

Львівський національний університет імені Івана Франка,
Кафедра політології та Центр політичних досліджень
Львівська обласна державна адміністрація
Управління внутрішньої політики

Конституція України: політико-правові виклики і перспективи

Матеріали науково-практичної конференції

Львів,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
26 червня 2014 року

Львів – 2014

УДК 342

Конституція України : політико-правові виклики і перспективи : матеріали науково-практичної конференції (Львів, Львівський національний університет імені Івана Франка, 26 червня 2014 р.). – Л.: Друк на потребу. – 2014. – 172 с.

ISBN

© Львівський національний університет імені Івана Франка

© Львівська обласна державна адміністрація

ЗМІСТ

<i>Передмова</i>	5
<i>Бориславська О.М.</i> Проблеми поділу державної влади у проекті конституційних змін.....	7
<i>Була С.П.</i> Місцеве самоврядування в Україні: конституційно-правові виклики та перспективи.....	15
<i>Гураль П.Ф.</i> Модернізація конституції України і українська національна ідея.....	30
<i>Литвин В.С.</i> Напівпрезидентська система правління: конституційно-правові виклики та перспективи для України на тлі світового інституційного досвіду.....	38
<i>Мандзій Л.С.</i> Консенсус еліт і процес конституційного творення в Україні.....	64
<i>Різник С.В.</i> Справедливе правосуддя в Україні: конституційно-правові гарантії.....	71
<i>Романюк А.С.</i> Політична опозиція в Україні: нормативна та інституційна трансформації.....	78
<i>Скочиляс Л.С.</i> Політико-правові аспекти формування місцевих органів влади в Україні у контексті актуального конституційного процесу.....	100
<i>Шведа Ю.Р.</i> Конституційні реформи чи конституційні війни... за владу!.....	114

Додатки.....	120
<i>Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (доопрацьований) від 02.07.2014.....</i>	120
<i>Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Конституції України від 02.07.2014.....</i>	132
<i>Порівняльна таблиця діючих положень конституції і положень, які пропонуються проектом Закону про внесення змін до Конституції України від 02.07.2014.....</i>	137
<i>Конституція України - Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України.....</i>	170

ПЕРЕДМОВА

21 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Тим самим Україна знов повернулася до парламент-президентської моделі напівпрезидентської форми правління. Реверсні рухи/рішення Верховної Ради України між президент-парламентською і парламент-президентською модифікацією напівпрезидентської форми правління наочно демонструють значні прогалини у матриці взаємовідносин між головними політичними інститутами України. Повернення до норм закону №2222- IV від 8.12.2004 р. не зняло наявні проблеми і загрози, що закладені у змішаній формі правління та особливостях її національної реалізації. Власне тому низка політиків, експертів та науковців в повний ріст поставили вимогу необхідності внесення змін, або напрацювання нової конституції. Дана вимога не є оригінальною і новою. Після 2010 року діюча на той час влада і опозиція неодноразово піднімали питання про необхідність змін, або і розробки нової конституції. Було здійснено навіть низку практичних кроків в напрямі підготовки проекту нової конституції. Однак, ця позиція була детермінована різними/відмінними чинниками. Правляча політична верхівка намагалася гарантувати з допомогою конституції існуючий стан справ, або систему привілеїв. Опозиція шукала конституційних систем та механізмів захисту і стримувань від авторитаризму. Події під час Революції Гідності наочно виявили проблеми конституційного дизайну і окреслили необхідність підготовки нової конституції. Агресія, яку зазнала Україна весною 2014 року з боку сепаратистських угруповань за підтримки східного сусіда та політичний склад Верховної Ради України, яка не здатна приймати реформаторські рішення, дещо відтермінували в часі представлення напрацювань над новою конституцією. Дострокові парламентські вибори 26 жовтня 2014 р. повинні призвести до якісних змін в політичному складі українського парламенту. Одним із

багатьох завдань новообраного законодавчого органу і буде напрацювання єдиного проекту основного закону і його прийняття.

26 червня 2014 року відбулась науково-практична конференція на тему: «Конституція України: політико-правові виклики і перспективи». На цьому зібранні юристи та політологи обговорили актуальні на їх погляд проблеми, які безпосередньо пов'язані із існуючим станом та можливими варіантами нової конституції. Сподіваємося, що їхні напрацювання будуть цікавими рівною мірою науковцям та практикам і політикам.

*Анатолій Романюк, доктор політичних наук,
професор кафедри політології
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ПРОБЛЕМИ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ПРОЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Бориславська О.М.

*к.ю.н, доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Поділ державної влади – ключовий принцип її організації в умовах демократії та конституційної державності. Це одна із базових концепцій, що разом із іншими, такими як права та свободи людини і громадянина, обмежене правління, парламентаризм тощо, складають доктрину конституціоналізму. Щоправда ідея розподілу влади з'явилася задовго до оформлення конституціоналізму у цілісну систему. Ще давні греки, які мали досвід демократичного правління, чітко усвідомлювали, що демократії можуть бути так само тиранічними, як і абсолютні монархії, а захист від подібної тиранії вони вбачали в такій системі правління, яка поділена на окремі частини, що урівноважують одна одну. Проте утвердження поділу влади як частини вчення про демократичну державу пов'язане з революційними подіями в Західній Європі XVII-XVIII століть, коли Джон Локк та Шарль Луї Монтеск'є сформулювали цей принцип як важливу гарантію проти концентрації влади, властивої феодальним монархіям. Вперше це вчення було практично втілено в Конституції США 1787 р. (у його жорсткому варіанті) та у Франції 1791 р. (у більш гнучкому).

Варто пам'ятати і про те, що поділ влади передбачався в Конституції Пилипа Орлика 1710 р.: найважливіші питання мала вирішувати Генеральна рада – представницький колегіальний орган; гетьман очолював виконавчу владу, яку здійснювала генеральна старшина (обиралася Радою за пропозицією гетьмана); повноваження гетьмана були суттєво обмежені – він не мав права самостійно вести зовнішню політику, розпоряджатися державним скарбом, землями, призначати на вищі посади; гетьман був відповідальним перед Генеральною Радою, яка мала право розглянути питання про довіру до нього.

Проблема поділу влади є однією із найважливіших як у ході формування державності, так і у процесі функціонування суверенної держави, яка бере на себе обов'язки гарантувати свободу, права людини і громадянина та демократію. Протягом існування сучасної суверенної України підходи до розподілу влади між президентом, парламентом та

урядом змінювалися неодноразово, що передбачало запровадження тієї чи іншої форми правління. Після проголошення державного суверенітету Україна, як і переважна більшість пострадянських держав, обрала варіант змішаної республіки: президентсько-парламентської (1995-2004; 2010-2013 рр.) чи парламентсько-президентської (2004-2010 рр., 2014 р.). При цьому, громадські протести двічі призводили до обмеження надмірних повноважень глави держави, що часом набували свавільного характеру, – у 2004 та 2014 роках. В обидвох випадках це мало своїм наслідком запровадження парламентсько-президентської форми правління.

Поділ державної влади є центральним питанням і в усіх існуючих нині проектах конституційної реформи. Більше того, розподіл повноважень між вищими органами державної влади – на користь тієї чи іншої гілки влади чи посадової особи – був предметом усіх конституційних змін, що відбувалися в Україні за час її незалежності. Проаналізувавши їх, можна зробити висновок, що, на погляд більшості політичних сил, це і складає мету конституційної реформи. Хоча насправді її мета зовсім інша, вона значно глибша та важливіша. Це – побудова конституційної держави. Причому йдеться не про конституційну державу у формальному значенні (як держава, яка має конституцію), а про фактичну (реальну) обмеженість держави, її органів та посадових осіб конституцією.

Найбільш влучно та лаконічно риси такої держави відображені в статті 16 Декларації прав людини та громадянина 1789 р., у якій зазначено: “Суспільство, в якому не забезпечені права та свободи людини і громадянина і не проведено розподілу влади, не має конституції”. В умовах конституційної держави важливий не факт наявності конституції, а її змістове наповнення, що містить юридичні та політичні обмеження щодо органів державної влади та посадових осіб. Метою таких обмежень є забезпечення функціонування людиноцентричної суспільної системи, у якій головне призначення держави – гарантувати і захищати права та свободи людини і громадянина. Таким чином, поділ влади (тим більше – розподіл повноважень) – не мета реформи, не самоціль, а лише засіб досягнення мети – обмеженості державної влади за допомогою конституційних інструментів. З цих позицій пропоную підходити до проблеми поділу влади при проведенні в Україні конституційної реформи.

Проблема поділу влади пов'язана із необхідністю вибору тієї чи іншої моделі організації державної влади. В Україні дискусії з приводу оптимальної форми правління не припиняються з моменту проголошення її державного суверенітету. Конституційний розвиток у суверенній Україні кінця 20-го – початку 21 століття був досить активний та відбувався одночасно із непростими суспільно-політичними процесами: формування багатопартійної системи, нових підходів до проведення виборів, поступової децентралізації влади та лібералізації суспільного життя. Одночасно були зроблені спроби організувати ефективну систему публічної влади, яка мала бути здатною не тільки управляти державою в постсоціалістичних умовах, але й провести низку потрібних державі реформ. Очевидно, з огляду на це, більшість фахівців схилилися до моделі “сильного” президента із повноваженнями щодо керівництва виконавчою владою, який мав очолити ці процеси. Таку модель підтримувало і суспільство, у якого за часи соціалістичної системи сформувалась потреба у відчутті “сильної руки”. Фахівці наголошували на ризиках, які несуть президентські форми правління в неліберальних, постсоціалістичних суспільствах. Проте оцінивши різні варіанти, рішення було прийнято на користь ефективності державної влади, а не її обмеженості.

Сьогодні результати такого рішення є очевидними, адже саме відсутність “запобіжників” у системі публічної влади призвела до надмірної концентрації повноважень в руках глави держави, який станом на 2013 рік фактично контролював і законодавчу, і виконавчу владу, і мав серйозні важелі впливу на владу судову. Сьогодні, коли Україна стоїть на порозі конституційної реформи, важливо змінити пріоритети у побудові публічної влади і змістити акценти на формування саме системи обмеженого та відповідального правління. Відтак, зміни до Конституції мають убезпечити від надмірної концентрації влади в Президента, чи то будь-якого іншого органу державної влади. А це і є основне призначення принципу поділу влади – не допустити, чи бодай мінімізувати, можливість зловживання державною владою, її узурпації органом державної влади чи посадовою особою. Безумовно, реалізація цього принципу потребує наявності системи правових гарантій, стримувань і противаг, які й забезпечують баланс, урівноваження влади в конституційних межах.

Зміст поділу влади у загальному вигляді можна звести до кількох ключових вимог щодо організації державної влади:

по-перше, закони мають володіти вищою юридичною силою і прийматися тільки представницьким законодавчим органом;

по-друге, виконавча влада має здійснювати державне управління і бути підконтрольною (відповідальною) перед главою держави або парламентом;

по-третє, повноваження законодавчого і виконавчих органів мають бути збалансованими, що виключає перенесення всієї повноти влади на одного із них;

по-четверте, судова влада має бути незалежною і діяти самостійно в межах своєї компетенції;

по-п'яте, спори про компетенцію повинні вирішуватися лише у конституційний спосіб і через правову процедуру;

по-шосте, конституційна система повинна передбачати юридичні засоби стримування кожної гілки влади, тобто містити взаємні противаги.

Практично усі існуючі нині в Україні проекти конституційних змін (у тому числі розроблений парламентською комісією та президентський) передбачають парламентсько-президентську форму правління із певними незначними розбіжностями в розподілі повноважень між Президентом, Верховною Радою України та Кабінетом міністрів України. Вважаю за необхідне наголосити на кількох ключових аспектах поділу державної влади, які мають бути відображені в конституційних змінах.

1. Важливо, щоб такі зміни гарантували, що жоден орган державної влади, політична організація не можуть ігнорувати чи призупиняти дію конституційно закріплених інститутів, безконтрольно здійснювати владні функції, спрямовувати свою діяльність на узурпацію влади.

2. Функціонально поділ влади має передбачати наявність конституційних інструментів обмеження влади Верховної Ради України, Президента, Кабінету міністрів України.

Загалом такі механізми в обидвох проектах закладені, щоправда вони мають певні недоліки, про які йтиметься нижче. Найважливіше, з точки зору поділу державної влади, що закладено в проектах конституційних змін, це чітке позиціонування Президента як глави держави, її представника, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. На нього покладено відповідальність за

сфери національної безпеки, оборони, керівництво зовнішньополітичною діяльністю. Звідси випливає низка повноважень Президента, у тому числі кадрових – щодо призначення Голови СБУ, Голови Служби зовнішньої розвідки, верховного командування Збройних Сил. Президент зберігає важелі впливу на виконавчу владу (у президентському та парламентському проектах вони різняться), але втрачає повноваження щодо керівництва нею. Водночас Глава держави отримує підстави для розпуску Верховної Ради України, що є необхідно за умов парламентського способу формування Уряду.

До позитивів пропонованих змін можна віднести усунення дуалізму у виконавчій владі:

По-перше, міністри оборони та закордонних справ мають призначатися Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра (як і інші міністри), однак передбачається погодження цього подання з Президентом України.

По-друге, ліквідуються місцеві державні адміністрації (органи виконавчої влади на місцях), голів яких за чинною Конституцією України призначає Президент. На місце цих органів передбачено утворення представництв Президента із контрольними і координаційними (у випадках воєнного чи надзвичайного стану) повноваженнями.

До недоліків проектів конституційних змін в частині поділу державної влади можна віднести порушення логіки утворення парламентської коаліції і формування Уряду. Йдеться про те, що зазвичай в європейських державах про утворення коаліції свідчить факт голосування парламенту за довіру до новосформованого уряду. В пропонованому варіанті зберігається схема, за якої формуванню Кабінету міністрів України має передувати утворення коаліції у Верховній Раді України (саме вона вносить Президентові пропозицію щодо кандидатури Прем'єр-міністра України). Більше того, несформування коаліції депутатських фракцій протягом 30-ти днів з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України є підставою для дострокового припинення її повноважень Президентом України. Хоча де-факто наявність коаліції може бути перевірена тільки в ході голосування за уряд. Тому за усталеною практикою європейських держав підставою для розпуску парламенту главою держави є нездатність парламенту утворити уряд (а не коаліцію) у конституційно визначений строк.

Потрібно зазначити, що згадані проекти конституційних змін передбачають підвищення ролі Верховної Ради України, перенесення на неї відповідальності за формування Уряду та його діяльність, а тому першочергового вирішення, як видається, потребують щонайменше дві ключові проблеми, пов'язані із функціонування парламенту:

1) забезпечення реального представницького характеру Верховної Ради України, адекватне відображення у її персональному складі реальної волі Українського народу (вирішити цю проблему, за умов збереження монокамерного парламенту, можливо тільки шляхом вдосконалення виборчої системи, яка повинна забезпечити як загальнонаціональне, так і територіальне представництво Верховної Ради України, та максимально можливу відповідність результатів виборів реальному волевиявленню виборців);

2) створення механізму забезпечення особистого голосування народного депутата України (окрім запровадження спеціальних технічних пристроїв для голосування вирішенню проблеми може посприяти поділ законів на органічні, які мають бути прийняті більшістю від конституційного складу парламенту, та звичайні, для ухвалення яких достатньо більшості голосів народних депутатів, присутніх на правомочному засіданні Верховної Ради України).

Що стосується президентського варіанту конституційних змін, то на його недоліках варто зупинитися окремо. Поряд із позитивними моментами, про які йшлося вище, у ньому присутні деякі небезспірні положення. Передусім йдеться про специфічний статус президентських представництв, що мають бути утворені замість ліквідованих місцевих державних адміністрацій. До них фактично переходить так звана функція загального нагляду, якої позбавляється прокуратура, що в умовах демократичної держави нелогічно. Як свідчить досвід європейських держав, подібні підпорядковані главі держави структури (префектури) мають своєю метою здійснення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. В умовах децентралізації це вкрай важлива функція, практичним відображенням якої є, зокрема, недопущення сепаратизму, виходу за межі повноважень органами чи посадовими особами місцевого самоврядування, раціональне використання коштів, переданих із державного бюджету. Що ж стосується забезпечення дотримання законів на відповідній території, то це функція правоохоронних та судових органів, які мають відповідні повноваження.

Окремі застереження викликають деякі кадрові повноваження Президента України, які пропонуються у згаданому проекті, зокрема він одноосібно призначатиме Голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг; за згодою Верховної Ради України – Генерального прокурора України.

І на завершення вважаю за необхідне наголосити на необхідності дотримання легітимного порядку проведення конституційної реформи. Мається на увазі зміна Конституції у відповідності до визначених юридичних процедур, які відповідають принципам реалізації установчої влади. Легітимність конституції передбачає визнання її суспільством (*consensus omnium*) як Основоположного Закону, верховного по відношенню до інших юридичних актів. Таке визнання є можливим у разі, коли конституція відповідає волі народу, що складає основу його установчої влади, та містить систему гарантій свободи і прав людини (змістовий аспект легітимності).

Як видається, конституційні зміни є легітимними лише за умови, якщо: 1) вони внесені належним суб'єктом (котрий володіє установчою владою); 2) за змістом відповідають праву; 3) внесені із неухильним дотриманням процедури, передбаченої конституцією. Тільки дотримання усіх трьох зазначених умов наслідком має легітимність зміненої конституції загалом. Невиконання хоча б однієї із них призводить до сумніву у її легітимності.

Серйозні сумніви в легітимності Конституції України з'явилися після прийняття 8 грудня 2004 року Закону про внесення змін до Конституції України, що відбувалося із порушенням конституційної процедури. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року про визнання згаданого Закону неконституційним, хоч і вирішило питання про порушення процедури під час його прийняття, однак, враховуючи його протилежність за змістом попереднім правовим позиціям Конституційного Суду (ухвала КСУ від 5 лютого 2008 р. №6-у/2008), що наклалося на загострення суспільно-політичної ситуації в країні, замість усунення сумнівів у легітимності Конституції, ще більше їх загостило. Невирішеною залишилася ця проблема і після прийняття Верховною Радою України 21 лютого 2014 року Закону № 742-VII “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” та постанови №750-VII від 22 лютого 2014 р. “Про текст Конституції України...»,

якими де-факто було нівельовано згадане рішення Конституційного Суду, що призвело до зміни Конституції усупереч визначеній в її 13-му розділі процедурі.

Тому забезпечити легітимність Конституції (яка є мінімальною зі згаданих причин) в ході конституційної реформи, у разі її проведення у спосіб внесення змін до Конституції України, буде вкрай складно. Усвідомлюючи гостру необхідність в конституційній реформі, слід однак наголосити, що до неї потрібно підходити виважено, адже непродумані кроки тільки ускладнять ситуацію. Вважаю, що у ході проведення конституційної реформи потрібно вирішити не тільки проблему оновлення конституційного регулювання суспільних відносин, приведення тексту Конституції у відповідність до реального співвідношення політичних сил, рівня розвитку суспільства, але й проблему легітимності Конституції. Підтвердити легітимність чинної Конституції можна через затвердження змін до неї на всеукраїнському референдумі, навіть якщо ці зміни не будуть торкатися розділів I, III та XIII.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Була С.П.

к.п.н., доцент кафедри політології

Львівського національного університету імені Івана Франка

Ефективне місцеве самоврядування є підґрунтям для ефективного функціонування демократії на національному рівні. Про це, зокрема, йдеться у преамбулі до «Європейської хартії місцевого самоврядування», де зазначено, що саме місцеве самоврядування закладає підвалини демократичного режиму, найбільш повною мірою дозволяє реалізовувати право громадян на участь в управлінні державними справами. Тому кінцевою є потреба в існуванні органів місцевого самоврядування, які були б створені на демократичній основі з широкою автономією своїх функцій.

Атрибутивною ознакою місцевого самоврядування є гарантування політичної свободи громадян через участь у політичних процесах на місцевому рівні. Очевидно, що в недемократичних політичних системах громадяни не мають такого доступу і зазвичай взагалі не зацікавлені в участі у процесах ухвалення рішень, місцеві органи підпорядковуються представникам влади (чи партії) на місцях, громадянське суспільство не контролює державу, відсутні субсидіарність та бюджетна автономія.

Сьогодні політичне життя надзвичайно складне і динамічне, тому центральні інститути влади не спроможні контролювати всі його аспекти. Навіть тоталітарна політична система не може повністю ігнорувати інтереси народу, оскільки боїться суспільного вибуху [1, с. 121].

Відповідно, для того щоб реалізовувати інтереси народу в тих сферах, де втручання держави і її тотальний контроль за усіма деталями і процесами (житлово-побутові справи, освіта, медичне обслуговування) є неможливими (занадто обтяжливим для державного апарату, дорогим тощо), недемократичні політичні системи допускають існування місцевого самоврядування, хоча і передбачають жорсткі рамки обмеження автономії та беззаперечне підпорядкування місцевих та індивідуальних інтересів загальнодержавним.

