Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/55-12#Text>
3. Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Soiuzu Radianskykh Sotsialistychnykh Respublik, {Konstytutsiia ne zastosovuietsia na terytorii Ukrainy zghidno iz Zakonom no 2215-IX (2215-20) vid 21.04.2022}, Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001400-77/ed19780420#Text>
4. Pro zminy i dopovnennia Konstytutsii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainskoi RSR, *Zakon Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky* vid 24.10.1990 no 404-XII (Zakon vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu no 254/96-VR vid 28.06.96, VVR, 1996, no 30, st.142), Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/404-12#Text>
5. Pro Prezydenta Ukrainskoi RSR. *Zakon Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky* vid 05.07.1991 no 1295-XII {Zakon ne zastosovuietsia na terytorii Ukrainy zghidno iz Zakonom no 2215-IX (2215-20) vid 21.04.2022}, Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>
6. Pro vnesennia zmin i dopovnen do Konstytutsii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainskoi RSR. *Zakon Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky* vid 17.09.1991 no 1554-XII (Zakon vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu no 254/96-VR vid 28.06.96, VVR, 1996, no 30, st. 142), Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213%D0%B0-12#Text>
7. Konstytutsiia Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1996, №30, st. 141, Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text>
8. Povstan, Ukraino! Retrieved from: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C,%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%BE!>
9. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy. *Zakon Ukrainy (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2005, no 2, st. 44) {Zakon vyznano nekonstytutsiinym zghidno z Rishenniam Konstytutsiinoho Sudu no 20-rp/2010 (v020p710-10) vid 30.09.2010 u zviazku z porushenniam konstytutsiinoi protsedury yoho rozghliadu ta pryiniattia}*, Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>
10. Povnyi tekst rishennia KS pro skasuvannia politreformy 2004 r. *Ukrainska pravda*. 2010.01.10, Retrieved from: <https://www.ppravda.com.ua/articles/2010/10/1/5434400/>

