

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМНИХ ЕЛЕМЕНТІВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 2004 РОКУ

Шаранич С.С.,

аспірант юридичного факультету  
Ужгородського національного університету

Розглянуті та проаналізовані проблемні елементи конституційної реформи 2004 року, зроблено порівняння основних аспектів реформи із Конституцією 1996 року.

**Ключові слова:** конституція, конституційна реформа, коаліція.

Рассмотрены и проанализированы проблемные элементы конституционной реформы 2004 года, сделано сравнение основных аспектов реформы Конституции 1996 года.

**Ключевые слова:** конституция, конституционная реформа, коалиция.

Considered and analyzed the problematic elements of the constitutional reform of 2004, the comparison of basic aspects of reform of the Constitution of 1996.

**Keywords:** constitution, constitutional reform coalition.

Після відміни конституційної реформи 2004 року Українська держава постала перед ситуацією, коли постало питання чи дійсно вказана реформа могла б забезпечити реальне функціонування державної влади. Внаслідок визнання Рішенням Конституційного Суду України змін до Основного закону від 2.10.2004 року Україна автоматично повернулася до формату президентсько-парламентської республіки, та до Конституції 1996 року. Проте, беручи до уваги нестабільність політичної ситуації в країні, та можливість повернення до зміни форми державного правління, зокрема і до парламентсько-президентської форми, слід вивчити інституційно-правові помилки Конституційної реформи 2004 року, для того, щоб в майбутньому знову не припускатися їх, та сприяти сприяти конструктивній та ефективній побудові державної влади. Виявлення основних недоліків реформи при побудові влади, надасть змогу уникнути складнощів та протиріч при формуванні ефективної моделі влади.

Ті чи інші сторони проблем Конституційної реформи 2004 року вивчали Т. Задерей, А. Пахарєв, М. Розумний, В.Базів.

Навіть не зважаючи на те, що з моменту скасування Конституційної реформи 2004 року пройшов досить значний відрізок часу, актуальним залишається питання про виявлення основних проблемних аспектів цієї реформи що призвели до дестабілізації роботи державної влади.

З врахуванням сучасного стану досліджень та проведенню аналізу законодавчої практики проведено аналіз основних проблемних елементів Конституційної реформи 2004 року, з'ясування впливу зазначених недоліків на діяльність Парламенту, Президента та Уряду. Зроблено порівняльний аналіз спірних елементів Конституції зразка 2004 року та діючої Конституції 1996 року.

Спробою подолання політичної кризи, що виникла під час президентських виборів, стала конституційна реформа, яка була прийнята 8 грудня 2004 року. [1]. Внаслідок цієї реформи, через внесення змін до Конституції України, була змінена система державного устрою України з президентської на пар-

ламентсько-президентську. Повністю реформа вступила почала діяти лише після виборів до Верховної Ради України 2006 року. Проте, ці зміни мали дуже багато протиріч та недосконалостей, які стали причиною дестабілізації політичної і, як наслідок, економічної та соціальної системи в Україні.

Започаткування політичної реформи позитивно вплинуло на побудову демократичного процесу в державі, дало поштовх до утворення нових демократичних політичних інститутів, а саме суттєво зросла роль коаліції парламентських фракцій, а відповідно і самого парламенту, уряд повинен був діяти на коаліційних засадах, при одержанні досить широких повноважень і більшої незалежності, значно зросла роль політичних партій.

8 грудня 2004 року Верховною Радою був прийнятий Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» [1]. Проте наслідком реформи було виникнення нових проблем в розподілі та легалізації владних повноважень. Однією із причин було те, що законопроект приймався у пакетному режимі, без вивчення поглибленого змісту, в результаті з однієї сторони соціалісти зобов'язувалися проголосувати за проведення третього туру президентських виборів, а помаранчеві сили, в свою чергу, підтримати зміни до Конституції України. Проголосований закон одразу в сесійній залі підписав президент, що також є показовою позицією тогочасної влади. Але, за домовленістю, в повному обсязі реформа остаточно вступила у дію лише у 2006 році після обрання нового складу парламенту.

Головною метою конституційної реформи її ініціатори визначили перерозподіл повноважень між президентом і парламентом та президентом і урядом в бік розширення кадрових повноважень Верховної Ради України та посилення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади. Поряд з цим, конституційні зміни мали досягти і низки інших цілей – розширення повноважень Рахункової палати, вирішення проблеми багаторазового застосування Президентом України права вето щодо прийнятих парламентом законів, відмежування діяльності, пов'язаної із статусом народного депу-

тата України, від інших видів діяльності, зокрема – підприємницької, зміцнення фракційної дисципліни та припинення практики міжфракційних переходів, перехід до формування уряду виключно «коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (або фракцією, до складу якої входить більшість народних депутатів) тощо [1].