Оскільки місцеве самоврядування є, в першу чергу, політико-правовим інститутом, то в країнах, де його функціонування було

перерване в часі або такої практики не існувало, необхідним було проходження етапу закріплення у праві засад демократичного управління, після якого можна було переходити до практики, розвитку місцевої демократії, що має усі притаманні цьому режиму структурні складові.

Тема інституту місцевого самоврядування не може оминати ретроспекції, особливо не пригадавши досвіду у складі СРСР. За радянських часів в Україні про існування цього інституту мови не було, а окремі деякі, роздроблені місцеві утворення були де-факто і де-юре позбавленні будь-яких органів територіального управління. Значних зрушень в даному питанні спричинила лібералізація у СРСР, яка відбувалася з другої половини 80-х рр. ХХ ст. В результаті цього процесу відбулося намагання розширити рівень автономії органів влади на місцях шляхом інсталювання ознак місцевого самоврядування, суб'єктами якого стали низові адміністративно-територіальні одиниці, зокрема сільрада, село, район та місто, або район у місті [2]. В незалежній Україні цей перелік суб'єктів права на місцеве самоврядування скоротився до одиниці локального рівня, [3] яке було закладене ще у 1990 р., а почало реалізовуватися з 1991 р. і збережене за каденції Л. Кравчука [4].

Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 р., проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Відтак постало питання про політико-правову природу наявних місцевих рад народних депутатів.

7 грудня 1990 р. було прийнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», за яким на місцеві ради було поширено низку функцій, властивих тільки органам місцевого самоврядування, та визначено виключні повноваження кожної ланки

Починаючи з 1991 р. в Україні почала діяти система місцевого самоврядування, що складалась із представницьких органів, а саме рад різних рівнів, їхніх голів та виконавчих комітетів.

26 березня 1992 р. було прийнято Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [5], а 3 лютого 1994 р. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [6].

Отже, процес інституалізації місцевого самоврядування в Україні на нашу думку, його можна поділити на два етапи: 1-й етап – до 1996 р., тобто до прийняття Конституції України; 2-й етап – після 1996 р.

Конституція України (прийнята 28 червня 1996 р.) закріпила основні контури розвитку місцевого самоврядування, передбачила низку принципів новачій та установок, заклала необхідний правовий фундамент для розбудови на регіональному і місцевому рівні демократичної, гнучкої й ефективної організації управління, а саме:

1) визнання і гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; Отже Конституція України визначає територіальну громаду як первинного суб'єкта самоврядування, яка виступає суб'єктами права власності.

2) здійснення місцевого самоврядування на низовому рівні, використовуючи механізми безпосередньої і представницької демократії: через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи;

3) закріплення двох систем публічної влади на території області та району, а саме: місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування [7] (ст. 5).

Тож місцеве самоврядування постає однією із конституційних форм здійснення народовладдя. Визначення органів місцевого самоврядування як частини механізму народовладдя характеризує їхню природу, закріплює способи формування, обсяг повноважень та відповідальність перед громадами.

Конституція України засвідчила, що зміни в системі органів місцевого самоврядування ставали реальністю. Їхній правовий статус докорінно відрізнявся від того, що був властивий радам у радянські часи. Конституційні положення набували неабиякого значення. Насамперед, вони втілили узагальнений світовий і вітчизняний досвід, набутий за часів існування незалежної держави. Конституція визначила загальні демократичні орієнтири, механізми розподілу і взаємодії влади, розмежування владних структур, форми державного правління та устрою, від яких залежить система територіальної організації влади місцевого самоврядування.

Інші формалізовані деталі реалізації права громадян на місцеве самоврядування були передбачені Законом «Про місцеве самоврядування», прийнятим 21 травня 1997 року [8].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», охопивши класичні елементи конституційно-правового регулювання, закріпив статус інститутів самоврядування, сферу їх компетенції – власної, делегованої та договірної, гарантії реалізації й захисту місцевого самоврядування, юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. У ст. 2 цього Закону визначено роль і місце місцевого самоврядування у здійсненні народовладдя. Крім того, сформульовано єдині принципи розвитку основ місцевого самоврядування (організаційних та фінансово-економічних). Закон закріпив юридичні права, встановив державні гарантії здійснення місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є, по суті, базовим із питань організації та функціонування місцевого самоврядування. Саме керуючись ним, було розроблено та прийнято законопроект «Про комунальну власність», Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III «Про органи самоорганізації населення», Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України від 22 травня 2003 р. № 889-IV «Про податок з доходів фізичних осіб», Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667, від 10 листопада 2010 р. № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Таким чином, уже з моменту інституалізації, питання місцевого самоврядування обумовлюють проблематику навколо себе, яка зводилася в систему тез "Pro et Contra", а саме : про доцільність концентрації управлінських повноважень на суперлокальному рівні шляхом укрупнення слабких у ресурсному плані низових адміністративних утворень ; про проблему формування повноцінних адміністративно-територіальних одиниць на квазілокальному рівні; про метаморфозу локального рівня адміністративно-територіального устрою на базовий рівень; про проблему реформування адміністративно-територіального устрою з локального рівня [9]. З одного боку, дискурс навколо цілої низки питань про встановлення, організацію, а потім реорганізацію певних суб'єктів локального рівня, що мали/мають надалі права на місцеве самоврядування, уможливило, по-перше, наукове обґрунтування у цій сфері прийнятих політичних рішень та введення нормативно-правових актів, а, по-друге, казуально "народило" нові проблеми.

Перша з них, на нашу думку, — ідентифікаційно-територіальна, — суть якої у тому, аби визначити прагматично-дієздатну доцільність такого утворення на місцевому рівні. Як відзначає дослідник О. Кучабський, в процесі науково-технічної революції, еволюційних змін у системах розселення та тенденцій емансипації індивідів у демократичному суспільстві є суттєве зростання ролі чинника соціальної активності у формуванні ефективності локальної системи. Також, він вважає, що існує наявна тенденція до розщеплення локального рівня на такі підрівні, а саме : сублокальний, суперлокальний та квазілокальний. Пояснює він же їх так : сублокальний рівень формується у ситуації максимізації ефективності локальної системи не в рамках цілого поселення, а тільки його частини ; суперлокальний — детермінується потребою у поєднанні малих сусідніх поселень, що перебувають у сфері інтеракцій, з ціллю створити ефективну систему в територіальному аспекті; квазілокальний — виникає при безпосередній необхідності поділу великого міста на адміністративні підзони. Власне така проблема актуалізує питання чіткого означення адміністративно-територіальних утворень локального рівня.

До складу України станом на травень 2014 р. – де-юре, незважаючи на фактичний стан – входять Автономна Республіка Крим і 24 області: два міста загальнодержавного значення (Київ і Севастополь), 490 сільських районів; 111 районів в містах, 460 міст, 885 селищ міського типу, 1186 селища, 27211 сіл.

Питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом (Стаття 73 Конституції України), що, у контексті згаданого питання про статус Криму, «територіальних республік», створених весною цього року у Донбасі, означає, що опитування громадян України з питань автономії, зміни державної приналежності є антиконституційним і не може мати правових наслідків.

Друга проблема інституалізації місцевого самоврядування, ми вважаємо, є колізія між практичним втіленням засад самоврядування та її нормативно-правовим закріпленням, тобто інституційно-правова. Справа у тому, що місцеве самоврядування в Україні, відчуваючи ретроспективний слід СРСР, конституювало місцеву раду як свою інституційну базу, проте відаовідно до Конституції України, вони не є одиницями адміністративно-територіального поділу. З іншого боку, ті поселення, які на рівні локального середовища декларовані Конституцією як низовими одиницями територіального поділу, а саме:

місто, селище та село — дуже часто функціонує зі слабкими, або взагалі у стані "невагомості", дієвими органами місцевого самоврядування. Така проблема настільки систематично нівелює практичні потреби територіальної громади, що реагування на неї, на нашу думку, є одним з ключових у виконанні державних функцій. На місцевому рівні втілення колективних на особистих інтересів є, неповним, але відносно найефективнішим. В даному разі енергетика держави є домінантною як суб'єкта, що не лише де-юре зробить свою роботу, а й де-факто забезпечуватиме, гарантуватиме та максимально намагатиметься створити ті соціально-економічні умови (нормативно-правовий аспект в Україні, на нашу думку, можна вважати відносно ідеальним, звісно, маючи при цьому винятки) для їх, тобто колективних інтересів, здійснення.

Від так, чи не найбільш проблематичним питання в Україні є можливість використання форм прямої участі на місцевому рівні. Після прийняття у листопаді 2012 року нового Закону України «Про всеукраїнський референдум», що означало втрату чинності попереднім законом, який регламентував проведення і місцевих імперативних опитувань громадян, ця форма демократії втратила інструментарій для проведення [10]. У базовому законі про місцеве самоврядування є передбаченими також інші форми безпосередньої участі – загальні збори громадян, місцеві ініціативи. Однак, юридичні норми, що регулюють їх використання не є досконалыми через невизначеність предметного поля застосування, непрописаність у статутах громад, що не сприяє реалізації права громадян на участь.

Третя проблема — питання "укрупнення/роздріблення" адміністративно-територіальних утворень. Дану проблематику, ми вважаємо, доцільно назвати як "імпульсивне дійство". Аргументуємо це такими тезами. По-перше, питання "укрупнення/роздріблення", в більшості випадків в Україні, обговорюється на рівні політиків національного масштабу, їх оточення, опозиції та інколи контроліти. Власне, попри такий антропологічний діапазон, окрім розмов, ми спостерігали мало конкретного, дієвого та ефективного. І скоріше питання є інструментом, за допомогою якого екстраполюється увага з конкретноактуального на, звісно, теж актуальне, але недієздатно, в наш час, вирішуване. Таким чином, існує як імпульсивне, емоційне театралізоване дійство. По-друге, в науковому колі дана тематика не

настільки поширена, хоча, є напрацювання, котрі фундаменталізують проблематику і мотивують її продовження у дослідженні.

Окрім проблем фінансування та складної економічної ситуації, велику роль і в дестабілізації місцевого самоврядування, і в його оптимізації відіграють політичні чинники. Це діяльність політичних партій, громадських організацій, окремих політичних лідерів, окремих інститутів державної політичної структури.

Система місцевого самоврядування має становити собою взаємозалежну сукупність органів, орієнтованих на споживача управлінських послуг. При збереженні загального керівництва вони повинні мати можливість самостійно ухвалювати рішення з питань взаємодії із зовнішнім середовищем та іншими органами. Така організація місцевого самоврядування забезпечить гнучкість і можливість швидкого реагування на зміни в суспільстві завдяки створенню нової системи комунікацій та інформації. Більша частина інформації має передаватись горизонтальними каналами, що сприятиме підвищенню організаційно-структурної ефективності місцевого самоврядування.

Зараз, на наш погляд, актуальним є питання «Наскільки органи місцевої влади є самостійними?». Якщо покладатись на класичну модель «політика – управління», то теоретично можлива ситуація, коли розподіл повноважень між органами місцевої влади і центральною владою такий, що політичні рішення приймаються на вищих рівнях (національному чи регіональному), а місцеві органи влади лише застосовують ці універсальні норми до конкретних ситуацій. Якщо так, то їх діяльність зводиться до управління і не є політичною.

На практиці центральні органи влади вимушені «делегувати» місцевим органам чимало повноважень, які містять деякі ознаки політичних. Ідеться про такі рішення, які є конкретизацією рішень центральної влади і їх можна класифікувати як «політико-адміністративні», оскільки межі між політикою й управлінням майже немає. Це неминуче в сучасних умовах, оскільки обсяг політико-адміністративної діяльності настільки великий, а завдання, що вирішуються, настільки складні і різноманітні, що ані центр, ані регіон не в змозі приймати рішення з таким ступенем конкретизації, щоб уможливити будь-яку самостійність місцевої влади. При цьому що вищий ступінь централізації ухвалення рішень, то універсальніші вони будуть, відповідно й місцеві органи влади одержать ширше поле для

конкретизації рішення центральної влади. У такому разі принциповим є те, що центральні органи влади не спроможні контролювати процес, тому місцеві органи влади є автономними. До прикладу, передаючи якісь субвенції (цільові фінансові ресурси) на місцевий рівень, центральна влада може визначити лише мету видатків (наприклад, ремонт школи, проведення газопроводу), але не може давати вказівку щодо того, як саме їх використовувати (які школи відремонтували і на яких вулицях проведено газ тощо), контролювати цей процес.

Наявність місцевого рівня публічної влади само собою створює майданчик для політики і що більше автономності у місцевої влади, то більше політичного в їх діяльності. Відповідно це впливає на політичний процес на місцевому рівні: більший обсяг ресурсів, які розподіляються через рішення місцевих органів влади, стимулює боротьбу політичних акторів за контроль над цими органами. Обсяг політичного, в такому випадку, зростає тоді, коли автономія місцевої публічної влади закріплена інституційно, як правило, це виражено в інституті місцевого самоврядування, який гарантує: а) автономію місцевим органам влади в деяких сферах (на прикладі Закону України «Про місцеве самоврядування»); б) виборність органів місцевого самоврядування.

Мають місце проблеми у стосунках між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, через нездатність або небажання того чи іншого органу місцевого самоврядування працювати в межах своїх повноважень, не втручаючись у сфери законних повноважень іншого органу. Для вирішення тих чи інших проблем потрібно: 1) передати в розпорядження органам самоврядування інститути і власність, які необхідні для вирішення відведених їм завдань; 2) налагодити систему суспільних коштів так, щоб забезпечити бюджетну автономію органів самоврядування.

В українських реаліях політика існує окремо від потреб більшості людей, що має далекосяжні негативні наслідки для підтримки політиків (і посадових осіб) громадянами і в підсумку підриває легітимність державних інститутів, у яких задіяні такі політики. Українські партії відірвані від місцевих потреб. Вони їх не цікавлять. Місцеві ресурси для них є потенційним джерелом прибутку для спонсорів у центрі, а не ґрунт для розвитку територій і співпраці з виборцями, тому саме місцеві вибори покликані подолати цей розрив.

На сьогодні найбільш дискусійним і далі є питання вибору оптимальної виборчої системи не лише для парламентських виборів, але

й для місцевих виборів в Україні. Це зумовлено передусім тим, що в саме поняття «оптимальності» виборчої системи політичні сили, пересічні виборці та експерти вкладають далеко не однозначний зміст. Найбільш потужні політичні партії прагнуть до розширення власного впливу на діяльність представницьких органів влади, що, своєю чергою, впливає на прийняття рішень на загальнодержавному та місцевому рівні. Неоднозначним є і розуміння «оптимальної» виборчої системи серед експертів у сфері виборчого права, депутатів місцевих рад та фахівців у галузі місцевого самоврядування.

Передбачена Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів», що набув чинності 1 жовтня 2005 р., пропорційна виборча система із закритими списками не належить до тих систем, що найкраще підходять для формування органів місцевого самоврядування, і не забезпечила належної реалізації права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення через органи місцевого самоврядування, оскільки розрив між депутатом і територією автоматично призводить і до розриву між депутатом і виборцем.

Тож потреба у зміні виборчої системи зумовила необхідність пошуку її оптимальної моделі, яка дала б змогу поєднати персональну відповідальність депутатів та потужний потенціал політичних партій.

Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI «Про вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» запроваджує проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад на принципово новій законодавчій основі, яка передбачає змішану систему виборів, що дає змогу сформувати представницькі органи, спроможні розв'язувати актуальні, поточні проблеми, які виникають на місцевому рівні, в інтересах територіальних громад. Так, 50% народних депутатів до місцевих рад обираються до одного багатомандатного місцевого округу, межі якого збігаються з межами міста, за пропорційною кількістю голосів за партійними списками, а 50% депутатів обираються за мажоритарним принципом, набравши найбільшу кількість голосів в одномандатних мажоритарних виборчих округах, на які поділяється територія міста [11].

Змішана система дозволяє виборцям обрати двох представників: одного кандидата за мажоритарною системою, а іншого – від політичної

партії. Ці два «голоси» пов'язані між собою тим, що партія спочатку заповняє крісла в місцевій раді партійними мажоритарниками, а потім доповнює їх депутатами, обраними за списками пропорційної системи. Привабливість такої системи – у її демократичності. Адже вона дає змогу позапартійним та незалежним кандидатам пройти до місцевої ради. Але Закон дозволяє самовисування у виборчих перегонах лише до сільських або селищних рад. У виборчих перегонах до міських, обласних рад, а також до Верховної Ради тільки партії мають право висувати кандидатів у депутати.

На практиці партійні депутати голосують у місцевих радах партійними коаліціями. А це означає, що партійним програмам завжди гарантована деяка кількість голосів. Партійні депутати, що обрані за мажоритарною системою, також беруть участь у цих програмах і підтримують партійну лінію. За таких обставин навіть присутність незалежних самовисуваних кандидатів не призводить до змін у рішеннях місцевих рад. Незалежні кандидати не мають гарантій, які мають партійні депутати, і мала ймовірність того, що їхні програми одержать підтримку від партійних членів. Тому незалежним депутатам доводиться хіба що приєднатися до проектів або програм, які вже мають партійну підтримку у місцевій раді.

У Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами – виборча система має досягати тих цілей, які ставлять її розробники. Це, зокрема, забезпечення впливу на формування та реалізацію політики, ефективного функціонування системи органів публічної влади, перемоги суб'єктів, «під яких» впроваджена виборча система, на наступних виборах. Другорядними чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. Саме визначені пріоритетні цілі і зумовлюють особливості тієї чи іншої системи формування представницьких органів місцевого самоврядування.

На місцевих виборах, за визначенням, вирішуються питання локального життя. Громада делегує свого обранця для представництва своїх конкретних інтересів. У цьому кардинальна відмінність місцевих виборів від парламентських. Там депутат представляє всю націю і діє

відповідно до Конституції і власної совісті. На низовому ж рівні він має конкретні зобов'язання перед громадою.

Забезпечення рівних умов для діяльності політичних партій незалежно від того, чи представляють вони більшість, а чи опозицію, – важливий напрям роботи органів місцевого самоврядування.

Результати місцевих виборів 2010 р. засвідчили таке. Партія регіонів, як ключовий актор правлячої коаліції «Стабільність і реформи», повернула напрацьований механізм, який діяв під час президентства Л. Кучми, коли провладні кандидати в одномандатних округах здобували більшість голосів (проводячи в такий спосіб значну кількість кандидатів до парламенту), чого не вдавалося досягнути за партійними списками. Своєю чергою, вплив адміністративного ресурсу і добре профінансована та інформаційно підкріплена кампанія сприяла проведенню кандидата в депутати. Тут діє принцип: якщо виборчий суб'єкт широко представлений в медіапросторі, то його шанси на отримання (чи утримання) влади значно зростають. З іншого боку, робиться акцент на недійному зв'язку з виборцями, на протигагу роботі на локальному рівні. Політичні партії у виборчих кампаніях зосереджуються лише на інформаційній присутності в політичному просторі, що і свідчить про їхнє незнання власного електорального поля. Як наслідок, політичні партії не працюють на розвиток організаційної мережі первинних осередків, наявність останніх виконує лише «ілюзорну» функцію масових партій у прямому значенні цього поняття. Закономірно, що в Україні фактично не існує повноцінних політичних партій, які могли б дієво та ефективно виконувати свою виборчу функцію. Вони не мають чіткої, привабливої ідеології, розвиненої регіональної структури.

Вибори органів місцевого самоврядування 2010 р. підтвердили те, що пріоритетними і для політичних партій, і для депутатів-мажоритарників залишаються орієнтація на відому в населеному пункті чи регіоні особистість, а також обіцянки розв'язати нагальні проблеми життєдіяльності громад. Чимало у програмах місцевих осередків політичних партій популістських заяв та обіцянок вирішити питання, які не належать до компетенції місцевого самоврядування. Відсутність належної ідеологічної, інформаційної та організаційної роботи призводить до того, що депутати місцевих рад, обрані за списками однієї політичної партії, у різних регіонах висловлюють зовсім різні пропозиції щодо соціально-економічного розвитку населених пунктів, приватизації,

управління земельними ресурсами, розвитку підприємництва, освіти, медицини, розв'язання інших проблем на місцевому рівні. Як засвідчує практика, більшість політичних партій, отримавши значну кількість мандатів у місцевих радах, виявилися неготовими здійснити професійне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування. Незадовільний стан розвитку політичних партій зумовлений низкою об'єктивних (вплив інститутів влади, бізнесових структур) і суб'єктивних (численні розколи всередині партій, внутрішньопартійні суперечки, викликані амбітністю керівництва) чинників.

Місьцеве самоврядування й політичні партії функціонують в атмосфері взаємозалежності і взаємозумовленості їх розвитку. Участь політичних партій у здійсненні місцевого самоврядування залежить від чіткості нормативного регулювання форм, методів та ефективного функціонування механізмів їх взаємного впливу.

Якщо територіальна громада безпосередньо здійснює місцеве самоврядування, то окремий громадянин або сукупність громадян не можуть репрезентувати місцевий інтерес, а мають право лише опосередковано впливати на рішення місцевого самоврядування за допомогою наданих їм законом засобів. Відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Проте, після прийняття у листопаді 2012 року нового Закону України «Про всеукраїнський референдум», що означало втрату чинності попереднім законом, який регламентував проведення і місцевих імперативних опитувань громадян, ця форма демократії втратила інструментарій для проведення. Є й проблема з такими формами безпосередньої участі як загальні збори громадян, місцеві ініціативи. Юридичні норми, що регулюють їх використання не є досконалими через невизначеність предметного поля застосування, непрописаність у статутах громад, що не сприяє реалізації права громадян на участь.

Довготривала тенденція погіршення економічної ситуації в Україні з відповідним нагромадженням негативних наслідків у соціальній сфері призвела до трансформацій у громадській свідомості та формування нових критеріїв оцінки дій органів державної влади загалом та органів місцевого самоврядування зокрема.

Пересічний український громадянин починає оцінювати місцеве самоврядування за іншими параметрами, ніж на початках становлення незалежної держави. Якщо декілька років тому отримати мандат народного обранця з відповідними владними повноваженнями вдавалося простим проголошенням та захистом популярних політичних доктрин, то нині виборчі акценти населення розставляє через оцінювання результативності та ефективності попередньої діяльності тих чи інших особистостей, органів управління чи організацій.

Вирішення усіх цих проблем потребує комплексного діалогу між політиками місцевого рівня як представниками територіальних громад, самими громадами як репрезентаторами певних вимог на локальному рівні та політиками державного значення. Безпосередньо до цього діалогу має бути залучено штаб науковців, а саме : політологів, економістів, спеціалістів з управління, правників та ін., аби повноцінно та якісно оцінити ситуацію.

Отже, Україна як молода незалежна держава в питанні інституалізації місцевого самоврядування як права територіальної громади, має провести систематичну модернізаційну роботу: від конститууючо-нормативного до прагматично-дієвого аспектів. На нашу думку, від цього безпосередньо залежить результат проблематики, її вирішення.

Пріоритетними напрямками розвитку місцевого самоврядування в Україні мають бути: а) подальша демократизація суспільного життя і зміцнення засад конституційного ладу; б) створення умов для забезпечення життєвоважливих потреб та законних інтересів людей і територіальної громади загалом; в) сприяння розвитку місцевої демократії та підвищенню політичної активності населення; г) ефективне управління функціонуванням і розвитком систем життєзабезпечення адміністративно-територіальних одиниць. Відхід від командно-адміністративної системи і рух до громадянського суспільства передбачають мінімізацію втручання держави в життєзабезпечення громадян [12, с. 41]. Однак це не означає відмову від державного забезпечення потреб людини, держава має поступово звільняти простір для діяльності інших інститутів громадянського суспільства, передусім місцевого самоврядування. Утім, на відміну від наявної практики така діяльність не повинна бути лише адміністративною, а має ґрунтуватись, щонайперше, на принципах самоорганізації й самоуправління.

Сподіваємось, що у контексті ймовірної зміни тексту Конституції України у ній будуть передбачені норми, які сприятимуть реальній децентралізації повноважень і ресурсів місцевим громадам. Враховуючи, що ці зміни повинні мати наслідком внесення змін у законодавство, необхідно у короткостроковій перспективі почати реалізовувати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена урядом на початку квітня 2014 року [13].

Список використаної літератури:

1. Пшеворський А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / Адам Пшеворский ; ред. В. А. Бажанов. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2000. – 320 с.
2. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 р. // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР [Текст]. – 1990. – № 16. – Ст. 2.
3. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР № 533-ХІІ від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
4. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // Право України [Текст]. – 1993. – № 5/6.
5. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28.
6. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22.
7. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44, № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68, № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142, № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143}.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
9. Кучабський О. Локальний рівень адміністративно-територіального устрою України : перспективи реорганізації [Електронний ресурс] / "Демократичне врядування". – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Devr/20093/svip.pdf>.
10. Закон України «Про всеукраїнський референдум» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 44-45.

11. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»// Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28.

12. Ославський М. До питання необхідності здійснення адміністративної реформи в Україні / М. Ославський // Право України. – 2004. – № 9. – С. 40–43.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

МОДЕРНІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ І УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ

Гураль П.Ф.

*д.ю.н., професор, завідувач кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Конституція – це основний закон держави і суспільства, яка є однією з найбільш шанованих цінностей у цивілізованих країнах світу.

Для України Конституція, прийнята 28 червня 1996р., повинна була стати символом консолідації українського народу у розбудові України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Однак так не сталося. Конституція України не відіграла належної ролі. Причин багато, основна з них криється в тому, що вона потрапила до рук політиків, яких мало турбував розвиток української держави. Вони були зацікавлені лише в особистій вигоді у вигляді більших повноважень, чи довшого перебування при владі, чи навіть особистого самозбагачення.

Це були бездуховні, безідейні політики, які не розуміли української національної ідеї.

Українська ідея – це досить складний феномен, який змінюється, розвивається разом з розвитком українського суспільства і держави. Складовими національної ідеї є дії, спрямовані на формування національної свідомості, національного світогляду українського народу. Це також боротьба за збереження і розвиток української мови, культури, національної школи, національної інтелігенції, тобто боротьба за національне відродження, за незалежність, самовизначення, утворення суверенної соборної української держави.

Саме проти цих цінностей виступали наші поневолювачі протягом століть і продовжують цю боротьбу в сучасних умовах, підсилюючи її брутальною політичною, ідеологічною агресією, фінансово-економічним шантажем та кровопролитною війною.

Останнім часом національна ідея стає об'єктом дедалі прискіпливого аналізу науковців різних галузей. Це зумовлено тим, як підкреслюють дослідники Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, «що новий етап у політичній історії українського народу, пов'язаний з його державотворчою фазою розвитку, потребує нового переосмислення національної ідеї з

урахуванням тих історичних та геополітичних змін, що сталися на європейських та центрально- і східноєвропейських просторах.

Це з одного боку. З другого, як відомо, жодне суспільство без національної ідеї та комплексу політичних ідей повноцінно жити і функціонувати як органічна цілісність не може. Річ лише в тім, щоб законодавчо були гарантовані заходи ідейно-політичного плюралізму, що діють в межах конституції і за своїм змістом та спрямованістю такі ідеології не пропагували б насильно екстремістські заклики тощо» [2, с. 64].

Українська національна ідея – це передусім патріотизм і національна гордість, самоповага і одночасно несприйняття шовінізму, у якій би формі він не проявлявся, зверхності до інших народів.

Українська ідея базується на Християнській моралі, як зазначив професор В. Копейчиков, – «на єдиних безперечних моральних настановах, насамперед тих, що проголошені у Нагорній проповіді» [3, с. 308].

Національна ідея в Україні, як і в кожній іншій країні не залишається незмінною. Змінюються умови життя й відповідно до цього національна ідея наповнюється новим змістом як з погляду завдань сьогодення, так і тих, що орієнтовані на близьку та більш далеку перспективу.

І дуже небезпечно, формуючи національну ідею, оглядатися тільки назад і не бачити тих реалій, які характеризують нинішній стан справ. На жаль, саме такий підхід має місце у дослідженнях і прогнозах деяких сучасних громадських діячів та вчених з питань подальшого розвитку українського суспільства і держави.

Сучасна українська національна ідея – це багатогранна ідеологія, яка охоплює усі без винятку сфери життя українського суспільства і держави, орієнтує на досягнення близьких та більш далеких цілей.

Оскільки ми сьогодні говоримо про модернізацію Конституції України, то під цим кутом зору у загальних рисах зробили спробу показати роль національної ідеї на майбутній розвиток українського суспільства і держави.

Виходячи з вищевказаних міркувань про роль і значення національної ідеї у розвитку суспільства і держави, вона повинна бути закріплена в Основному Законі України, як основа політико-правової ідеології. Розвиток українського суспільства і держави повинен спрямовуватись національною ідеєю, яка є началом всякого розвитку.

В першу чергу у преамбулі Конституції України, яка є політико-правовою частиною Основного Закону, необхідно, – після слів «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, (додати слова) – «керуючись українською національною ідеєю» – (далі по тексту), спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією (опустивши слова – «усім українським народом») права на самовизначення – (далі по тексту). Отже, коли ми розмірковуємо про українську націю, ми маємо на увазі політичну націю, тобто весь український народ.

Одночасно, мені хочеться згадати про ст. 10 Конституції України, де зазначається, що «Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист інших мов національних меншин України.

Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом» [1, с. 5].

Ми з цієї статті опускаємо одне слово «російської». Вважаємо, що мови всіх національних меншин повинні бути рівноправними. Якщо російській мові надати якийсь особливий статус, вона зовсім витіснить із вжитку українську мову і всі мови національних меншин.

Ми повинні пам'ятати й позицію Івана Франка, який у своїй концепції українського націотворення надав питанням української мови, доленосного значення, зазначивши: «яку так методично, планомірно й грубо нищили русифікатори, розуміючи, що знищення української мови є рівнозначне українського народу. Він писав: «Цей «меч Дамокла» віками висить над історичною долею українського народу, спрямований, крім усього іншого на знищення української мови й українства загалом. Великодержавні шовіністи до цього часу у своїх русифікаторських планах роблять все для того, щоб принаймні обмежити вживання української мови й тим самим звести її до рівня побутового вжитку, вилучити її як один з основних чинників утвердження української нації [4, с. 201].

Іван Франко неодноразово з різних нагод підкреслював, що мова – вираження духу народу, його духовності і культури, сутності його

національного єства. Він на кожному кроці боровся за збереження української мови, викривав асиміляторів, засуджував лінгвіцид.

За переконанням І.Франка нація і мова нерозривні явища: не може існувати українська нація без української мови якщо українська нація (чи народ) зрікається своєї української мови і приймає як свою російську, то вона перестає бути українською нацією, вона змосковщується, бо разом з російською мовою приймає все те духовне багатство, носієм якого ця мова є, а все своє, що пов'язане з українською мовою, відсувається разом з нею на задвірки аж до знищення [4, с. 202]. Коментарі тут зайві. Ми в Україні вже маємо ситуацію, яку передбачав великий І.Франко.

Особливо важливою проблемою в Україні є консолідація українського народу. В Конституції України є ст. 11, яка визначає, що «Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій та культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України».

Однак, якщо проаналізувати реалізацію цієї статті на сьогоднішній день, то можна сказати, що вона має лише декларативний характер. Часто ми спостерігаємо, що відбуваються процеси, спрямовані на роз'єднання українського народу, перетворення України з суверенної національної держави у денаціоналізований географічний простір, на який вже зазіхає багато політиків сусідньої держави. але найгіршим у всій антиукраїнській політиці є те, що її підтримують окремі доморощені політики українофоби.

Цей напрям конституційно-правового регулювання необхідно удосконалювати за рахунок розробки законів та підзаконних актів у розвиток ст. 11 Конституції України.

І на сам кінець, хочу звернути Вашу увагу на ст. 15 Конституції України, яка так звучить: «Суспільне життя України ґрунтується на засадах політичної, економічної та багатоманітності».

Жодна ідеологія не може визнаватися державною як обов'язкова.

Цензура заборонена.

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і Законами України» [1, с. 6].

У контексті згаданої статті Конституції України, на превеликий жаль, немає місця для національної ідеї. У зв'язку з цим переконані, що

її обов'язково потрібно модернізувати відповідно до сучасних вимог часу, суспільства, держави.

Підтримуємо думку українських вчених, що «функціонування ідеології, економічних та політичних відносин на засадах багатоманітності є особливістю сучасного суспільства, заснованого на визнанні демократії та свободи як фундаментальних гуманітарних цінностей» [5, с. 109].

У контексті такого розуміння функціонування сучасного суспільства Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що плюралізм, терпимість та широта поглядів є суттєвими характеристиками демократичного суспільства. Плюралізм, на його слушну думку, будується на чесному визнанні та повазі багатоманітності та розвитку культурних традицій, етнічної та культурної самобутності, релігійних переконань, літературних та соціально-економічних ідей і уявлень. Зокрема, аргументованим вважаємо рішення Суду у справі «Янг, Джеймс та Вебстер проти Сполученого Королівства» від 13 серпня 1981 р., де йшлося про те, що звільнення робітника внаслідок укладення договору з обмеженнями при прийнятті на роботу має розглядатися як несправедливе і надає право такому працівникові на засіб судового захисту [6], а також рішення Суду у справі «Московське відділення Армії Спасіння проти Росії» від 5 жовтня 2006 р., де чітко зазначається, що релігія та переконання мають суто особистий і суб'єктивний вимір і не обов'язково пов'язані з інституційною вірою [7].

Українська національна ідея є основою розвитку українського громадянського суспільства, правової держави, формування громадянина-патріота, гуманіста, яка не суперечить політичній, економічній багатоманітності. Проте принцип ідеологічного плюралізму передбачає певні обмеження у сфері поширення та пропагування поглядів, які не сумісні з принципами демократії та дотриманням прав і свобод громадян.

Отже, на наш погляд, ст. 15 Конституції України можна сформулювати таким чином: «Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах української національної ідеї, економічної, культурної багатоманітності. Жодна партійна ідеологія не може визнаватися ідеологічною державою як обов'язкова».

Демократія апріорі визнає рівність всіх ідеологій. Якщо вони не суперечать принципам гуманізму. Держава конституційно-правовими механізмами лише контролює процес функціонування тих чи інших

ідеологій, не будучи при цьому інструментом чи засобом будь-якої з них, оскільки жодна ідеологія не визнається державою як обов'язкова.

Політико-правовий досвід свідчить: якщо будь-яка держава не може існувати без національної ідеї, то суспільство, навіть демократичне, не може існувати без ідеології.

Наявність і зміцнення ролі в суспільній динаміці не знімає з порядку денного роль і значення ідеології. Про це свідчить і досвід розвинених в економічному й політичному відношеннях країн, де як такої елімінації ідеологій іншими «штучними конструкціями» не спостерігається. Тобто, доки існування громадянське суспільство. З його неодмінним розташуванням та різними інтересами і цінностями, потреба в ідеологіях буде зберігатися.

Очевидним є й те, що політичні ідеології не стільки об'єднують, скільки роз'єднують суспільство. Основою цього є наявність відмінних, а інколи й полярних інтересів.

Із проблемою плюралізму ідеологій нерозривно пов'язана проблема можливості єдиної для всіх національної ідеї.

На відміну від ідеології навіть у демократичному суспільстві національна ідея – це ознака національної єдності, певного громадянина консенсусу.

Згадані нами вчені Інституту держави і права АА України, резонно ставлять запитання: «як поєднується ідеологічний плюралізм з монізмом національної ідеї?». З іншого боку, може постати й таке запитання, особливо актуальне для політичних держав: «чи доцільно взагалі вести мову про якусь одну національну ідею, а не плюралізм національних ідей, оскільки кожна етнічна спільнота може запропонувати власну національну ідею?» [2, с. 74].

В українському суспільстві ці проблеми набувають особливої актуальності, адже соціально-політично і в цьому сенсі ідейно-стратегічно та етнічно Україна залишається країною, де конкурують не лише соціальні, а й національні ідеї. Є підстави говорити про своєрідні національні ідеї що ними переймаються кримські татари, угорська та румунська спільноти в Закарпатті та Буковині відповідно.

Сутність цих ідей, які мають відчутно регіональний характер, полягає у самовизначенні на національно-культурній та національно-адміністративній основі. Вони близькі також і представникам національного самоврядування.

Досвід функціонування національних ідей у різних державах свідчить, що вони становлять, як правило, надпартійну та надетнічну систему цінностей, головна мета яких – об'єднати навіть ті нації, які складаються з конфліктуючих соціальних сил та етнічних груп. Їхнє завдання – бути містком консенсусу між громадянським суспільством та владою між різними етнічними громадянами політичної нації.

Світовий досвід переконує, що в суспільствах, де немає спільності з приводу базових цінностей, які забезпечують морально-політичну єдність країни, такі суспільства страждають розбалансованістю, а держава часто опиняється перед загрозою національної кризи.

А тому переконані, що будь-яка держава прагне мати об'єднувчу національну ідею, яка стане гарантією того, що таке суспільство спроможне без громадянської та міжнаціональної руйни подолати внутрішні політичні негаразди, гарантувати суверенітет і незалежність держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України з порівняльним викладом статей, змінених конституційною реформою / Упорядник Ковальчук Є.О. – Харків: «Бурун книга», 2006. – 72 с.
2. Римаренко Ю.І., Шкляр Л.Є., Римаренко С.Ю. Етнодержавознавство. Теоретико-методологічні засади. / Ю.І. Римаренко, Л.Є. Шкляр, С.Ю. Римаренко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2001. – 264 с.
3. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К: «Юрінком Інтер», 1999. – 320 с. – Бібліогр.: с. 312.
4. Пашук А.І. Філософський світогляд Івана Франка: Монографія / А.І. Пашук. – Львів: Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2007. – 432 с.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : «Право», 2011. – 1128 с.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Янг, Джеймс та Вебстер проти Сполученого Королівства» від 13 серпня 1981 р. // [Електронний ресурс]. / Офіційний сайт Європейського суду з прав людини. – Режим доступу до запропонованої у дослідженні інформації: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57608#{"itemid":\["001-57608"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57608#{). – Дата доступу: 24.06.2014.

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Московське відділення Армії Спасіння проти Росії» від 5 жовтня 2006 р. // [Електронний ресурс]. / Офіційний сайт Європейського суду з прав людини. – Режим доступу до інформації: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-117766#{%22fulltext%22:\[%22Case%20of%20Salvation%22\],%22respondent%22:\[%22RUS%22\],%22itemid%22:\[%22001-77249%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-117766#{%22fulltext%22:[%22Case%20of%20Salvation%22],%22respondent%22:[%22RUS%22],%22itemid%22:[%22001-77249%22]}). – Дата доступу : 24.06.2014.

НАПІВПРЕЗИДЕНТСЬКА СИСТЕМА ПРАВЛІННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ НА ФОНІ СВІТОВОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОСВІДУ

Литвин В.С.

к.п.н., асистент кафедри політології

Львівського національного університету імені Івана Франка

У ході та в результаті масових народних виступів в Україні у листопаді 2013 – лютому 2014 рр. (спочатку з приводу призупинення президентом і урядом України євроінтеграційних процесів України, внаслідок системного спротиву суспільства існуючому політичному укладу) повалено диктаторський (у формі змагального/електорального авторитаризму) режим президента України В. Януковича. Після цього система правління України змінилася з президентсько-парламентської на прем'єрсько-президентську (парламентсько-президентську) (схожий маневр система України здійснила у 2004–2006 рр.). Відповідно суттєво було обмежено повноваження глави держави, принаймні з приводу його участі у формуванні та достроковому припиненні повноважень уряду та інших центральних органів виконавчої влади. Разом з цим, а також у контексті результатів позачергових виборів президента (які проведено 25 травня 2014 р.) і нестабільної внутрішньо- та зовнішньополітичної ситуації в Україні було взято курс на прискорене прийняття поправок до конституції і відповідно окреслення нового місця політичних інститутів у системі правління в Україні. У цьому контексті актуальним виявилось питання адекватного окреслення викликів/перспектив системи правління в Україні. Це складна та комплексна проблема, а її вирішення фактично неможливе без вивчення особливостей та наслідків еволюції системи правління в Україні упродовж 1991–2014 рр.

В Україні після розпаду СРСР і отримання незалежності формально з 1996 р., а фактично з 1991 р. застосовано й апробовано здебільшого різні варіанти змішаної чи в політологічному сенсі напівпрезидентської системи правління. Те саме стосується (чи стосувалося) більшості країн Європи й Азії (в тому числі тих, котрі припинили своє існування), які виникли/відновили незалежність після краху Варшавського блоку, СРСР і СФРЮ, приміром, Азербайджану (з 1995 р., коли в державі прийнято напівпрезидентську конституцію), Боснії та Герцеговини (із 1995 р.),

Вірменії (із 1995 р.), Білорусі (із 1996 р.), Болгарії (із 1991 р.), Грузії (із 2004 р.), Казахстану (із 1993 р.), Киргизстану (із 1993 р.), Литви (із 1992 р.), Македонії (із 1991 р.), Молдови (у 1994–2001 рр.), Польщі (із 1990 р.), Росії (із 1993 р.), Румунії (з 1990 р.), Словаччини (із 1999 р.), Словенії (із 1992 р.), Сербії (із 2006 р.), Хорватії (із 1991 р.), Чехії (із 2012 р.), Чорногорії (з 2006 р.), Югославії (у 2000–2003 рр.)¹. Натомість, до класичного парламентаризму вдалися такі постсоціалістичні країни, як Албанія, Естонія, Латвія, Молдова (із 2001 р.), Угорщина та Чехія (до 2012 р.), а до класичного президенталізму – Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан. Роблячи такий висновок, опираємось на широко вживану і популярну в західній політичній науці таксономію конституційних систем правління Р. Елгі², яка запропонована наприкінці 90–х років ХХ – початку 10–х років ХХІ ст. Вчений оперуючи поняттям форми правління (монархічної/республіканської), виділяє три різновиди конституційних систем правління: президенталізм, напівпрезиденталізм, парламентаризм. Ми звузимо предмет наукового інтересу та звернемося до трьох видів республіканської форми правління, які слід називати республіканськими системами правління, – президенталізму, парламентаризму, а також напівпрезиденталізму³. Їх виокремлюють на підставі двох індикаторів: способу обрання президента і способу й суб'єкта відповідальності уряду (урядового кабінету).