У цілому можна погодитися з думкою С. Рецицького про те, що в проєкті конституційної реформи слід вбачати «очевидне бажання влади звужити простір політичної свободи народу, вилучити з політичного життя країни мало не всі стохастичні процеси, збільшити державний вплив на громадянське суспільство, централізовано контролювати практично всі його стратегічні потреби й відправлення» [2]. Отже, як видно, метою конституційної реформи було збереження влади, її ж засобом – легалізація наявних позасистемних важелів управління. Конституційна реформа увійшла в український політичний арсенал як спосіб розв'язання масштабного конфлікту всередині еліти.

Аналізуючи Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, неможливо, з правової точки зору, не помітити його суттєві недоліки, і не тільки по змісту, але й по процедурі прийняття. Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» не як спроба удосконалення законодавства, а як засіб досягнення компромісу між політично-бізнесовими елітами. Зважаючи на те, що закон передбачав внесення змін до Основного Закону держави, «пакетний» формат голосування за його прийняття виглядають з правової точки зору недопустимо.

Ще одним юридичним недоліком було те, що протягом каденції одного президента змінюються його повноваження, а сам Закон про внесення змін до Конституції набирає чинності поетапно, причому визначаються фактично три можливі варіанти: з 1 вересня 2005 року, з 1 січня 2006 року та остаточно – після набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році. Юридично правильним було б ввести зміни до Основного Закону, які стосуються правового статусу президента, після закінчення терміну перебування тодішнього Президента Ющенка на цьому посту. Адже він обирався, коли діяла Конституція зразка 1996 року. Тому у виборців складалося враження, що президент до кінця свого перебування матиме повноваження, які передбачені діючою на той момент Конституцією. Зрештою, ніхто не відміняв статтю 5 діючої Конституції, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і лише народ має право визначати й змінювати конституційний лад. Це право, за Конституцією України, не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами [1]. В такому випадку внесення парламентом змін до Конституції, без подальшого винесення тексту Ос-

новного Закону для затвердження на всенародному референдумі можна вважати юридично неправильним.

Згідно зі статтею 102 Основного Закону, президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Конституція 1996 року надала Президенту можливості виконувати передбачені цією статтею обов'язки, оскільки він фактично був і главою держави, і главою виконавчої влади. Президент призначає усіх міністрів, в тому числі і силових, і міг контролювати їхні дії.[3] За Конституцією в редакції 2004 року, президент призначав на посаду та звільняв з посади лише Генпрокурора і тільки за згодою Верховної Ради, а фактично – її депутатської більшості, тобто коаліції депутатських фракцій. Міністрів оборони та закордонних справ також призначав парламент, а президент лише вносив до ВРУ подання про їх призначення. Але Рада могла і не погодитися із запропонованою президентом кандидатурою. Президент також вносив до ВРУ подання про призначення на посаду та звільнення з посади голови Служби безпеки. І, знову ж таки, парламент мав право не підтримати кандидатуру, запроповану президентом. Призначення міністра внутрішніх справ взагалі не відносилось до компетенції президента. Тому виникає питання, як, за таких обставин, президент міг гарантувати дотримання Конституції й законів України? Механізм реалізації цієї функції не виписаний, а тому останнім часом дії президента часто виходять за межі правового поля і є доволі хаотичними.

У Конституції в редакції 2004 року було багато нелогічних положень і щодо Кабінету Міністрів. По-перше, два члени уряду – міністр закордонних справ і міністр оборони були особами, яких призначала Верховна Рада за поданням президента, а не прем'єр-міністра. Отже, вони могли діяти всупереч рішенням уряду, а це імовірно впливає на зменшення ефективності дій самого уряду. У статті 113 Конституції зазначено, що Кабінет Міністрів відповідальний перед президентом і Верховною Радою. Щодо Парламенту, то тут все зрозуміло – існувала депутатська більшість, яка контролювала уряд. Проте, яким саме чином уряд був відповідальний перед президентом за Конституцією зразка 2004 року, зрозуміти важко. [4].