Президенталізм – це конституційна система правління, в якій існує посада всенародно та безпосередньо (прямо) обраного на фіксований термін президента (зазвичай як глави держави і глави виконавчої влади), а члени урядового кабінету (адміністрації президента) колективно не відповідальні перед парламентом ("чисті" або класичні кейси – США, більшість країн Латинської Америки). *Парламентаризм* – конституційна система правління, де глава держави (у випадку республіканської форми правління – президент, що не є главою виконавчої влади) має фіксовані

¹ Amorim Neto O. Breaking the Parliamentary Chain of Delegation : Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies / Octavio Amorim Neto, Kaare Strøm // British Journal of Political Science. – 2006. – Vol. 36. – P. 623.

² Elgie R. The classification of democratic regime types : conceptual ambiguity and contestable assumptions / Robert Elgie // European Journal of Political Research. – 1998. – Vol. 33. – P. 219–238. ; Elgie R. Variations on a theme : a fresh look at semi-presidentialism / Robert Elgie // Journal of Democracy. – 2005. – Vol. 16. – No. 3. – P. 1–21.

³ Між поняттями "форма державного правління" та "система правління" є теоретико-методологічна різниця. *Форма правління* піддається оцінці на підставі способу формування та заміщення посади глави держави, а *система правління* – на основі формальних (конституційних) і/або фактичних (політичних) передумов міжінституційних відносин із приводу здійснення державної влади.

повноваження через непрямі/небезпосередні вибори (у парламенті), а прем'єр-міністр і урядовий кабінет колективно відповідальні винятково перед парламентом ("чисті" класичні кейси – Німеччина, Італія, Греція, Мальта, Ізраїль та інші). *Напівпрезиденталізм* – конституційна система правління, де існує посада всенародно і безпосередньо (прямо) обраного на фіксований термін президента (зазвичай як глави держави, хоч інколи як глави держави та глави виконавчої влади), а також прем'єр-міністра та урядового кабінету, які обов'язково колективно відповідальні перед парламентом (класичні кейси – Франція, Португалія, Тайвань, Ірландія, Ісландія, Фінляндія, Шрі-Ланка) (більш детально див. табл. 1). Перевага такого трактування конституційних систем правління полягає у тому, що ми не маємо робити посилянь на різні реляційні властивості політичного процесу, а тільки повинні зважати на конституційно-правові атрибути феномену системи правління. У такий спосіб ми намагаємось уникнути суб'єктивізму в класифікації⁴. Це також означає, що виокремлення різних республіканських конституційних систем правління варто проводити поза трактуванням сили повноважень президентів, прем'єр-міністрів та парламентів. Повноваження останніх часто змінюються залежно як від конституційних, так і від політичних передумов. Особливо актуально це у контексті напівпрезидентських систем правління, колосальний вплив на фактичне функціонування яких мають результати виборів, причому президентських та парламентських, адже саме від інститутів президента (здебільшого) і парламенту (обов'язково) залежить процес формування, діяльності та ймовірно дострокового припинення повноважень урядів. Черговим позитивним моментом запропонованої класифікації систем правління є той факт, що конституційно система правління не залежить від того, чи країна демократична чи авторитарна/тоталітарна. Крім того, запропонована схема класифікації систем правління заснована винятково на конституційній теорії, а тому дозволяє враховувати інші підходи та тлумачення до емпіричного оцінювання та наповнення президенталізму, парламентаризму та напівпрезиденталізму.

Розгляд емпіричних прикладів президенталізму, парламентаризму та напівпрезиденталізму у всьому світі (станом на 2013–2014 рр.) свідчить, що найбільш вільними за показниками політичних прав і громадянських свобод у світі (згідно з проектом "Свобода у світі" організації "Freedom

⁴ Литвин В. Подвійна виконавча влада : теорія та практика європейського півпрезиденталізму / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2009. – № 3. – С. 25–33.

House") є парламентські системи, менш вільними – напівпрезидентські, а найменш вільними – президентські системи. Аналогічно найбільшу ефективність урядування (згідно проекту "The Worldwide Governance Indicators (WGI)" Світового банку) реалізують парламентські, меншу – напівпрезидентські, найменшу – президентські республіканські системи правління. Майже сумірними є особливості кореляції республіканських систем правління і показників індексу людського розвитку в "Програмі розвитку ООН": найбільш ефективними у цьому зрізі є парламентські системи, дещо менш ефективними – президентські і напівпрезидентські системи. При цьому зазначені висновки спрацьовують на універсальному (глобальному) рівні аналізу та на конкретному чи (регіональному) рівні аналізу, зокрема на прикладі постсоціалістичних країн Європи та Азії. З однієї сторони, це імпліцитно свідчить про те, що вибір оптимальної та перспективної республіканської системи правління (зокрема в контексті творення конституційних проектів) з огляду на світовий досвід потрібно робити на користь парламентаризму (детально див. табл.1). Але з іншої сторони, потрібно враховувати теоретико-методологічні *виклики* і *ризики* та *перспективи* кожної республіканської системи правління.

Традиція визначення кращої/оптимальної конституційної системи правління є доволі давньою. Наприкінці XIX ст. В. Баджехот (1867 р.⁵) та В. Вільсон (1885 р.⁶) обґрунтовували позитивні інституційні переваги парламентської республіки, під час Другої світової війни Д. Прайс був захисником ідей парламентаризму⁷, а Г. Ласкі стверджував, що не можна з точністю визначити кращу форму республіканського правління⁸. Після краху соціалістичної моделі розвитку та формування цілої низки нових республік проблема означення найкращого типу республіканської форми правління (принаймні в контексті становлення і консолідації демократії) з новою силою відображена у напрацюваннях цілої низки дослідників.

⁵ Bagehot W. The English Constitution / Walter Bagehot. – London : C. A. Watts and Co. Ltd., 1964.

⁶ Wilson W. Congressional Government : A Study in American Politics / Woodrow Wilson. – Library of Alexandria, 1956. – 222 p.

⁷ Price D. The parliamentary and presidential systems / Don K. Price // Public Administration Review. – 1943. – Vol. 3. – No. 4. – P. 317–334.

⁸ Laski H. The parliamentary and presidential systems / Harold J. Laski // Public Administration Review. – 1944. – Vol. 4. – No. 4. – P. 347–359.

Таблиця 1

Республіканські конституційні системи правління (методологія Р. Елгі) у країнах світу та їхні наслідки (2014 р.)

Президенталізм *	Парламентаризм	Напівпрезиденталізм **	
		Президент-парламентаризм	Прем'єр-президенталізм (Парламент-президенталізм)
1	2	3	4
Афганістан, Ангола, Аргентина Бенін, Болівія, Бразилія, Бурунді Венесуела, Гайана, Гана, Гватемала, Гвінея, Гондурас Джибуті, Домініканська Республіка Еквадор, Екваторіальна Гвінея, Індонезія Кенія, Кіпр, Колумбія, Коморські острови, Коста-Рика, Кот-д'Івуар Ліберія, Малаві, Мальдіви, Мексика Нігерія, Нікарагуа, Палау, Панама, Парагвай, Республіка Конго, Республіка Корея, Сальвадор, Сейшельські острови, Сінгапур, Судан, США, Сьєрра-Леоне Таджикистан, Туркменістан Уганда, Узбекистан, Уругвай Філіппіни, Чилі	Албанія Бангладеш Греція Домініка Естонія, Ефіопія Ізраїль, Індія, Ірак, Італія Лаос, Латвія, Ліван Маврикій, Мальта, Молдова Німеччина Пакистан Самоа Тринідад і Тобаго Угорщина	Австрія, Азербайджан Білорусь, Буркіна-Фасо Габон Єгипет Ісландія Казахстан, Камерун, Киргизстан Мавританія, Мадагаскар, Мозамбік Намібія Перу Росія, Руанда Сенегал, Сирія Тайвань, Танзанія, Того, Туніс Шрі-Ланка	Алжир, Вірменія Болгарія, Боснія та Герцеговина Гаїті, Грузія ДР Конго Ірландія Кабо-Верде, Литва Македонія, Малі, Монголія, Нігер Польща, Португалія, Румунія Сан-Томе і Принсіпі, Сербія, Словаччина, Словенія, Східний Тімор Туреччина Україна Фінляндія, Франція Хорватія Чад, Чехія, Чорногорія
Кількість країн у групі			
48	21	24	30
Середній рівень політичних прав/громадянських свобод у групі згідно проекту "Свобода у світі" організації "Freedom House": 1 – max, 7 – min, 2014 р.			
3,52/3,63	2,57/2,81	3,39/3,20	
		4,38/3,96	2,60/2,60

Закінчення табл. 1

Президенталізм *	Парламентаризм	Напівпрезиденталізм **	
		Президент-парламентаризм	Прем'єр-президенталізм (Парламент-президенталізм)
1	2	3	4
Середній рівень ефективності урядування у групі згідно проекту "The Worldwide Governance Indicators (WGI)" Світового банку: +2,50 – max, –2,50 – min, 2013 р.			
–0,41	+0,19	–0,14	
		–0,37	+0,04
Середній рівень показників індексу людського розвитку у групі згідно "Програми розвитку ООН": o – min, 1 – max, 2012 р.			
0,624	0,720	0,663	
		0,618	0,698

* Виняткові випадки (систему правління яких визначити складно, а також перехідні держави, військові диктатури/хунти тощо): Ботсвана, В'єтнам, Гамбія, Еритрея, Замбія, Зімбабве, Іран, Кірибаті, КНДР, КНР, Куба, Лівія, Маршалові острови, Мікронезія, М'янма, Науру, Непал, ПАР, Південний Судан, Сан-Марино, Сомалі, Суринам, Фіджі, Швейцарія.

** Перелік європейських напівпрезидентських республік, які колись були президент-парламентськими, а сьогодні є прем'єр-президентськими: Вірменія (1995–2005 рр.), Хорватія (1991–2000 рр.), Грузія (2004–2013 рр.), Португалія (1976–1982 рр.), Україна (1996–2006, 2010–2014 рр.). Перелік європейських систем, які колись були напівпрезидентськими (президент-парламентськими/прем'єр-президентськими), а сьогодні є парламентськими: Веймарська республіка (Німеччина), Молдова (1994–2001 рр.). Перелік європейських напівпрезидентських республік, які спершу були прем'єр-президентськими, а згодом стали президент-парламентськими: Україна (2010–2014 рр.).

Це, наприклад, стосується наукових доробків Х. Лінца⁹, Х. Лінца та А. Валенсуели¹⁰, А. Степана та С. Скач¹¹, Т. Павера та М. Гасіоровські¹² тощо, в яких здебільшого постульовано думку про гіпотетичні небезпеки президентського і позитивні моменти парламентського республіканізму на шляху інсталяції та консолідації демократії. При цьому паралельно було зазначено, що напівпрезидентська система правління інституційно сприятливіша демократизації і політичному розвитку, ніж президентська система правління.

Головними *інституційними викликами чи ризиками президенталізму* визначено такі: розділений тип легітимності виконавчої та законодавчої гілок влади, похідних від всенародного волевиявлення (чи обирання) на фіксований термін; конфлікт виконавчої та законодавчої гілок влади з судовою; застосування фіксованих термінів діяльності органів державної влади, що робить президенталізм менше гнучким за парламентаризм; схильність генерувати кризу управління без жодних вбудованих методів її розв'язання; використання мажоритарної виборчої систем відносно більшості; несприйняття главою держави політичної опозиції; сприяння розвою популізму (через участь кандидатів-популістів у президентських виборах)¹³. Це змусило Ф. Ріггса констатувати, що ймовірний занепад президенталізму зазвичай зумовлений недосконалістю та дефективністю політичної формули президентських країн¹⁴. А. Степан і С. Скач вказали, що проблема президенталізму полягає у взаємній незалежності гілок влади, що спричиняє формування розділеної системи, в якій виконавча влада (або президент) і законодавча влада (або парламент) знаходяться у ситуації політичної безвиході, коли немає жодних конституційно та інституційно зумовлених засобів її подолання¹⁵. Разом із цим, актуальні

⁹ Linz J. The perils of presidentialism / Juan J. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 1. – P. 51–69. ; Linz J. The virtues of Parliamentarism / Juan J. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 84–91.

¹⁰ Linz J. The Failure of Presidential Democracy / Juan J. Linz, Arturo Valenzuela. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 3–87.

¹¹ Stepan A. Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism / Alfred Stepan, Cindy Skach // World Politics. – 1993. – Vol. 46. – P. 1–22.

¹² Power T. Institutional design and democratic consolidation in the third world / Timothy J. Power, Mark J. Gasiorowski // Comparative Political Studies. – 1997. – Vol. 30. – No. 2. – P. 123–155.

¹³ Mainwaring S. Juan Linz, presidentialism and democracy. A critical appraisal / Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart // Comparative Politics. – 1997. – Vol. 29. – No. 4. – P. 449–471.

¹⁴ Riggs F. The survival of Presidentialism in America : Para-constitutional practices / Fred W. Riggs // International Political Science Review. – 1988. – Vol. 9. – No. 4. – P. 247–278.

¹⁵ Stepan A. Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism / Alfred Stepan, Cindy Skach // World Politics. – 1993. – Vol. 46. – P. 1–22.

висновки запропонував Д. Горовіц, що зазначив, що: сильний президент в умовах президенталізму часто може бути вагомим медіатором розвитку розділених суспільств; якість президенталізму росте у разі застосування пропорційних виборчих систем¹⁶. Схожу позицію зайняли С. Майнверінг та М. Шугарт¹⁷, які чітко аргументували, що президенталізм може бути найефективнішою системою правління за умови його правильного та логічного конструювання та інженерії. Натомість, президенталізм для якого властива посада всесильного президента, повноваження (особливо законодавчі) якого перманентно зростають, веде до проблем становлення та консолідації демократії¹⁸.

Натомість, найпростішим (інституційно "найближчим") формально-конституційним засобом подолання викликів та ризиків президенталізму вважають запровадження напівпрезидентської системи правління. Проте й остання наділена проблемами. Так, першорядні *інституційні виклики напівпрезидентської системи*: ймовірність виникнення/розповсюдження міжінституційної напруженості у системі виконавчої влади (насамперед між президентом та прем'єр-міністром, які наділені підтримкою різних партійно-політичних сил у парламенті); як наслідок, зменшення рівня демократичності політичного процесу і легітимності політичної влади у країнах, які трансформуються¹⁹; складність усунення від влади такого президента, який втратив легітимність та порушує принципи демократії (а тому А. Лейпхарт вважає, що в деяких напівпрезидентських системах правління президенти фактично можуть бути значно впливовішими, ніж у більшості "чистих" класичних президентських систем правління, навіть коли це ніяк не регламентовано²⁰); ймовірність розвитку інституційних

¹⁶ Horowitz D. Comparing democratic systems / Donald L. Horowitz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 73–79.

¹⁷ Mainwaring S. Conclusion : presidentialism and the party system / Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart // Mainwaring S. Presidentialism and Democracy in Latin America / Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart. – Cambridge : Cambridge University Press, 1997. – P. 394–439. ; Mainwaring S. Presidentialism, multipartism, and democracy. The difficult combination / Scott Mainwaring // Comparative Political Studies. – 1993. – Vol. 26. – No. 2. – P. 198–228. ; Shugart M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew Soberg Shugart, John M. Carey. – Cambridge University Press, 1992. – 316 p.

¹⁸ Shugart M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew Soberg Shugart, John M. Carey. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – P. 156.

¹⁹ Stepan A. The French Fifth Public : A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil / Alfred Stepan, Ezra Suleiman // Chehabi H. Politics, Society and Democracy : Comparative Studies / H. E. Chehabi, Alfred Stepan, Juan Jose Linz. – Boulder, 1995. – P. 394–414. ; Linz J. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe / Juan Linz, Alfred Stepan. – London: Johns Hopkins University Press, 1996. – P. 286.

²⁰ Lijphart A. Constitutional Design for Divided Societies / Arend Lijphart // Journal of Democracy. – 2004. – Vol. 15. – No. 2. – P. 102.

ситуацій, за яких "ні президент, ні прем'єр-міністр, ні будь-яка партія чи коаліція не мають незалежної більшості" парламенті²¹, внаслідок чого змінюються коаліції та уряди, а президент постійно нерегламентовано втручається у діяльність уряду та використовує "резервні" повноваження (зі слів В. Ю-Шена, це означає, що напівпрезиденталізм легко вибрати й інституціоналізувати, проте складно операціоналізувати й апробувати²²).

Більшість науковців вважають, що напівпрезиденталізм (як збірний різновид республіканських систем правління) результує інституційне покращення порівняно з "чистим"/класичним президенталізмом. Єдиною директивою для конституцій перехідних суспільств зазвичай вважають парламентську систему правління. Але *парламентаризм* детермінований деякими *викликами* та *ризиками*, зокрема: ця республіканська система правління здебільшого властива для вже розвинених та територіально невеликих країн; гіпотетичне переростання урядової (політичної) кризи в умовах парламентаризму на кризу політичного режиму; ефективність за умови здебільшого консолідованого національного політичного лідерства та/чи міцної національної партійної системи із продукуванням законодавчої більшості; відсутність вбудованих механізмів стабілізації урядових кабінетів (крім термінів повноважень парламентів), що значно уможлиблює застосування неконституційних засобів вирішення урядово-політичних криз (зокрема військового перевороту чи утисків політичних опонентів). У цьому зрізі спрацьовує висновок Х. Лінца й А. Лейпхарта, що парламентаризм – не обов'язкова найкраща республіканська система у контексті демократизації, а більш пристосована до умов демократичної стабільності, ніж президенталізм та напівпрезиденталізм²³. Наприклад, стабільний парламентаризм значно менше ризикує зазнати краху, аніж стабільний президенталізм та напівпрезиденталізм. Проте у країнах, для

²¹ Skach C. Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic / Cindy Skach. – New Jersey : Princeton University Press, 2005. – P. 17–18.

²² Yu-Shan W. Semi-presidentialism Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan / Wu Yu-Shan // Semi-presidentialism Outside Europe / Robert Elgie, Sophia Moestrup. – London: Routledge, 2007. – P. 201–218.

²³ Linz J. The virtues of Parliamentarism / Juan J. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 84–91. ; Lijphart A. Constitutional design for divided societies / Arend Lijphart // Journal of Democracy. – 2004. – Vol. 15. – No. 2. – P. 96–109. ; Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries / Arend Lijphart. – New Haven, 1999. – 351 p. ; Lijphart A. Presidentialism and majoritarian democracy : theoretical observations / Arend Lijphart // Linz J. The Failure of Presidential Democracy / Juan J. Linz, Arturo Valenzuela. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 91–105. ; Lijphart A. The virtues of Parliamentarism : but which kind of Parliamentarism? / Arend Lijphart // Chehabi H. Politics, Society and Democracy. Comparative Studies / H. E. Chehabi, Alfred Stepan. – Boulder, 1995. – P. 363–373.

яких історично властивий крах демократії, більше ризикують зазнати краху саме парламентські республіки²⁴. Це спричинено тим, що у такому випадку політичні еліти схильні не відрізняти кризу уряду (політичну кризу) від кризи демократії.

Але це не завжди означає, що прямий вибір між президенталізмом, напівпрезиденталізмом та парламентаризмом як республіканськими системами правління є самодостатньою проблемою порівняльного аналізу і конституційного вибору. Ці системи правління бувають різними (особливою мірою це стосується напівпрезиденталізму), це проявляється у специфічності розуміння демократії та демократизації, особливостях партійної та виборчої систем, системи інституційних стримувань та противаг, політичної структуризації, стабільності й ефективності органів державної влади (особливо уряду і парламенту), детермінант державного устрою²⁵. Відповідно є досить багато прикладів демократизації у межах президенталізму, а також авторитаризації в умовах парламентаризму. Окрім того, до демократизації або авторитаризації може призводити і напівпрезиденталізм.

Постулюючи такий теоретичний висновок про напівпрезиденталізм, не було враховано, що напівпрезиденталізм, на відміну від класичного парламентаризму і президенталізму, – дуже гетерогенна республіканська система правління, яка здатна диференціюватись на окремі типи з огляду на формальний та фактичний вплив різних інституційних/політичних акторів. На цій підставі доцільно запропонувати цілісну і різносторонню типологізацію напівпрезиденталізму, розглянути його ймовірні наслідки й апробувати отримані результати до України (у періоди, коли у нашій державі була притаманна зазначена республіканська система правління).

Головна особливість напівпрезиденталізму зводиться щодо способу формування, діяльності та відповідальності уряду та загалом системи виконавчої влади. Річ у тому, що в напівпрезиденталізмі як у системі правління важлива роль у формуванні уряду належить одночасно як

²⁴ Hiroi T. Perils of parliamentarism? Political systems and the stability of democracy revisited / Taeko Hiroi, Sawa Omori // *Democratization*. – 2009. – Vol. 16. – No. 3. – P. 485–507.

²⁵ Eaton K. Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena / Kent Eaton // *Comparative Politics*. – 2002. – Vol. 32. – No. 3. – P. 355–376. ; Weaver K. Assessing the effects of institutions / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman // Weaver K. Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman. – Washington DC : The Brookings Institutions, 1993. – P. 1–41. ; Weaver K. When and how do institutions matter? / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman // Weaver K. Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad/ Kent R. Weaver, Bert A. Rockman. – Washington DC : The Brookings Institutions, 1993. – P. 445–461.

президенту, так і парламенту. Це проявляється у тім, що президент може володіти свободою у визначенні складу уряду, та не може не враховувати співвідношення партійно-політичних сил у парламенті, бо, призначаючи прем'єр-міністра або деяких ключових міністрів (тобто формуючи уряд), президенту потрібна згода парламенту (провідної палати парламенту). Крім того, у напівпрезидентських системах правління компетенція глави держави завжди включає окремі (значні або незначні) повноваження у сфері виконавчої влади, які він може реалізувати самостійно або через уряд. Це, на думку Ж. Блонделя²⁶ і В. Богденора²⁷, означає, що в умовах напівпрезиденталізму президент – глава держави, що не відчуває нестачі політичної влади, але й не є одноосібним керівником держави внаслідок наявності посади впливового прем'єр-міністра, що не "строго" підлеглий лише президентові, бо відповідальний перед президентом і парламентом чи лише парламентом. Відповідно, взаємовідносини глави держави та уряду у напівпрезиденталізмі означають як модель "дуалізму виконавчої влади" – і це ознака саме цієї системи правління²⁸.

Але саме спосіб колективної відповідальності уряду (перед главою держави і парламентом, лиш парламентом) – причина *першої/формальної класифікації* напівпрезидентських систем правління на президентсько-парламентські (президент-парламентаризм) і прем'єрсько-президентські (прем'єр-президенталізм). Останні у вітчизняній політичній науці дуже часто іменують парламентсько-президентськими, натомість у західній науці їх позначають як прем'єрсько-президентські напівпрезидентські системи правління. М. Шугарт і Дж. Кері (вперше обґрунтували сутність президент-парламентаризму і прем'єр-президенталізму) зазначають, що ці системи правління і конструкції напівпрезиденталізму слід трактувати як "незалежні змінні"²⁹. У *прем'єр-президенталізмі* прем'єр-міністр та

²⁶ Blondel J. Dual Leadership in the Contemporary World : A Step towards Executive and Regime Stability / Jean Blondel // Comparative Government and Politics / Dennis Kavanagh, Samuel Edward Finer, Gillian Peele. – Boulder, 1984. – 247 p.

²⁷ Bogdanor V. Semi-presidential Systems / Vernon Bogdanor // The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions / Vernon Bogdanor. – Oxford : Basil Blackwell Publishers, 1987. – P. 561–562.

²⁸ O'Neil P. Presidential power in post-communist Europe : the Hungarian case in comparative perspective / Patrick H. O'Neil // Journal of Communist Studies. – 1993. – Vol. 9. – No. 3. – P. 177–201.

²⁹ Shugart M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew Soberg Shugart, John Carey. – Cambridge, 1992. – 316 p. ; Shugart M. Comparative Executive-Legislative Relations / Matthew Soberg Shugart // Rhodes R. The Oxford Handbook of Political Institutions / R. A. W. Rhodes, Sarah Binder, Bert Rockman. – Oxford : Oxford University Press, 2006 – P. 344–365. ; Shugart M. Semi-presidential systems : Dual executive and mixed authority patterns / Matthew Soberg Shugart // French Politics. – 2005. – Vol. 3. – No. 3. – P. 323–351.

його кабінет колективно відповідальні винятково перед парламентом. Якщо парламент призначає прем'єр-міністра, що ідеологічно і партійно протилежний президентові, то тоді останньому доводиться прийняти призначення. Результатом є формування уряду, який має парламентську підтримку, а тому взаємовідносини поміж президентом та кабінетом є діловими. Президент має деякі повноваження у питаннях зовнішньої та оборонної політики і національної безпеки, але його рішення вимагають контрасигнації із боку уряду. Натомість, у *президент-парламентаризмі* прем'єр-міністр і його урядовий кабінет колективно відповідальні і перед президентом, і перед парламентом. Президент може звільнити прем'єр-міністра та відправити у відставку уряду, а тому взаємовідносини між президентом і прем'єр-міністром є ієрархічними. Тобто якщо парламент намагається призначити супротивника президента прем'єр-міністром, то останній ризикує бути відправленим у відставку президентом. Якщо ж президент намагається призначити прем'єр-міністром союзника, коли опонує парламенту, парламент може звільнити прем'єр-міністра. Проте буває і так, що парламент за незгоду з президентом можуть відправити у відставку³⁰. Серед постсоціалістичних країн Європи та Азії прикладами прем'єр-президенталізму (в 2014 р.) були Вірменія, Болгарія, Боснія та Герцеговина, Грузія, Ірландія, Литва, Македонія, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Україна, Хорватія, Чехія та Чорногорія. Приклади ж президент-парламентаризму – це Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Киргизстан і Росія. Очевидно й те, що прем'єр-президентські напівпрезидентські системи більш вільні чи демократичні, ефективніші в урядуванні та людському розвитку (детально див. табл. 1)

Підставою для *другої/фактичної класифікації* напівпрезиденталізму (розробленої С. Скач³¹) є метод розподілу повноважень у виконавчій гілці влади між президентом та прем'єр-міністром у зрізі забезпечення їхньої легітимності та відповідальності. Прем'єр-міністр (уряд) залежить від делегування повноважень із боку президента та/або парламенту та відповідальний перед ними (або тільки перед парламентом), а президент автономний від парламенту та може діяти за відсутності його підтримки. Саме з огляду на це, в умовах напівпрезиденталізму глава держави може формувати та пропонувати свій порядок дій, навіть коли він передбачає

³⁰ Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries / Arend Lijphart. – New Haven, London : Yale University Press, 1999. – P. 90–115.

³¹ Skach C. Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic / Cindy Skach. – New Jersey : Princeton University Press, 2005. – 151 p.

втручання у сферу повноважень прем'єр-міністра. Натомість, взаємно прихильні відносини між президентом, прем'єр-міністром і парламентом (чи парламентською більшістю) зменшують вірогідність переростання напружених взаємин зазначених інститутів у складні міжінституційні конфлікти. Внаслідок цього С. Скач виділяє три варіанти співіснування головних політичних інститутів і центрів влади у напівпрезиденталізмі або три види напівпрезиденталізму – системи уніфікованої та розділеної більшості та розділеної меншості³². У системі уніфікованої більшості глава держави є прибічником курсу або членом партії прем'єр-міністра і навпаки за умови, що президента і прем'єр-міністра підтримує однакова парламентська більшість. Відповідно, у цих умовах глава держави або прем'єр-міністр залежно від формально передбачених за ними ролей та повноважень (зокрема реалізації президентсько-парламентського або прем'єрсько-президентського напівпрезиденталізму), а теж історичного досвіду превалювання когось із них у політичному (зокрема владно-виконавчому) процесі є беззаперечним лідером нації. Значно впливають на динаміку напівпрезиденталізму в контексті системи уніфікованої більшості позиції президента та прем'єр-міністра у системі партійної ієрархії. Зазвичай коли лідер партії стає главою держави, то він домінує у системі виконавчої влади. Якщо ж глава держави не є лідером партії, а її очолює глава уряду, то тоді формат їхніх взаємовідносин залежить від внутрішньопартійних параметрів політичної сили. Часто буває і так, що у зазначеній конструкції домінує не президент, а прем'єр-міністр (як, наприклад, у Польщі часів президентства Б. Коморовського і прем'єрства Д. Туска). Тому в системах уніфікованої більшості фактично спрацьовує логіка президенталізму або парламентаризму, хоча ці системи правління формально залишаються напівпрезидентськими³³. У системі розділеної більшості глава держави не є членом і навіть прибічником курсу партії прем'єр-міністра і на відміну від нього не має підтримки парламентської більшості. Тому зазвичай саме прем'єр-міністр приймає найбільш вагомі владно-виконавчі рішення, унаслідок чого політична система тією або іншою мірою зміщується до парламентаризму. Разом з цим, можливий і

³² Литвин В. Подвійна виконавча влада : теорія та практика європейського півпрезиденталізму / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2009. – № 3. – С. 25–33. ; Литвин В. Теорія та практика когабітації в напівпрезидентських системах Європи / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2011. – № 4. – С. 140–149.

³³ Gschwend T. When Voters Choose Regimes : The Issue of Cohabitation in the French Elections of 2002 / Thomas Gschwend, Dirk Leuffen // Mannheim : Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. – 2003. – No. 63. – 23 p.

такий випадок, коли у системі розділеної більшості зростають фактичні повноваження президента: найчастіше це стається у періоди, коли в парламенті не вдається створити уряд на партійній основі, а тому для уникнення політичної кризи президент (не має підтримки парламентської більшості) пропонує кандидатуру субординованого собі непартійного прем'єр-міністра, який отримує вотум довіри у парламенті. Традиційно сценарії системи розділеної більшості означають терміном "когабітація". У системі розділеної меншості президент та прем'єр-міністр не мають підтримки парламентської більшості. Випадок поєднує риси найбільш проблемного варіанту президентської системи (як розділена система) та найбільш проблемного варіанту парламентської системи (тобто система меншості) і часто веде до авторитаризму, персоналізації влади (здебільше президентами). Головні причини цього: дистанційованість президента від парламенту і прем'єр-міністра; фрагментованість парламенту та часті зміни коаліцій та складу урядів; безперервне втручання президента у діяльність уряду та використання ним резервних повноважень; бажання президента за результатами "всенародної легітимності" регламентувати персональний контроль над системою³⁴. Специфіка виділення систем уніфікованої і розділеної більшості та розділеної меншості у тому, що напівпрезидентська система правління може переходити від одного виду до іншого – залежно від результатів президентських та парламентських виборів, а також партійно-політичного складу парламенту.

Третя формально-фактична класифікація напівпрезиденталізму на основі врахування особливостей дуалізму виконавчої влади ґрунтується на диференціації особливостей та сили президентів і прем'єр-міністрів. Серед напівпрезидентських систем правління існують такі, в яких глави держав є слабкими/номінальними (тобто значно сильнішими є прем'єр-міністри та урядові кабінети), а також такі, де весь політичний процес відбувається навколо президентів, тобто останні є дуже сильними або навіть всесильними (тобто слабкими є повноваження прем'єр-міністрів та урядових кабінетів)³⁵. Можливий також варіант, коли повноваження

³⁴ Elgie R. Divided executives and democratization / Robert Elgie, Iain McMenamin // Centre for International Studies, Dublin City University. – Working Papers in International Studies Series. – 2006. – No. 2. – 39 p. ; Elgie R. The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated? / Robert Elgie // Democratization. – 2008. – Vol. 15. – No. 1. – P. 49–66. ; Skach C. The "newest" separation of powers : semi-presidentialism / Cindy Skach // International Journal of Constitutional Law. – 2007. – Vol. 5. – No. 1. – P. 93–121.

³⁵ Amorim Neto O. Breaking the parliamentary chain of delegation : Presidents and non-partisan cabinet members in European democracies / Octavio Amorim Neto, Kaare Strom // British Journal of Political Science. – 2006. – Vol. 36. – No. 4. – P. 619–643.

президентів і прем'єр-міністрів (урядових кабінетів) майже ідентичні чи сумірні. Першу групу напівпрезидентських систем правління становлять, наприклад, Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Словенія, Словаччина, Фінляндія, Чехія тощо; другу групу – Азербайджан, Білорусь, Росія, Казахстан; третю групу – Грузія, Литва, Польща, Румунія, Україна, Хорватія тощо (станом на 2014 р.). Такий висновок зроблено на підставі застосування найпоширеніших методик оцінювання сили президентів, зокрема А. Сіароффа³⁶, Т. Фрая³⁷, М. Шугарта та Дж. Кері³⁸.

Схожу *типологію фаз/сценаріїв напівпрезиденталізму* на підставі врахування різних повноважень президента та парламенту з приводу провадження законодавства, партійного складу парламенту запропонував Т. Чжун-Хсієнг³⁹. Дослідник виокремив збалансований, когабітаційний, президент-домінуючий, прем'єр-домінуючий та парламент-домінуючий напівпрезиденталізм. Ці фази сценарії напівпрезиденталізму позначають ситуації, коли той або інший політичний інститут (президент, уряд або парламент) має ключову роль та завершальну думку стосовно змісту законодавства⁴⁰. Річ у тому, що попри формальну норму, що парламент – найвищий законодавчий орган, на практиці він не завжди є інститутом, який проводить законодавчу владу: бо у напівпрезидентських системах правління законодавча влада може залежати від парламенту, президента, уряду. *Президент-домінуючий напівпрезиденталізм* – це такий різновид напівпрезидентської системи правління, в якому президент має значні унілатеральні повноваженнями видавати укази з силою законів і право вето, а також контролює парламентську більшість, саме тому здатний проводити законодавство. *Прем'єр-домінуючий напівпрезиденталізм* – напівпрезидентська система правління, в якій президент не має істотних повноважень і є символічним лідером, натомість прем'єр-міністр керує парламентською більшістю і має значну владу проводити законодавство. *Парламент-домінуючий напівпрезиденталізм* – така напівпрезидентська система, в якій президент не має істотних повноважень, кабінетом є уряд

³⁶ Siaroff A. Comparative presidencies : the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction / Alan Siaroff // European Journal of Political Research. – 2003. – Vol. 42. – P. 287–312.

³⁷ Frye T. A politics of Institutional Choice : Post-Communist Presidencies / Timothy Frye // Comparative political studies. – 1997. – Vol. 30. – No. 5. – P. 523–552.

³⁸ Shugart M. Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew Soberg Shugart, John M. Carey. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – 316 p.

³⁹ Jung-Hsiang T. Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock / Tsaia Jung-Hsiang // French Politics. – 2008. – No. 6. – P. 63–84.

⁴⁰ Bahro H. Virtues and vices of semi-presidential government / Horst Bahro // Journal of Social Sciences and Philosophy. – 1999. – Vol. 11. – No. 1. – P. 1–37.

меншості, опозиція керує законодавчою більшістю супроти президента й уряду, внаслідок чого тільки парламент може проводити законодавство. *Когабітаційний напівпрезиденталізм* – така напівпрезидентська система правління, в якій президент наділений "резервними" повноваженнями, прем'єр-міністр керує законодавчою більшістю і виходить із опозиційної до президента партії або коаліції, внаслідок чого президент та прем'єр-міністр ділять владу проводити законодавство. Нарешті, *збалансований напівпрезиденталізм* – це напівпрезидентська система правління, в якій опозиційні президент та парламент мають однакові фактичні політичні повноваження, а тому й змагаються за владу проводити законодавство. Емпіричний аналіз засвідчує, що збалансований напівпрезиденталізм частіше зумовлює політичні та міжінституційні конфлікти у системах дуалізму виконавчої влади, ніж інші фази/сценарії напівпрезиденталізму. Загалом типологізація напівпрезидентських систем правління показує, що про напівпрезиденталізм потрібно говорити з "прикметниками": вони відсилають нас до певних його формальних і фактичних різновидів та фаз/сценаріїв, які означають систему правління в зрізі взаємовідносин між конституційними нормами та політичною практикою⁴¹.

Звертаючись до досвіду конституційних систем правління в Україні у 1991–2014 рр., особливе місце з-поміж яких зайняв гетерогенний напівпрезиденталізм, пропонуємо таку їхню поетапну структуру: у 1991–1995 рр. – президентсько-парламентський напівпрезиденталізм; у 1995–1996 рр. – президенталізм; у 1996–2006 рр. – президентсько-парламентський напівпрезиденталізм; у 2006–2010 рр. – прем'єрсько-президентський напівпрезиденталізм; у 2010–2014 рр. – президентсько-парламентський напівпрезиденталізм; нарешті, з 2014 р. – прем'єрсько-президентський напівпрезиденталізм. Запропонована структура не повністю/умовно стосується конституційних систем правління в Україні, адже конституцію України було прийнято в 1996 р., а в 1991–1996 рр. в Україні діяла стара радянська Конституція 1978 р., яка була послідовно доповнена п'ятнадцятьма законами та чисельними поправками, а тому вважалась правовою підставою розвитку та функціонування політичних інститутів (детально див. табл. 2).

⁴¹ Литвин В. Класифікація європейського півпрезиденталізму / Віталій Литвин // Демократичне врядування : Електронне наукове фахове видання. – 2009. – № 3.

Таблиця 2

Еволюція напівпрезидентської системи правління у контексті розвитку республіканської форми правління в Україні (1991–2014 рр.)

Період	Система правління	Формальний тип	Фактичний тип	Формально-фактичний тип	Фаза/сценарій	Президент	Прем'єр-міністри	Конфлікт дуалізму виконавчої влади
		Напівпрезиденталізм						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Серпень 1991–червень 1995	Напівпрезиденталізм ⁴²	Президент-подібний президент-парламентаризм	Розділена більшість	Збалансований Напівпрезиденталізм	Парламент-домінуючий напівпрезидента-лізм	Л. Кравчук (1991–1994)	В.Фокін	Незначний
							Л.Кучма	Значний
							Ю.Звягільський	Проміжний
Червень 1995 – червень 1996	Президенталізм	–	–	–	–		В.Масол	Незначний
							Є.Марчук	Проміжний
Червень 1996 – січень 2006	Напівпрезиденталізм	Президент-подібний президент-парламентаризм	Уніфікована більшість	Президенціалізований напівпрезиденталізм	Президент-домінуючий президенталізм	Л. Кучма (1994–1999, 1999–2004)	П.Лазаренко 1	Проміжний
							П.Лазаренко 2	Значний
							В.Пустоvoyтенко	Незначний
							В.Ющенко	Значний
							А.Кінах	Незначний
							В. Янукович 1	Незначний
В. Ющенко (2005–2010)						Ю.Тимошенко 1	Значний	
						Ю.Єхануров	Незначний	

⁴² Розподіл повноважень між політичними інститутами свідчив про "розмитий" президентсько-парламентський напівпрезиденталізм без права президента розпускати парламент.

Закінчення табл. 2

Період	Система правління	Формальний тип	Фактичний тип	Формально-фактичний тип	Фаза/сценарій	Президент	Прем'єр-міністри	Конфлікт дуалізму виконавчої влади
		Напівпрезиденталізм						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Січень 2006 – жовтень 2010	Напівпрезиденталізм	Прем'єр-президенталізм	Уніфікована більшість	Збалансований напівпрезиденталізм	Когабітаційний напівпрезиденталізм	В. Ющенко (2005–2010)	В. Янукович 1	Проміжний
			Розділена більшість				В. Янукович 2	Значний
			Уніфікована більшість				Ю. Тимошенко 2	Значний
Жовтень 2010 – Лютий 2014	Напівпрезиденталізм	Президент-подібний президент-парламентаризм	Уніфікована більшість	Президенціалізований напівпрезиденталізм	Президент-домінуючий напівпрезиденталізм	В. Янукович (2010–2014)	М. Азаров 2	Незначний
			Уніфікована більшість				М. Азаров 3	Незначний
Лютий 2014 – і досі	Напівпрезиденталізм	Прем'єр-президенталізм ⁴³	Уніфікована більшість	Збалансований напівпрезиденталізм	Прем'єр-домінуючий напівпрезиденталізм	О. Турчинов (в.о.) (2014)	А. Яценюк	Незначний
			Розділена більшість		Когабітаційний напівпрезиденталізм	П. Порошенко (2014 – чинний)		Проміжний

⁴³ Президент (як і в 2006–2010 рр.) не може звільнити прем'єр-міністра й уряд, але може розпустити парламент.

Специфіка українського напівпрезиденталізму полягає у циклічній зміні моделей президент-парламентаризму та прем'єр-президенталізму: перший більше сприяє авторитаризації (так, у період 1996–2004 рр. за часів президентства Л. Кучми та 2010–2014 рр. за часів президентства В. Януковича політичний режим в Україні тяжів щодо електорального авторитаризму), а другий – демократизації (так, у період 2006–2009 рр. за часів президентства В. Ющенко, а також починаючи із 2014 р. після колапсу президент-парламентаризму політичний режим в Україні тяжів до електоральної демократії). Примітно, що досвід когабітації (розділеної більшості) у перехідних/гібридних політичних режимах не завжди має негативні тенденції та наслідки. Це підкреслює пріоритетність системи правління, де домінує законодавча влада.