Як вже зазначалося, метою змін, внесених до Конституції України наприкінці 2004 року, був перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління, як наслідок було значно розширено повноваження Верховної Ради України. Після набуття чинності змінами до Конституції України парламент отримав такі кадрові повноваження:

- висування кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра України, призначення Прем'єр-міністра України за поданням Президента України;

- призначення за поданням Президента України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, звільнення їх з посад;
- призначення за поданням Прем'єр-міністра України всіх членів Кабінету Міністрів (крім, відповідно, Міністрів оборони та закордонних справ), Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення відповідних осіб з посад;
- призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;
- 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;
- прийняття відставки Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України в цілому та окремих членів Кабінету Міністрів України;
- право звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України [1].

Звичайно, в такому випадку повноваження парламенту були суттєво розширені. Але водночас мали місце фактори, які заважали ефективній роботі Верховної Ради, серед яких були:

- Конституція України не надавала чіткої відповіді на питання про те, за яких умов і з якого моменту Кабінет Міністрів вважається сформованим.
- не було зазначено як мусить діяти парламент, коли президент не вносить подання про призначення на пост прем'єр-міністра, особи, яка була обрана коаліцією.
- порядок розпуску парламенту президентом не був суворо обмежений та регламентований, як приклад може бути та обставина, що за реформою Президент України міг розпустити парламент за найменших наявних на те підстав, що в результаті перетворює життя в країні на суцільні вибори. Реальність такої ситуації ми вже відчули останніми роками.

Отже можна зробити висновок, що вплив президента на Верховну Раду не тільки не послабився, але в деяких моментах ще й посилювався. Конституційна реформа через свою недосконалість ще більше розбалансувала систему стримувань і противаг в діяльності органів державної влади, яку передбачала Конституція України 1996 року.

Те ж саме стосується і положень, покликаних зміцнити фракційну дисципліну у Верховній Раді. Закон «Про внесення змін до Конституції України» суттєво розширив підстави дострокового припинення повноважень народних депутатів України. Зокрема, з метою забезпечення політичної структуризації парламенту, запобігання міжфракційним переходам народних депутатів України, у Законі було закріплено принципово нове положення, у відповідності з яким

невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції, має наслідком дострокове припинення його повноважень на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення [1]. Гідставою дострокового припинення повноважень народного депутата є лише його невходження або вихід за власним бажанням зі складу фракції. Таким чином, формально залишаючись членом фракції, депутат може не бути ним фактично – брати участь у засіданнях іншої фракції, голосувати всупереч інтересам своєї фракції і т.п. В ряді випадків навіть вихід депутата зі складу фракції за власним бажанням може не мати для нього будь-яких правових наслідків, зокрема – у вигляді дострокового припинення його повноважень. Наприклад, якщо фракція була утворена на основі виборчого блоку, то вихід керівника однієї з партій, що входила до складу виборчого блоку може не мати жодних негативних наслідків лише в силу того, що проведення з'їзду блоку для вирішення питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата буде заблоковано партією, представником якої в парламенті є зазначений депутат.

Іншими словами, зміни, внесені до конституції, суттєво не вплинули на дотримання фракційної дисципліни. Достатньо згадати останні події розвалу «помаранчевої» коаліції у Верховній Раді, щоб довести це не тільки теоретично, але й на практиці.

Стосовно інституту президентства, то тут повертають до себе увагу норми, які були спрямовані на обмеження президентських повноважень щодо виконавчої вертикалі та залучення парламенту до процесу формування уряду. Згідно з нормами вказаного закону (ч. 2—4 ст.114) передбачається призначення персонального складу Кабміну на паритетних засадах: парламент призначає прем'єр-міністра за поданням президента (причому кандидатура вноситься за пропозицією коаліції депутатських фракцій), а потім, за поданням прем'єр-міністра – й переважно більшість членів Кабміну (крім урядовців, які призначаються за поданням президента). В компетенції глави держави – внесення подання до ВР щодо прем'єр-міністра та двох міністрів: закордонних справ та оборони (п. 9, 10 ст.106) [1].

Зазначені нововведення були спрямовані на усунення перекосів у системі «стримувань і противаг» та приведення у відповідність реального і юридичного статусу глави держави. Тому цілком логічними діями було покладення на парламентську більшість, тобто на партійну коаліцію, яка отримала найбільшу підтримку з боку народу на останніх парламентських виборах, політичної відповідальності за склад, програму та наслідки діяльності уряду. Призначення ж міністрів закордонних справ та оборони,

яке здійснювалося за поданням президента, мало цілком вписуватися у його статус як глави держави, верховного головнокомандувача та гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності. Проблема полягала в тому, що повноваження Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів в цій сфері не були чітко розмежовані, що призвело до постійних конфліктів і суперечностей. При цьому відповідно до ч. 2 ст. 113 закону про внесення змін до Конституції Кабмін є відповідальним перед президентом і Верховною Радою, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією. Щодо підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді – все зрозуміло – адже саме більшість парламенту і формує уряд, а от щодо відповідальності перед Президентом – немає жодної правової норми, це просто не врегульовано ні законами, ні конституцією.