Вважаємо, що сьогодні *вибір конституційної системи правління в Україні* має падати на прем'єрсько-президентський (в жодному разі не збалансований та не президенціалізований, а натомість із номінальними президентами) напівпрезиденталізм або парламентаризм. Такі системи максимально (по-різному) мінімізують міжінституційні конфлікти між гілками влади (зокрема з приводу виконавчої влади та провадження законодавства). Навіть якщо такі конфлікти виникають, їх здебільшого усувають на основі процедури парламентського вотуму недовіри уряду. Окрім того, зазначені системи республіканського правління окреслюють випереджувальні інституційні механізми вирішення урядово-політичних криз до того, як вони переростуть у кризи політичної системи (системи правління та політичного режиму). Тому такі системи правління більш гнучкі та краще адаптуються до мінливих інституційних і політичних та електоральних обставин. Особливо це актуально задля парламентських систем правління, в яких уряд уповноважений оголошувати дострокові парламентські вибори задля вирішення проблем т. зв. "заблокованого законодавства" ("законодавчого глухого кута"). Так уряд змушує себе (у контексті тих депутатів, які забезпечують йому підтримку) і всіх членів парламенту приймати популярні та необхідні рішення. Що стосується параметрів і перспектив прем'єр-президентського напівпрезиденталізму з номінальними президентами (порівняно з іншими моделями сучасного напівпрезиденталізму), варто виділяти такі: обмеженість можливостей міжінституційних конфліктів у системі дуалізму виконавчої влади лише періодами когабітацій та тільки окремими сферами сумісної компетенції президентів і прем'єр-міністрів (здебільшого це питання оборонної та зовнішньої політики, а також закордонних справ); односпрямованість чи

унідиректоральність міжінституційних конфліктів у системі дуалізму виконавчої влади, яка проявляється у тому, що президент лиш обмежено може протистояти уряду; нерозвиненість дифузної відповідальності між президентом та прем'єр-міністром, через що політико-владний процес майже не має двоїстого та контраверсійного значення (зокрема у періоди когабітацій); реальна та постійна усвідомленість того, що домінуючим актором виконавчої влади (та й політичного процесу загалом) є прем'єр-міністр/уряд. На користь парламентських і прем'єр-президентських (але незбалансованих та непрезиденціалізованих) систем правління свідчить той факт, що вони з усіх наявних республіканських систем правління є найдемократичнішими, втілюють найбільшу ефективність урядування і найбільшу якість людського розвитку. Ці системи окреслено порівняно невисоким ризиком військових переворотів. Однак для якісного втілення на практиці будь-якої з зазначених систем правління в Україні потрібна ефективна виборча система (пропорційно переводить голоси виборців у мандати), міцна (а не фракціоналізована та недисциплінована) партійна система із "продукуванням" законодавчої більшості, а також реформа парламентаризму (процесуального виміру діяльності і структури органу законодавчої влади). В іншому разі проблемою і надалі буде формування стабільних парламентських коаліцій та вузькопрофільність інтересів політичної еліти. Одночасно, в умовах кризових явищ, які починаючи з кінця 2013 – початку 2014 рр. розгортаються в Україні, у випадку запровадження будь-якої з вказаних систем правління треба передбачити перехідні/тимчасові положення конституції для регламентації резервних повноважень глави держави (у випадку прем'єрсько-президентського напівпрезиденталізму з номінальним президентом) або прем'єр-міністра (у разі парламентаризму), які мають виявлятися в можливості видавати укази або постанови із силою законів в окремих сферах господарства та соціального життя, які найперше та критично потребують реформування і вдосконалення.

У разі пролонгованої апробації чинної на 2014 р. системи прем'єр-президентського (парламентсько-президентського) збалансованого (із впливовими президентом та прем'єр-міністром) напівпрезиденталізму буде доцільно (як у випадку Франції і Румунії) звернутися до процедури проведення синхронних (двох упродовж одного року) президентських і парламентських виборів. Так відповідальність за визначення ключового актора у системі дуалізму виконавчої влади – президента чи прем'єр-міністра, – буде перекладено на виборця, який зможе детермінувати, хто

конкретно в той чи інший проміжок часу домінуватиме⁴⁴. Синхронність виборів президента і парламенту у збалансованому напівпрезиденталізмі, як свідчить теорія і практика, звично позитивно впливають на фактичне посилення повноважень президента, оскільки саме партія переможця президентських виборів здебільшого стає переможцем і парламентських виборів. Одночасно із запровадженням процедури синхронних виборів буде максимально унеможливлено когабітацію, яка раніше негативно впливала на політичний (зокрема владно-виконавчий) процес в Україні. Разом з цим, специфікою системи залишиться той момент, що політично (фактично) сильний президент не матиме легалізованої або формальної змоги унілатерально відправляти у відставку урядовий кабінет, адже у прем'єр-президентських напівпрезидентських системах правління право дострокової відставки уряду зарезервовано винятково за парламентом. Відповідно, бажаючи зміни складу чи керівництва уряду, президент буде змушений домовлятися про це з парламентом, що не завжди політично легко та безперешкодно, адже президентська/пропрезидентська партія не обов'язково самотійно або в коаліції з іншими партіями повинна мати підтримку абсолютної більшості депутатів парламенту. Це стало дуже актуально для України, в якій у 1991–2014 рр. жодний уряд не опирався на підтримку однопартійної парламентської більшості. Це означає, що загалом за допомогою синхронних виборів формально збалансовану прем'єрсько-президентську напівпрезидентську систему правління легко трансформувати у фактично президенціалізовану прем'єр-президентську систему напівпрезидентську систему правління.

У тому випадку, коли синхронні вибори президента і парламенту не забезпечують президентові підтримки парламентською більшістю його кандидатури прем'єр-міністра (системи уніфікованої більшості), то тоді формально збалансована прем'єрсько-президентська напівпрезидентська система фактично спрацьовує через когабітацію (або систему розділеної більшості), але цілком інституційно окреслену – саме так проявляється збалансований дуалізм виконавчої влади. Але особливість проявляється у тому, що так можна значною мірою обмежити конфліктність дуалізму виконавчої влади, а також зменшити гіпотетичну кількість випадків когабітації.

⁴⁴ Литвин В. Теорія та практика когабітації в напівпрезидентських системах Європи / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2011. – № 4. – С. 140–149.

Із погляду виборців, у такому випадку буде цілком очевидно, що в державі формально є дві дуже вагомні політичні посади – президента та прем'єр-міністра. Президент фактично буде сильнішим у тому випадку, коли представник його політичної партії буде прем'єр-міністром, навіть якщо зазначену конструкцію підтримає не тільки президентська або пропрезидентська партія (самостійно), а й декілька партій, які формують коаліцію у парламенті. Натомість, прем'єр-міністр буде сильнішим тоді, коли належатиме до опозиційної щодо президента політичної партії, яка самостійно чи в коаліції входить у склад парламентської більшості, що формально формує уряд.

Все очевидно у зазначеному випадку також буде й у середовищі політичної (чи партійної) еліти, яка конкуруватиме на президентських та парламентських виборах. Очевидно, що кожний кандидат у президенти розраховуватиме стати фактично найвпливовішою особою в державі. Це можливо лише тоді, коли президентові субординований через підтримку парламентської більшості (або систему уніфікованої більшості) прем'єр-міністр. А задля цього потрібно, щоби кандидат у президенти в контексті синхронних президентських та парламентських виборів розраховував на конкретну кандидатуру прем'єр-міністра. Це найпростіше зробити тоді, коли обидва належать до однієї політичної партії. Саме тому в партійній ієрархії кандидатом у президенти зазвичай буде лідер політичної партії, а кандидатом у прем'єр-міністри – друга особа в партії. Якщо президент не матиме підтримки парламентської більшості, то тоді він очевидно та фактично не позиціонуватиметься як найвпливовіша особа в державі (навіть якщо цьому передуватиме досить значний історичний досвід домінування президента у системі державної влади). Натомість, провідну роль відіграватиме опозиційний щодо президента прем'єр-міністр (який традиційно також був би кандидатом у президенти).

Але навіть у цьому випадку в Україні лишається суттєва проблема – неструктурованість електорату. Тому з огляду на це, попри синхронність президентських і парламентських виборів все ж таки можуть траплятись сценарії когабітації, оскільки не завжди президенти матимуть підтримку парламентської більшості. Ефективний спосіб подолання цього недоліку полягає у запровадженні виборчої системи, котра сприятиме великим партіям. Із-поміж таких традиційно виокремлюють мажоритарні системи абсолютної або відносної більшості, проте вони дискредитували себе в Україні. Результатом може бути запровадження пропорційної системи відкритих списків (по формулі, що сприяє великим політичним партіям)

або ж непаралельної/залежної змішаної виборчої системи (пропорційної системи додаткового членства або мажоритарної системи додаткового членства – на зразок Німеччини, Угорщини або Румунії).

Окреслені ракурси перспектив республіканських систем правління в Україні демонструють, що маємо справу не просто з системою правління як такою (у її чистому вигляді), а з конституційною інженерією системи правління, адже остання залежить не тільки від формальних/правових повноважень ключових політичних інститутів та їхніх взаємовідносин між собою, а фактичних/політичних причин і наслідків цих повноважень та взаємовідносин, які проявляються у зрізі виборчих систем та формул, партійних систем і конкуренції, соціополітичних поділів тощо. Цікаво й інше: два варіанти реформування системи республіканського правління в Україні, незалежно від сили президентів, глав урядів та парламентів, скеровуватимуть політичний/владний процес в Україні щодо принципів парламентської демократії – тобто формату демократичного політичного режиму, у якому уряд є виконавчою гілкою влади, проте при умові, що прем'єр-міністр та урядовий кабінет відповідальні перед парламентом, обраним всенародно. Натомість, у 1991–2014 рр. уряд в Україні завжди виступав в ролі об'єкта, вплив на який був міжінституційним конфліктом парламенту та президента на різних стадіях конституційного процесу.

Список використаної літератури:

1. Литвин В. Класифікація європейського півпрезиденталізму / Віталій Литвин // Демократичне врядування : Електронне наукове фахове видання. – 2009. – № 3.
2. Литвин В. Подвійна виконавча влада : теорія та практика європейського півпрезиденталізму / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2009. – № 3. – С. 25–33.
3. Литвин В. Теорія та практика когабітації в напівпрезидентських системах Європи / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2011. – № 4. – С. 140–149.
4. Amorim Neto O. Breaking the parliamentary chain of delegation : Presidents and non-partisan cabinet members in European democracies / Octavio Amorim Neto, Kaare Strom // British Journal of Political Science. – 2006. – Vol. 36. – No. 4. – P. 619–643.
5. Bagehot W. The English Constitution / Walter Bagehot. – London : C. A. Watts and Co. Ltd., 1964.
6. Bahro H. Virtues and vices of semi-presidential government / Horst Bahro // Journal of Social Sciences and Philosophy. – 1999. – Vol. 11. – No. 1. – P. 1–37.

7. Blondel J. Dual Leadership in the Contemporary World : A Step towards Executive and Regime Stability / Jean Blondel // Comparative Government and Politics / Dennis Kavanagh, Samuel Edward Finer, Gillian Peele. – Boulder, 1984. – P. 73–91.
8. Bogdanor V. Semi-presidential Systems / Vernon Bogdanor // The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions / Vernon Bogdanor. – Oxford : Basil Blackwell Publishers, 1987. – P. 561–562.
9. Eaton K. Parliamentarism versus presidentialism in the policy arena / Kent Eaton // Comparative Politics. – 2002. – Vol. 32. – No. 3. – P. 355–376.
10. Elgie R. Divided executives and democratization / Robert Elgie, Iain McMenamin // Centre for International Studies, Dublin City University. – Working Papers in International Studies Series. – 2006. – No. 2. – 39 p.
11. Elgie R. The classification of democratic regime types : conceptual ambiguity and contestable assumptions / Robert Elgie // European Journal of Political Research. – 1998. – Vol. 33. – P. 219–238.
12. Elgie R. The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated? / Robert Elgie // Democratization. – 2008. – Vol. 15. – No. 1. – P. 49–66.
13. Elgie R. Variations on a theme : a fresh look at semi-presidentialism / Robert Elgie // Journal of Democracy. – 2005. – Vol. 16. – No. 3. – P. 1–21.
14. Frye T. A politics of Institutional Choice : Post-Communist Presidencies / Timothy Frye // Comparative political studies. – 1997. – Vol. 30. – No. 5. – P. 523–552.
15. Gschwend T. When Voters Choose Regimes : The Issue of Cohabitation in the French Elections of 2002 / Thomas Gschwend, Dirk Leuffen // Mannheim : Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum fur Europaische Sozialforschung. – 2003. – No. 63. – 23 p.
16. Hiroi T. Perils of parliamentarism? Political systems and the stability of democracy revisited / Taeko Hiroi, Sawa Omori // Democratization. – 2009. – Vol. 16. – No. 3. – P. 485–507.
17. Horowitz D. Comparing democratic systems / Donald L. Horowitz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 73–79.
18. Jung-Hsiang T. Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock / Tsaia Jung-Hsiang // French Politics. – 2008. – No. 6. – P. 63–84.
19. Laski H. The parliamentary and presidential systems / Harold J. Laski // Public Administration Review. – 1944. – Vol. 4. – No. 4. – P. 347–359.
20. Lijphart A. Constitutional design for divided societies / Arend Lijphart // Journal of Democracy. – 2004. – Vol. 15. – No. 2. – P. 96–109.
21. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries / Arend Lijphart. – New Haven, 1999. – 351 p.
22. Lijphart A. Presidentialism and majoritarian democracy : theoretical observations / Arend Lijphart // Linz J. The Failure of Presidential Democracy / Juan J. Linz, Arturo Valenzuela. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 91–105.

23. Lijphart A. The virtues of Parliamentarism : but which kind of Parliamentarism? / Arend Lijphart // Chehabi H. Politics, Society and Democracy. Comparative Studies / H. E. Chehabi, Alfred Stepan. – Boulder, 1995. – P. 363–373.
24. Linz J. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe / Juan Linz, Alfred Stepan. – London: Johns Hopkins University Press, 1996. – 479 p.
25. Linz J. The Failure of Presidential Democracy / Juan J. Linz, Arturo Valenzuela. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 3–87.
26. Linz J. The perils of presidentialism / Juan J. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 1. – P. 51–69.
27. Linz J. The virtues of Parliamentarism / Juan J. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – No. 4. – P. 84–91.
28. Mainwaring S. Conclusion : presidentialism and the party system / Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart // Mainwaring S. Presidentialism and Democracy in Latin America / Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart. – Cambridge : Cambridge University Press, 1997. – P. 394–439.
29. Mainwaring S. Juan Linz, presidentialism and democracy. A critical appraisal / Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart // Comparative Politics. – 1997. – Vol. 29. – No. 4. – P. 449–471.
30. Mainwaring S. Presidentialism, multipartism, and democracy. The difficult combination / Scott Mainwaring // Comparative Political Studies. – 1993. – Vol. 26. – No. 2. – P. 198–228.
31. O’Neil P. Presidential power in post-communist Europe : the Hungarian case in comparative perspective / Patrick H. O’Neil // Journal of Communist Studies. – 1993. – Vol. 9. – No. 3. – P. 177–201.
32. Power T. Institutional design and democratic consolidation in the third world / Timothy J. Power, Mark J. Gasiorowski // Comparative Political Studies. – 1997. – Vol. 30. – No. 2. – P. 123–155.
33. Price D. The parliamentary and presidential systems / Don K. Price // Public Administration Review. – 1943. – Vol. 3. – No. 4. – P. 317–334.
34. Riggs F. The survival of Presidentialism in America : Para-constitutional practices / Fred W. Riggs // International Political Science Review. – 1988. – Vol. 9. – No. 4. – P. 247–278.
35. Shugart M. Comparative Executive-Legislative Relations / Matthew Soberg Shugart // Rhodes R. The Oxford Handbook of Political Institutions / R. A. W. Rhodes, Sarah Binder, Bert Rockman. – Oxford : Oxford University Press, 2006 – P. 344–365.
36. Shugart M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics / Matthew Soberg Shugart, John M. Carey. – Cambridge University Press, 1992. – 316 p.
37. Shugart M. Semi-presidential systems : Dual executive and mixed authority patterns / Matthew Soberg Shugart // French Politics. – 2005. – Vol. 3. – No. 3. – P. 323–351.

38. Siaroff A. Comparative presidencies : the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction / Alan Siaroff // *European Journal of Political Research*. – 2003. – Vol. 42. – P. 287–312.
39. Skach C. *Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* / Cindy Skach. – New Jersey : Princeton University Press, 2005. – 151 p.
40. Skach C. The "newest" separation of powers : semi-presidentialism / Cindy Skach // *International Journal of Constitutional Law*. – 2007. – Vol. 5. – No. 1. – P. 93–121.
41. Stepan A. Constitutional frameworks and democratic consolidation. Parliamentarism versus presidentialism / Alfred Stepan, Cindy Skach // *World Politics*. – 1993. – Vol. 46. – P. 1–22.
42. Stepan A. The French Fifth Public : A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil / Alfred Stepan, Ezra Suleiman // Chehabi H. *Politics, Society and Democracy : Comparative Studies* / H. E. Chehabi, Alfred Stepan, Juan Jose Linz. – Boulder, 1995. – P. 394–414.
43. Weaver K. Assessing the effects of institutions / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman // Weaver K. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman. – Washington DC : The Brookings Institutions, 1993. – P. 1–41.
44. Weaver K. When and how do institutions matter? / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman // Weaver K. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* / Kent R. Weaver, Bert A. Rockman. – Washington DC : The Brookings Institutions, 1993. – P. 445–461.
45. Wilson W. *Congressional Government : A Study in American Politics* / Woodrow Wilson. – Library of Alexandria, 1956. – 222 p.
46. Yu-Shan W. Semi-presidentialism Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan / Wu Yu-Shan // *Semi-presidentialism Outside Europe* / Robert Elgie, Sophia Moestrup. – London: Routledge, 2007. – P. 201–218.

КОНСЕНСУС ЕЛІТ І ПРОЦЕС КОНСТИТУЦІЙНОГО ТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Мандзій Л.С.

*к.п.н., доцент кафедри політології
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Одним із найважливіших моментів існування сучасної держави є підготовка і прийняття її Основного Закону – Конституції, яка визначає характер державної влади, суспільний устрій, права, свободи та обов'язки громадян. У процесі конституційного творення в Україні можна виділити кілька періодів:

- 1991-1996 р. – здобуття незалежності України, підготовка проекту Конституції та її прийняття у 1996 р.;
- 1996-2004 р. – реалізація Конституції України 1996 р.;
- 2004/2005-2010 р. – внесення змін та доповнень до Конституції України, рішення Конституційного Суду;
- 2010 р. – до сьогодні – необхідність конституційної реформи, пошук легітимних шляхів системного оновлення Основного Закону.

Кожен з цих періодів має свої особливості та характерні риси.

Світова практика має кілька способів прийняття конституцій. Найбільш поширеними є:

- найвищим представницьким органом влади;
- спеціально створеним для прийняття конституції органом, наприклад: Конституційні збори, Установчі збори;
- безпосередньо народом на референдумі.

Прийняття Конституції в Україні відбувалося у Верховній Раді і свідчило про досягнення певного консенсусу політичної еліти.

Консенсус – універсальний принцип демократії, що дозволяє вирішувати й попереджати протиріччя та конфлікти, знімати напруженість у суспільстві, досягати згоди щодо спірних питань. Існує два основні принципи консенсусу:

підтримка рішення більшістю, яка бере участь у його прийнятті; відсутність прямих заперечень проти прийняття рішення з боку хоча б одного з учасників перемовин. Таким чином, консенсус – це не

одноставність, але відсутність прямих заперечень при визнанні нейтральної позиції. У політичній науці виділяють три рівні консенсусу:

- базовий, або основний (на рівні всього суспільства);
- процедурний, чи конституційний (встановлює "правила гри");
- "теперішній" (на рівні здійснення політики).

У першому періоді конституційного творення необхідно визначити особливості. 1 листопада 1990 р. відбулося перше засідання Комісії з розробки нової Конституції під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради Л. Кравчука й було наголошено, що новий Основний Закон на конституційному рівні має закріпити основні положення Декларації про державний суверенітет України. 8 червня 1995 р. укладено Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України". Протягом року тривала активна копітка робота членів Конституційної комісії над узагальненням усіх альтернативних варіантів та поданням погодженого проекту Конституції України. На початку березня 1996 р. співголови Конституційної комісії підписали завершений проект документа, і питання про його обговорення включили до порядку денного Верховної Ради.

У першому читанні проект Конституції парламентарі істотно змінили. Відсутність підтримки проекту у другому читанні можна пояснити відсутністю консенсусу в низці важливих положень між депутатськими фракціями та групами (про статус української мови, державні символи, Крим, власність). Ліві взагалі відмовилися підтримувати проект Основного Закону. Підготовка й прийняття Основного закону супроводжувався гострими дискусіями та бурхливим обговоренням не тільки в парламенті. Загострилося протистояння між президентом Л. Кучмою та його командою, які поставили за мету усунути з посади Голову Верховної Ради України О. Мороза, та парламентом, особливо фракцією соціалістів, які заявляли про необхідність "почати усунення конституційним шляхом інституту президентства". У такій ситуації Президент України Л. Кучма призначає проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України у вересні 1996 р. Це могло привести до дострокового розпуску парламенту. Усвідомлюючи ситуацію, більшість народних обранців

повернулися до питання прийняття Конституції. У "конституційну ніч" 27-28 червня упродовж майже 14 годин депутати поіменно голосували за кожну статтю Конституції. 28 червня 1996 року Верховна Рада прийняла першу в українській історії Конституцію незалежної держави України, яка остаточно закріпила правові основи нашої держави, її суверенітет і територіальну цілісність. Загроза розпуску Верховної Ради, можливість схвалення Основного Закону народом у ході всеукраїнського референдуму, усвідомлення необхідності прийняття цього документу стало поштовхом для пошуку компромісу та консенсусу політичної еліти в питанні прийняття Конституції.

Особливостями другого періоду стала реалізація положень Конституції через прийняття відповідних правових актів. Посилення суперечностей між Верховною Радою України та Президентом України стали відчутними в 2000 р. У суспільстві набула поширення ідея проведення конституційного референдуму.

Однією із перших спроб правлячої еліти переглянути основні положення Основного Закону стало проведення у квітні 2000 року всеукраїнського референдуму з питаннями запровадити двопалатний парламент, зменшити кількість депутатів до 300, скасувати депутатську недоторканність, надати Президентові додаткові можливості щодо розпуску Верховної Ради. Попри те, що усі питання схвально підтримали виборці, сам спосіб проведення референдуму, зокрема маніпулятивний характер питань референдуму, ставив під сумнів його результати. Після цього було рішення Конституційного Суду, згідно з яким результати референдуму мають бути імплементовані з дотриманням відповідних парламентських процедур. Вищезгаданий законопроект не знайшов необхідної підтримки в парламенті.

Упродовж 2001-2004 рр. в Україні з'являлося багато проектів конституційної реформи. Проекти множилися, але сам процес внесення змін до Конституції затягувався у часі, бо ніхто з учасників політичного процесу не бажав поступатися владними повноваженнями. У серпні 2002 р. Президент України Л. Кучма започаткував загальнонаціональну політичну дискусію про необхідність конституційної реформи в країні. Йшлося про обмеження повноважень Президента та перехід до парламентсько-президентської республіки. У подальшому ці ініціативи не були результативними. У 2004 р. у парламенті розглядали два законопроекти змін до Конституції, однак політичної волі більшості на

прийняття рішення так і не було. Питання змін до Конституції стає наріжним каменем президентської кампанії 2004 р.

Для розв'язання політичної кризи 2004 р. Верховна Рада у грудні ухвалила Закон України "Про внесення змін до Конституції України" [1]. Згідно з внесеними до Конституції змінами, Україна перейшла до парламентсько-президентської форми правління. Верховна Рада отримувала можливість формувати уряд, який, по суті, ставав незалежним від президента. Безперечно, це рішення парламенту не можна вважати проведеною повноцінною конституційною реформою.

Внесення змін до Конституції України знову стало можливим внаслідок компромісу між прихильниками В. Ющенко і В. Януковича та консенсусу політичної еліти у вигляді прийняття пакету конституційних змін. При політичному програші посади Президента парламентарі від Партії регіонів були прихильниками парламентсько-президентської республіки, ініціювали та голосували за цей Закон із порушенням конституційної процедури. Як результат, дисбаланс повноважень і відповідальності органів державної влади та дестабілізація політичної ситуації в країні в подальшому.

Третій період у процесі конституційного творення пов'язаний з імплементацією рішень Верховної Ради 2004 р. та невиправданими очікуваннями суспільства щодо завершення конституційної реформи, істотним зниженням рівня керованості політичними та економічними процесами, внаслідок чого в державі продовжували накопичуватися негативні тенденції.

У грудні 2007 р. був оголошений Указ Президента України "Про Національну конституційну раду" [2], який і започаткував суспільний діалог щодо змісту та форм удосконалення положень чинної Конституції України. У березні 2009 р. до Верховної Ради України Президент України подав проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України". Попри необхідність внесення системних змін до Основного Закону та декларування підтримки такої ініціативи з боку народних депутатів відповідні рішення не прийняті. Вибори Президента України ускладнювали оновлення Основного Закону.

Після перемоги на виборах Президента України В. Януковича відбулося рішення Конституційного суду щодо скасування політичної реформи 2004 р. і поновлення чинності Конституції 1996 р. Парламентарі, що підписалися під поданням до Конституційного суду, вимагали повернути В. Януковичу повноваження Л. Кучми, бо

схвалення змін до Конституції в грудні 2004 р. відбувалося, на їхню думку, з порушеннями. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, Закон "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. [3] у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Без перебільшення можна стверджувати, що в рішенні Конституційного суду не обійшлося без політичної складової. Як слушно зауважує Мартинюк Р.: "Конституційний Суд України знову був використаний як знаряддя для досягнення політичних цілей, а верховенство права – принесене в жертву політичній доцільності" [4, с.298].

Після рішення Конституційного Суду Президент концентрує владу більшою мірою в "одних руках", несе практично одноосібну відповідальність за всю виконавчу гілку влади, відповідно й за стан справ у країні, і не може перекласти її ні на уряд, ні на парламент. Верховна Рада України перетворюється в декоративний та неефективний парламент, який фактично не має повноважень щодо здійснення контролю за діяльністю виконавчої влади, а це має бути для нього конституційним обов'язком.

Упродовж 2004-2005 р. і до 2010 р. в Україні відчувалися незавершеність конституційних перетворень та необхідність проведення конституційної реформи.

Починаючи з 2010 р. у суспільстві продовжуються дискусії про необхідність проведення системної конституційної реформи. До такої реформи закликають Україну і Парламентська Асамблея Ради Європи, і Венеціанська Комісія. У лютому 2011 р Президент створив Конституційну Асамблею як допоміжний і дорадчий орган із метою підготовки законопроекту змін до Конституції України. У 2011 і 2013 рр. Верховна Рада України вносила окремі зміни до Конституції України.

У лютому 2014 р. Верховна Рада України прийняла закон "Про відновлення дії окремих положень Конституції України" [5]. Від 22 лютого 2014 р. є чинними на території України положення Конституції України від 28 червня 1996 р., із змінами й доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р.

20 травня 2014 р. Верховна Рада ухвалила Проект Постанови про Меморандум миру та злагоди, у якому закріплені основні зміни до Конституції України. У Меморандумі зазначено, що парламент забезпечить невідкладне проведення конституційної реформи, в основу якої буде покладено децентралізацію державної влади, закріплення

статусу України як парламентсько-президентської республіки та встановлення балансу влади між усіма її гілками на центральному та місцевому рівнях.

У Конституцію необхідно внести зміни, щоб зміцнити її легітимність і виправити дисбаланс та спотворення на практиці її застосування. Політична ситуація все ж не вселяє надії, що ці зміни можуть бути легко внесені і будуть однозначно спрямовані на покращення. Політична еліта, як правляча, так і опозиційна, зміни в Конституцію бачать як спосіб затвердження або збільшення своєї влади. Зміни до Конституції мають бути результатом консенсусу, домовленостей в інтересах усього суспільства, а не якоїсь партії. Конституція має змінюватися не під політичні інтереси влади, а на суспільну потребу і перспективу.

Отже, упродовж існування незалежної держави України процес конституційного творення не закінчувався. За цей час вже тричі Верховна Рада прийняла конституційні зміни, а також було рішення Конституційного Суду. У всі періоди конституційного творення в Україні консенсус еліт був необхідною умовою прийняття Конституції чи внесення конституційних змін. З огляду на загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, на сьогодні для України є вкрай очевидним і актуальним формування нової моделі Конституції України. Конституційний процес в Україні має бути відкритим, публічним для суспільства, разом із громадськими консультаціями та обговореннями, з урахуванням громадської думки (не у формі маніпулятивних референдумів). Загалом, прийняття нової Конституції України чи конституційних змін має бути можливим лише на основі базового або суспільного консенсусу.

Список використаної літератури:

1. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. (№ 2222-IV) // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>
2. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Сайт Верховної Ради України. –

[Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-10>

3. Указ Президента України "Про Національну конституційну раду" // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>

4. Мартинюк Р. Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі / Р. Мартинюк // Національний університет "Острозька академія". Наукові записки. (Серія "Політичні науки"). – 2010. – Випуск 4. – С. 290-300.

5. Закон України "Про відновлення дії окремих положень Конституції України" від 21 лютого 2014 р.// Сайт Верховної Ради України. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ

Різник С.В.

*к.ю.н., доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Сучасна політична система координат, в якій знаходяться усі без винятку вітчизняні суб'єкти політичних правовідносин, існує в межах виключно короткострокових перспектив. Ні політикум, ні громадянське суспільство в Україні, ще не готові піднятися над поточними проблемами сьогодення і спрямувати свої зусилля на досягнення стратегічних довгострокових завдань державотворення, що дадуть свої результати не зараз.

При цьому, недостатньо консолідоване в ключових питаннях, наукове співтовариство, що інколи ставить дискусію та індивідуальну думку вище мети досягнення конкретного правового результату, в деяких випадках самоусувається від цих процесів. Зазначене стосується багатьох напрямів наукових досліджень, в тому числі тих, що присвячені проблемам утвердження в Україні справедливого правосуддя.

Відповідно до відомих конституційно-правових положень: державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України; в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; у разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням [1].

В той же час, сам по собі факт, що в сьогоденних умовах ми вимушені послуговуватись терміном “справедливе правосуддя” є більш промовистим, ніж вищевказані конституційні декларації. Це комплексне поняття можна віднести до низки таких парадоксальних термінів як: “демократична республіка” чи “реальна конституція”. Змістова деформація фундаментальних правових понять, зумовлена різними причинами, призвела до доконаного факту існування недемократичних

“республік”, формальних “конституцій” чи несправедливого “правосуддя”.

Україна, продовжуючи перебувати на перехідному етапі свого розвитку, поки що не здатна на належному рівні гарантувати судовий захист прав і свобод людини і громадянина, підтримувати авторитет і неупередженість правосуддя, незалежність і недоторканність суддів, законність та обов'язковість рішень суду та забезпечити дієвість інших конституційно-правових гарантій справедливого правосуддя. У зв'язку з цим видається, що за ментальною інерцією, повернення первинного смислового навантаження терміну “правосуддя” [2; 3], як синоніму справедливості (лат. *justitia* — справедливість, правосуддя), в Україні відбудеться не скоро, навіть в разі успішного проведення реформування судової влади.

На жаль, детальний аналіз порушеного питання в конституційно-правовому контексті у вітчизняній юридичній науці здійснювався недостатньо. Деякі аспекти проблематики пов'язаної з конституційно-правовими гарантіями справедливого правосуддя в Україні досліджувались у працях В. Т. Нора, В. М. Кампа, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, П. Б. Стецюка, М. І. Мельника, В. Л. Федоренка та інших. Напрацювання згаданих та деяких інших вчених-правників по більш загальних, а також суміжних питаннях, суттєво полегшили досягнення поставлених завдань і даної наукової розвідки.

Очевидно, що питання справедливого правосуддя особливо загострюються в складних умовах сучасного етапу державотворення, коли в результаті останніх революційних та окупаційних подій, до сучасних українців нарешті прийшло усвідомлення необхідності завершення утвердження всіх ключових державотворчих елементів, без яких існування незалежної держави є безперспективним. Одним з обов'язкових елементів демократичної державної самостійності України, що вимагає довершеності, є й національна система вітчизняного правосуддя. При цьому значна частина проблем здійснення справедливого правосуддя в Україні не лежить в політичній площині і може бути вирішена чисто юридичними методами.

У зв'язку з цим, саме науковці, попередньо усвідомивши нагальну практичну необхідність, повинні взяти на себе ініціативу та відповідальність за одностайне узгодження неполітичних основоположних засад правосуддя, заради їх остаточного закріплення в правовій свідомості громадян України, їх лідерів та в повсякденній

роботі органів влади. Це дозволить зняти значний відсоток наявної напруги в цій сфері, спрямувати наукову енергію в конструктивне русло.

Це не означає, що маємо відмовитись від вільної наукової дискусії. Навпаки, вона має відбуватись ще більш інтенсивно, але в межах узгоднених доктринальних рамок, з врахуванням очевидних наукових висновків (правових аксіом), а не перетворюватись на пусте теоретизування чи навіть свідоме перекручування істини.

Навряд чи ідеологи державної незалежності України різних поколінь, моделюючи варіанти конституційного ладу майбутньої держави, могли передбачити особливу вагу, якої набудуть органи правосуддя в умовах новітньої незалежності. Не виявились підготовленими до належного сприйняття місії правосуддя як самі судді, так і громадяни нової держави та представники вітчизняного політикуму, з їх усталеною звичкою розглядати діяльність органів правосуддя через призму власних інтересів та уявлень.

На жаль, за наявності значної кількості справді об'єктивних зауважень, сформувався також і набір відверто негативних стереотипів щодо роботи судових органів, який, при всій своїй небезпідставності, знову набуває загрозливого масштабу [4].

Свою частку відповідальності за такий стан справ несуть і представники конституційно-правової науки, про що вказано вище, які не завжди адекватно оцінюють проблему вітчизняного правосуддя, нерідко займають недостатньо наукову позицію, сприймаючи суд не як орган державної влади, а як колектив людей, що сформувався під впливом тих чи інших тимчасових обставин.

Захоплення без потреби ускладненими юридичними конструкціями, не завжди виправдане перенасичення наукових статей на наведену тематику загально-філософськими категоріями, зосередженість на неактуальних та/або другорядних питаннях, невігідно відрізняє деякі вітчизняні праці від наукових доробок зарубіжних, в першу чергу європейських, вчених-правників.

Вже давно назріла необхідність поступового переходу від «описової» та «абстрактної» науки до науки сучасного зразка, яка надаватиме ясні і прості рішення для практичного застосування, ґрунтовані, при цьому, на конституційно-правовій доктрині. Вченим слід, усвідомлюючи межі власних можливостей, більше намагатися реально впливати на ситуацію в державі там, де це можливо зробити доступними юридичній науці засобами, здійснювати корисну для

практики державотворення аналітику, систематизувати наявні досягнення і проблеми з прикладною метою.

Так, на прикладі генези вітчизняного конституційного правосуддя, можемо прослідкувати й загальні тенденції у становленні правосуддя загальної юрисдикції в Україні. Провівши відповідні паралелі, з'ясувавши першопричини проблем, що виникли, отримаємо висновки, які зможуть стати передумовою для прийняття конкретних рішень, спрямованих на реформування вітчизняної “гілки” судової влади.

Таким чином, з врахуванням різних критеріїв та обставин, діяльність Конституційного Суду України, з моменту його заснування, можна поділити на декілька етапів (періодів):

1. Період становлення (1997–1999 рр.), що характеризується поступовим накопиченням авторитету Конституційного суду в суспільстві, утвердженням його як єдиного органу конституційної юрисдикції, арбітра між т. зв. гілками влади, суб'єкта захисту прав людини і громадянина.

В цей період винесено низку важливих рішень, зокрема Рішення від 23 червня 1997 року № 2-зп/1997 у справі про акти органів Верховної Ради України, Рішення від 25 грудня 1997 року № 9-зп у справі за зверненнями жителів міста Жовті Води щодо конституційного права на судовий захист, де підтверджено право кожного на захист його прав і свобод у судовому порядку, Рішення від 25 листопада 1998 року № 15-рп/98 у справі про платні медичні послуги, в якому дано принципову правову оцінку механізму забезпечення права кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування та ін.

2. Період утвердження (1999–2003 рр.), що характеризувався високим рівнем авторитету Конституційного суду, усталенням його процедур, формування базової практики, активними посиленнями на правові позиції єдиного органу конституційної юрисдикції.

До найбільш значущих в даному періоді слід віднести Рішення у справі про смертну кару від 29 грудня 1999 № 11-рп/1999, яким фактично скасовано смертну кару як вид кримінального покарання, Рішення від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою, Рішення КСУ від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України та ін.

3. Період ослаблення (кінець 2003–2010 рр.), що бере свій початок від 25 грудня 2003 року, коли було прийнято Рішення № 22-рп/2003 у відомій справі щодо строків перебування на посту Президента України.

Цей період характерний поступовим зменшенням авторитету Конституційного суду. Під час революційних подій 2004 року, перманентних виборчих процесів, конституційної реформи 2004-2006 років, безперервної боротьби за повноваження між органами державної влади, політичними силами та їх представниками, діяльність Конституційного Суду України в сфері конституційного контролю в цей період була малопомітною, а, в деякі моменти, фактично паралізованою.

В таких умовах Конституційний суд все ж зумів прийняти низку важливих рішень, таких як: Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання, де, зокрема, дано визначення принципу верховенства права або Рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 № 6-рп/2008, щодо засад народовладдя в Україні.

4. Період залежності (2010–2014 рр.), який слід вважати найскладнішим етапом за час існування Конституційного суду, оскільки в цей час єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні не відзначався самостійною позицією, практично не приймав рішень, що могли б суперечити політичним інтересам представників владної вертикалі, формування ж його персонального складу надто часто було зумовлено не критеріями професійності, а вимогами політичної доцільності.

Даний етап розпочався Рішенням від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року № 20-рп у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України яким визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, на наступні роки стало визначальним для національної правової системи, по суті змінило конституційний лад в Україні та, в значній мірі, призвело до нівелювання здобутих переваг системи стримувань і противаг, механізмів обмеження державної влади тощо.

5. Період відновлення (з 2014 року) безпосередньо розпочався після революційних подій 2013-2014 року, повернення до Конституції України в редакції 2004 року та часткової зміни персонального складу Конституційного Суду України.

З наведеного напрашується висновок, що перспектива утвердження справедливого правосуддя в Україні залежить від загального стану справ в державі, де недостатньо ефективно діє система органів державної

влади в цілому, де низька правосвідомість еліти і народу можуть і надалі створювати придатне підґрунтя для розвитку деструктивних антидержавницьких явищ.

Таким чином, підхід до даного питання має бути комплексним, науково обґрунтованим та стратегічно виваженим. Зрозуміло, що запровадженням лише одинарних реформ окремих інститутів загальної чи спеціалізованої юстиції, без модернізації всього державного механізму, масштабної конституційної реформи та роз'яснення правової природи і місії правосуддя широким верствам народу не обійтися.

Тому, здійснюючи конституційну реформу сьогодні, потрібно ставити в її основу два рівнозначних елементи, чого на практиці ніколи не робилося раніше: сам текст Конституції й способи його реалізації. Зусилля мають бути докладені як на спонукання до виконання Конституції, недопущення її порушень, так і на забезпечення притягнення порушників до юридичної, аж до кримінальної, відповідальності. При цьому, варто взяти за основу принцип, що справді дієвим є не суворість покарання, а його невідворотність. Реалізувати зазначене без ефективного правосуддя неможливо.

Для повноцінного повернення належної поваги до судової влади в цілому, її незалежності та впливовості, необхідним є проведення низки реформ для запобігання в подальшому таких явищ як: несправедливість та змістовна суперечливість судових рішень; використання вказаних рішень як інструментів в політичному процесі; низька ефективність юридичної відповідальності за невиконання судових рішень; низька доступність правосуддя для громадян України (іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб, що не є суб'єктами владних повноважень) та ін.

З метою досягнення поставлених цілей необхідно здійснити серйозну науково-практичну розробку відповідної стратегії реформування правосуддя на основі всебічного аналізу конституційно-правової доктрини, зарубіжного досвіду державотворення та практики функціонування юстиції в державах різних правових сімей. При цьому, запровадження лише одинарних реформ окремих інститутів правосуддя без модернізації всього державного механізму буде неефективним.

Перш за все, наука конституційного права України лише виграла б від узгодження одностайного підходу вчених до визначення переліку найбільш пріоритетних та актуальних юрисдикційних проблем, вирішення яких слугувало б не тільки загальнонауковим цілям, а й конкретній меті необхідного утвердження авторитету судової влади в

Україні у її діяльності спрямованій на забезпечення принципу верховенства права. Адже, сама лише фіксація наявних проблем, без напрацювання пропозицій щодо їх вирішення, вказує на безперспективний підхід до з'ясування одного з найскладніших питань сучасного державотворення.

Наведений тут короткий аналіз перспектив конституційно-правового гарантування правосуддя в Україні вказує не тільки на необхідність якнайскорішого конституційного (законодавчого) врегулювання проблем, пов'язаних з безпосередньою діяльністю судових органів, а й на необхідність невід'ємної від такого врегулювання зміни правового світогляду та підходів до діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин, що видається нелегким, але необхідним завданням.

Процес розбудови Української соборної самостійної та демократичної держави виявляється дуже важким, але, водночас, унікальним політичним і організаційним досягненням, якого важко віднайти в історії інших народів. Усвідомлення даного факту національною елітою, на противагу колись нав'язуваному комплексу меншовартості, за умови готовності до цілеспрямованої праці в науковій, політичній, військовій та економічній сферах, допоможе належно організувати народ для утвердження України в числі провідних держав світу. Однією з основних заporук цьому має стати першочергове звернення всіх активних учасників українського державотворчого та конституційного процесів до питання реального гарантування справедливого правосуддя в Україні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. / П.П. Шляхтун – К.: Либідь, 2005. – С. 405.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. Ірпінь, 2007. – С. 1102.
4. Різник С. В. Критика Конституційного суду: причини, мотиви, наслідки [Електронний ресурс] // Українська правда – 2013. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/articles/2013/08/8/6995691/view_print/

ПОЛІТИЧНА ОПОЗИЦІЯ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНА ТА ІНСТИТУЦІЙНА ТРАНСФОРМАЦІЇ

Романюк А.С.