Найбільш суттєві зміни в Конституції зразка 2004 року стосувалися номінаційних повноважень президента, тобто тих, що полягають у можливості призначати та усувати з посад певних посадових осіб. Вище вже згадувалося про новий порядок формування уряду, згідно з яким повноваження президента були суттєво звужені. Крім того, право призначати й усувати з посад керівників центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу уряду, перейшло до компетенції Кабміну. Уряд також отримав право самостійно утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, що безумовно сприятиме забезпеченню цілісності виконавчої гілки влади та посилить її незалежність. Істотно змінені принципи взаємовідносин між президентом та Кабміном: з субординаційних вони перетворилися на паритетні, тобто на відносини між двома вищими органами державної влади. В даному випадку важливим став той факт, що в Конституції України зразка 2004 року, президент втратив право скасовувати акти Кабміну: у разі сумнівів щодо конституційності урядових актів глава держави міг тільки зупинити їх дію з одночасним зверненням до Конституційного суду (п.15 ст.106). Проте суперечливим виглядав факт збереження за президентом права скасовувати акти Ради міністрів АРК (п.16 ст.106). Більш логічним виглядало б надання цього права Кабміну який виступав вищим органом виконавчої влади в країні. [1]

Крім того, перелік підстав для розпуску парламенту главою держави зріс втричі. Президент міг

скористатися цим правом, якщо: 1) протягом одного місяця у ВР не сформовано коаліцію депутатських фракцій; 2) протягом 60 днів після відставки Кабміну не сформовано його новий персональний склад; 3) протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Розпуск парламенту, звісно, є виключним політико-правовим заходом, до якого слід вдаватися вкрай виважено. Тому й передбачено, що рішення про дострокове припинення повноважень ВР приймається президентом після відповідних консультацій з головою ВР, його заступниками та головами депутатських груп і фракцій [1]. Однак дії президента, як показали останні події, можуть не завжди узгоджуватися лише з цими вимогами.

Таким чином можна відмітити, що хоча Президентом України і було втрачено частину своїх колишніх повноважень, але все одно він виконував функції не типові для республік парламентського типу.

Аналіз положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року формально дозволяє визначити основні завдання, які ставились перед конституційною реформою: а) підвищення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади; б) посилення впливу парламенту на формування та діяльність Кабінету Міністрів України за рахунок обмеження відповідних прав глави держави у цій сфері; в) забезпечення політичної структурованості і фракційної дисципліни в парламенті; г) вирішення проблеми багаторазового «ветування» Президентом України законів, застосування Президентом України права вето щодо законів про внесення змін до Конституції України; д) відокремлення депутатської діяльності від підприємницької діяльності; е) надання Рахунковій палаті можливості здійснювати контроль не лише за використанням коштів державного бюджету України, але і за їх надходженням.

Втім стає дедалі зрозуміло, що зміни, внесені до Конституції в 2004 році, послужили корисним уроком як для юридичної так і політичної науки в Україні. Хоча фактично вони призвели до дестабілізації управлінської, а як наслідок і соціально-економічної системи держави, призвели до тотального протистояння гілок влади, проте вони послужили реальним прикладом недосконалої процедури запровадження реформ в Україні. Тому, в подальшому, створюючи ефективну систему влади, вносячи зміни до Основного Закону, запроваджуючи будь які реформи, в тому числі і конституційну, слід уникати зазначених автором недоліків та проблемних аспектів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. із змінами і доповненнями внесеними Законом України 8.12.2004 року №2222-IV до дня ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року №20-рп/2010 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 2, ст.44
2. Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 55.

3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141
4. Впровадження політичної реформи та її наслідки для Української держави. Звіт про проведення публічних консультацій у Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську, Миколаєві та Сімферополі. [Електронний ресурс]. Режим доступу: // <http://www.icps.com.ua>
5. Розумний М.М. Конституційна реформа: від задуму до наслідків // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – с. 34-39.
6. Медведчук В. Новий вимір демократії // К.: Основні цінності, 2001.
7. Пахарев А. Перспективи української багатопартійності у контексті можливих змін в організації влади // Політичний менеджмент. – 2003. – № 2. – С. 57-64.