д.п.н., професор кафедри політології

Львівського національного університету імені Івана Франка

Зміни до Конституції України, прийняті Постановою Верховної Ради від 21 лютого 2014 р. №750 – VII, та активне обговорення варіантів модифікації/підготовки нового тексту конституції актуалізували спектр питань, які розглядаються політиками та експертами в якості ключових і щодо яких можливі нові формулювання. До їх числа з впевненістю ми можемо віднести інститут політичної опозиції. Чітке окреслення формату системи правління імпліцитно ставить питання про місце та конструкцію політичної опозиції. Тому варто розглянути нормативну та інституційну еволюцію та контекстну модифікацію інституту політичної опозиції в Україні. Питання формування та функціонування політичної опозиції стали предметом низки досліджень. Переважно наявні публікації носять формат постановки питання і окреслення певної проблеми, зокрема праці С. Бондар¹, В. Варенько², Д. Зубрицької³. Питання інституціоналізації опозиції в Україні є предметом дослідження Т. Ткаченко⁴ і В. Сичова⁵. Правові засади діяльності опозиції розкрито в публікаціях І. Павленко⁶.

¹ Бондар С. Критерії опозиційності в політичній системі України / С. Бондар // Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Філософія, Політологія, Соціологія. – 2007. – № 7-8. – С. 344–350.

² Варенько В. Зародження та розвиток політичної опозиції в Україні у 1991-2002 рр. / В. Варенько // Освіта регіону: Політологія, Психологія, Комунікації. – 2008. – № 1. – С. 59–63.

³ Зубрицька Д. Розумна соціальна дійсність у програмах опозиційних політичних партій / Д. Зубрицька // Збірник наукових праць. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2009. – № 21. – С. 71–76. ; Зубрицька Д. Теоретико-методологічні основи діяльності політичної опозиції / Д. Зубрицька // Вісник Львівського національного університету імені І. Франка. Серія: філософсько-політичні студії. – 2010. – Вип. 1. – С. 205–210.

⁴ Ткаченко Т. В. Опозиція як політичний інститут і форма суспільного протесту / Т. В. Ткаченко // Політичний менеджмент. – 2007. – № 5. – С. 40–45.

⁵ Сичова В. В. Інституалізація політичної опозиції як чинник оновлення системи державного управління України [Електронний ресурс] / В. В. Сичова // Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2009. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/1/07.pdf>

⁶ Павленко І. Діяльність позапарламентської політичної опозиції та можливі форми її правового регулювання [Електронний ресурс] / І. Павленко // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку, грудень 2010 р. – Доступ : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Desember/09.html> ; Павленко І. Правовий статус опозиції. Досвід розвинутих демократій і українські перспективи / І. Павленко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 16–30. ; Павленко Р. Опозиція: права і повноваження / Р. Павленко // Людина і політика. – 2002. – № 4 (22). – С. 3–10.

Формат парламентської опозиції окреслений в публікації С. Конончук і О. Ярош⁷ та В. Чумака⁸. Типології опозиції розглянуті в публікаціях Н. Вінничука⁹ та Ф. Рудича¹⁰. Питання функціонування політичної опозиції в Україні піднімаються в монографії З. Бялоблоцького¹¹ та публікаціях Ю. Шведа¹².

Поняття політична опозиція в Україні переважно визначається, як: «...сукупність політичних сил, що протиставляють одні погляди чи дії у політиці іншим або чинять протидію офіційному державному курсу, партії, що знаходиться при владі, й висуває альтернативну політику, інший спосіб вирішення проблем».¹³ Фактично це визначення розглядається як універсальне і охоплює парламентську і позапарламентську опозицію. Натомість європейська традиція головний наголос робить на парламентській опозиції, оскільки парламент в демократичних країнах виступає головною ареною представлення, обстоювання та реалізації суспільних інтересів, що власне і творить сферу політики. Безумовно, політична діяльність існує і поза парламентом, однак вона переважно організована політичними партіями, які спираються на підтримку громадян, що рівнозначно - представлені у парламенті. У випадку транзитних країн, до яких відноситься Україна, ми маємо справу із не лінійним процесом формування політичного процесу. Відсутність сталої системи політичної структуризації, усталених конструкцій соціополітичних поділів, призводить до аритмії у відносинах між основними суспільними групами та політичними акторами. Внаслідок цього феномен політичної опозиції поширюється на акторів, які діють

⁷ Конончук С. Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження: дослідження проблеми / С. Конончук, О. Ярош. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 64 с.

⁸ Чумак В. Діяльність парламентської опозиції: корисний досвід для України [Електронний ресурс] / В. Чумак // Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій : зб. ст. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, червень 2007 року. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/files/articles/46/79/VChumak-ed11.pdf>

⁹ Вінничук Н. Типологія політичної опозиції / Н. Вінничук // Політичний менеджмент. – 2007. – № 3. – С. 51–59.

¹⁰ Рудич Ф. Політична влада і опозиція в Україні: методологічний контекст//Віче, 2013, № 17.

¹¹ Бялоблоцький З. Стабільність та ефективність урядів у політичних системах країн Східної Європи. - Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2013. – 470 с.

¹² Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Шведа. – Львів : Вид-во Тараса Сороки, 2010. – 462 с.; Шведа Ю. Партійна система України: стан, тенденції та перспективи розвитку / Ю. Шведа // Вісник Львівського університету. Серія: Філософські науки. – 1999. – № 1. – С. 198–201.

¹³ Політична енциклопедія. Редкол.: Ю.Левенець(голова), Ю.Шаповал (заст. голови) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 2012. – С.513.

в парламенті та поза ним. В цьому контексті ми маємо справу з партіями які могли бути в парламенті і за результатами наступних виборів – не попали до парламенту (Прогресивна соціалістична партія Н.Вітренко¹⁴, СДПУ(о)¹⁵), та партіями, які утворилися і прагнуть потрапити до парламенту (ВО «Свобода» до 2012 р.¹⁶). При цьому ми дотримуємося точки зору, що політична опозиція в Україні – це парламентська опозиція, яка за певних умов змушена звертатися і до позапарламентських дій. Але це настає лише тоді, коли парламентська практика не дозволяє опозиційним фракціям/партіям реалізовувати свої функції (прикладом такого стану справ може слугувати акція «Україна без Кучми»¹⁷). Натомість позапарламентські форми активності акторів, які не представлені у парламенті, носять обмежений формат.

Для адекватного визначення поняття опозиція важливе значення має змістове наповнення поняття влада. Від моменту проголошення незалежності в Україні сформувалась напівпрезидентська форма правління, яка періодично модифікувалася під дією різноманітних чинників. З. Бялоблоцький спираючись на творчий доробок Р. Елгі та на підставі аналізу співвідношення повноважень між президентом, урядом та парламентом в межах напівпрезидентської конструкції правління України, виділив наступні етапи: 1) серпень 1991 – червень 1995 р. – президент-парламентаризм та парламент-домінуюча фаза напівпрезиденталізму, система збалансованого лідерства, у якій чергувались періоди президентського, прем'єр-міністерського, а

¹⁴ Прогресивна соціалістична партія України була створена у 1996 р. На парламентських виборах 1998 р. вона отримала 4,05 %. На всіх наступних виборах вона мала недостатній результат для проходження у парламент. Члени партії брали активну участь у багатьох проросійських та антизахідних масових акціях, переважно в Криму та на півдні і сході України.

¹⁵ СДПУ (о) була створена у 1990 р., сучасна назва партії від 1996 р. На парламентських виборах 1998 та 2002 рр. партія проходила до Верховної Ради і входила до складу «партії влади». Під час наступних виборів вона не зуміла подолати виборчий бар'єр, хоча брала активну участь в низці політичних акцій, як опозиційна сила.

¹⁶ ВО «Свобода» була зареєстрована у 1995 р. Тривалий період часу була найбільш помітною опозиційною націоналістичною політичною силою. Вперше зуміла провести депутатів до парламенту у 2012 р. (10,74 %).

¹⁷ «Україна без Кучми» - низка протестів в Україні у 2000-2001 роках спрямованих на відставку президента Л.Кучми. Підставою виступів опозиції було оприлюднення у парламенті 28.11.2000 року О.Морозом (лідер Соціалістичної партії України) матеріалів, які звинувачували Л.Кучму у замовленні викрадення та вбивства опозиційного журналіста Г.Гонгадзе. Виступи опозиційних політичних діячів відбувалися як в парламенті, так і поза ним. Разом в акціях брали участь 24 політичні партії та громадські організації під гаслом «Хочемо правди». Апогеєм протестних дій стали масштабні сутички активістів та представників силових структур 9 березня 2001 р.

також розділеного правління; 2) червень 1995 – червень 1996 рр. – президенталізм та президент-домінуюча фаза; 3) червень 1996 – березень 2006 рр. – президент-парламентаризм, система домінуючого лідерства, коли президент домінував над прем'єр-міністром; 4) березень 2006 – жовтень 2010 рр. – прем'єр-президенталізм, система збалансованого лідерства, в межах якої чергувались періоди президентського, прем'єр-міністерського та розділеного правління: а) серпень-жовтень 2006 р. – система уніфікованої більшості; б) жовтень 2006 – березень 2010 рр. – система розділеної більшості; в) березень-жовтень 2010 р. – система уніфікованої більшості; 5) з жовтня 2010 р. – президент-парламентаризм (аналогічна система тій, яка існувала протягом червня 1996 – березня 2006 рр.) – система уніфікованої більшості¹⁸. Приймаючи дану класифікацію в якості робочої конструкції ми її маємо доповнити останнім етапом - 21 лютого 2014 року парламент прийняв Закон України № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», який повернув у країні прем'єр – президенталізм з системою збалансованого лідерства, завершивши одночасно попередній етап. Слід наголосити, що актуальний/останній етап на даний момент важко класифікувати внаслідок наступних чинників: по-перше, одразу після втечі В.Януковича/падіння його режиму були оголошені дострокові президентські вибори і функції глави держави виконував Глава Верховної Ради України О.Турчинов; по-друге, діє потужна політична криза, яка охопила в тому числі і парламент, зумовлена низкою політичних подій та зміною ваги основних політичних акторів; по-третє, окупація Криму і військове протистояння в Донецькій та Луганській областях. Виходячи з типології напівпрезидентської форми правління М. Шугарта та Дж. Кері, ми можемо констатувати, що протягом періоду незалежності політична влада в Україні виступала: президент-парламентською, коли в системі владних відносин домінував президент – від 1991 до 2006 рр. і від листопада 2010 до лютого 2014 рр., та прем'єр-президентською, коли була представлена главою держави та домінуючим урядом, що спирався на парламентську більшість – від 2006 до листопада 2010 рр. та від 28 лютого 2014 р. Відповідно, окреслення опозиції, як інституту що

¹⁸ Бялоблочкий З. Стабільність та ефективність урядів у політичних системах країн Східної Європи. - Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2013. – С.213-214.

протистоїть владі, буде модифікуватися і передбачати протистояння на першому етапі – президентові, на іншому – урядові.

Другим важливим індикатором політичної опозиції виступає характеристика, що опозиція це меншість по відношенню до більшості у парламенті, яка формує або підтримує владу¹⁹. Цей індикатор легко окреслити у випадках, коли в парламенті сформовано парламентську більшість і дещо складно, коли не передбачено самого інституту парламентської більшості. Другий варіант відповідає тим фазам напівпрезиденталізму, коли глава держави домінував у конструкції влади.

Третім індикатором, ми вважаємо, слід розглядати те, якою мірою не владна парламентська меншість виконує основні функції опозиції: контроль за діяльністю влади, критику програм та дій і пропонування альтернативи. Важливість введення у індикаторну систему функціональної складової визначається тим, що в межах перехідного суспільства ми досить часто маємо справу із девальвацією, або не повним наповненням демократичних термінів. Це зумовлене тим, що політичні актори активно використовують поняття/категорії властиві демократичній парадигмі, однак наповнюють їх досить часто особливим змістом. Внаслідок цього формальних показників – не владні і меншість щодо парламентських фракцій/груп є недостатньо для опозиційного позиціонування, важливим виступає функціональна складова/навантаження, власне воно з одного боку завершує комплекс ідентифікації опозиції і наповнює формальну відповідність ознакам реальним змістом.

Формування політичної опозиції в Україні спиралося на певну історичну традицію опору радянській системі. Формально перші форми спротиву виникли в другій половині 50-их років минулого століття. Підставою їх оформлення стала хрущовська «відлига» і процес десталінізації, виявом якого стало в тому числі повернення з таборів та поселень політично засуджених, відносна лібералізація суспільного життя та переструктуризація репресивного апарату і розвиток освіти. Перші протестні організації почали утворюватися на Західній Україні, населення якої увійшло до складу СРСР найпізніше і де ще була свіжа пам'ять про військовий опір ОУН-УПА в другій

¹⁹ В європейських країнах критерій меншості не завжди може бути валідним, оскільки в багатьох країнах Європи існують уряди меншості. В Конституції України (ст. 114) передбачено, що уряд формується виключно більшістю народних депутатів.

половині 40-их – на початку 50-их років. У 1955 р. в Івано-Франківську виникла «Об'єднана партія визволення України» (ОПВУ). До її складу входили молоді представники робітничого класу та студентства (арешти розпочалися у 1958 р.). У 1957-1962 роках на території Львівської та Рівненської областей діяла організація «Український Національний Комітет» (УНК). У 1959 р. у Львові була створена «Українська робітничо-селянська спілка» (УРСС) за ініціативою Л.Лук'яненка. Протягом 1960-1970-их років в західних областях виникла ціла низка нелегальних організацій, які отримали назву «Український національний фронт». Всі означені утворення, переважно не були тривалими. Вони намагалися об'єднати тих, хто критично ставився до радянської дійсності і спільно оцінити стан справ і можливі варіанти поведінки, в тому числі протестної; намагались поширювати критичне сприйняття комуністичної системи та потребу альтернативних дій щодо прийнятої і підтримуваної правлячою КПРС форми поведінки. Учасники цих організацій були заарештовані і засуджені. Найбільший публічний резонанс був навіть не від діяльності організацій (вони всі були нелегальними і локальними), а власне від повідомлень про їхнє викриття і засудження. Це свідчило, що спротив радянській владі існував і що окремі громадяни готові були свідомо жертвувати своїм майбутнім і життям заради висловлення протесту.

Другим і більш потужним явищем була діяльність «шістдесятників»/дисидентів протягом 60-70-их років. Переважно цю групу складали письменники та діячі мистецтва: Л.Костенко (1930 р. н.), І.Драч (1936 р. н.), І.Світличний (1929-1992), Є.Сверстюк (1928 р. н.), І.Дзюба (1931 р. н.) та інші. Пізніше до них долучилися: В.Стус (1938-1985), М.Осадчий (1936-1994), І.Калинець (1939 р. н.), І.Стасів-Калинець (1940-2012), І.Гель (1937-2011), брати Михайло (1930-2013), Богдан (1936 р.н.) і Микола (1945 р. н.) Горині, В.Мороз (1936 р. н.) та інші. У січні 1970 р почав виходити журнал «Український вісник», а у листопаді 1976 року в Києві виникла «Українська Гельсінська група». Більшість учасників цього руху були заарештовані і ув'язнені. Дії дисидентів важко однозначно трактувати як політичну опозицію. Переважно їхні виступи були спрямованими на критику окремих сторін комуністичного режиму, вони пропонували проведення одиничних реформ або певної сукупності, закликали до відкриття прихованих сторінок історії, або деідеологізації у трактуванні

історичних подій, традицій. В кожному разі вони не ставили своїм завданням зміну існуючої владної команди і свій прихід до влади. Виступи дисидентів де факто фіксували наявність меншості щодо провладної більшості, яка не поділяла погляди офіційної влади. Ця меншість дійсно була не чисельною, але вона функціонально делегітимізувала правлячу владу. В цьому ж контексті слід згадати і де факто опозиційний формат низки суспільних практик: участь частини громадян, особливо Західної України, у діяльності нелегальних релігійних громад Греко-Католицької Церкви, широке святкування Різдва та Великодня всупереч офіційної політики атеїзму а також дотримання низки традицій (церковний шлюб, хрестини тощо).

Правовою основою діяльності політичної опозиції в Україні виступають: Закон України «Про статус народного депутата України» від 1993 р., Конституція України, Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5.04.2001 р., Закон «Про Регламент Верховної Ради України» від 19.09.2008 р. У законі «Про політичні партії в Україні»²⁰ останнім гарантувалася свобода опозиційної діяльності, можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя, вносити до органів державної влади та місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними установами, критикувати та оцінювати дії влади в ЗМІ тощо. У законі про регламент²¹ була введена глава тринадцята, присвячена діяльності парламентської опозиції. Зокрема, у статті 68.1 дано визначення парламентської опозиції: «...депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції, та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України». Регламент передбачав існування лише однієї опозиційної депутатської фракції, або об'єднання опозиційних депутатських фракцій. Стаття 72 Регламенту також передбачала можливість утворення представниками парламентської опозиції – тіньового/опозиційного уряду. Після рішення Конституційного Суду від 8.10.2010 р. про відміну конституційних

²⁰ Закон України «Про політичні партії в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до інформації: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

²¹ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до інформації : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

змін 2004 р.²², Верховна Рада ухвалила нову редакцію закону про регламент. Депутати виключили з регламенту всі положення, які передбачали формування коаліції та опозиції. Окрім того було скасовано норму про традиційний «день опозиції», яка передбачала формування опозицією порядку денного засідань парламенту кожної середи.

Доцільність прийняття спеціального закону про опозицію тривалий час обговорювалася представниками парламентських політичних партій. Одним з перших був проект закону «Про організовану політичну опозицію», внесений на розгляд Верховної Ради України 9.02.1998 р. народними депутатами Ю.Тимошенко та О.Сльяшкевичем. Протягом 1998 – 2007 рр. у парламенті було зареєстровано 18 проектів законів, які були спрямовані на регулювання діяльності політичної опозиції. 19 березня 2014 р. у зв'язку із відновленням дії окремих положень Конституції України у редакції 2004 року в першому читанні було прийнято проект закону № 4494 «Про парламентську опозицію», поданий народними депутатами Новинським В.В., Геллером Є.Б., Писаренком В.В. У статті 1,3 дається визначення парламентської опозиції: «добровільне депутатське об'єднання фракцій (депутатської фракції) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, що не увійшли до парламентської більшості, подали заяви про перехід в опозицію і які не погоджуються з офіційним політичним курсом парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації, здійснюють контроль за діяльністю парламентської більшості і кабінету Міністрів України, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації»²³. За цим законом депутатські фракції та окремі депутати, які не увійшли до складу парламентської більшості та не заявили про входження до парламентської опозиції не будуть вважатись представниками опозиції. Тобто, для приналежності до опозиції, окрім не входження у владну більшість, слід публічно себе ідентифікувати як представника опозиції.

²² Конституційний Суд у своєму рішенні постановив, що Закон № 2222-IV від 8.12.2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» є неконституційним у зв'язку із порушенням процедури його розгляду та ухвалення. Відповідно це означало відновлення дії попередньої редакції Конституції України, яка була змінена, доповнена під час «помаранчевої революції» 8.12.2004 р.

²³ Проект Закону про парламентську опозицію [Електронний ресурс]. – Режим доступу до інформації : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35. – Актуалізовано 1.06.2014

В українській політичній науці існують різні підходи щодо періодизації діяльності опозиції. На думку Ф.Рудича, перший етап починається у 1990 р. і пов'язаний із обранням Верховної Ради України у 1990 р.²⁴ В основу класифікації покладено правові засади діяльності опозиції²⁵. На нашу думку ключовими детермінантами формування та діяльності опозиції виступають форма правління та виборче законодавство. Форма правління на конституційному рівні визначає структуру влади, систему впливу владних інститутів – президента і парламенту на формування уряду, обсяг їх повноважень і відповідно місце опозиції. Виборче законодавство окреслює порядок формування парламенту, відповідно його структуру і вагу політичних акторів, які проходять до парламенту. Отже, в процесі еволюції політичної опозиції в Україні ми можемо виділити чотири етапи.

Перший етап охоплював період до 1998 р. Протягом нього в країні діяла президент-парламентська форма напівпрезиденціалізму з домінуючою роллю президента в системі виконавчої влади. Вибори до парламенту відбувалися за мажоритарною виборчою системою, що забезпечувало проходження в парламент значної кількості позапартійних депутатів²⁶ і детермінувало слабкість основних політичних партій. В рамках цього етапу ми можемо виділити два під етапи з лінією поділу у 1994 р. Початок формування/діяльності політичної опозиції слід відносити до 1988 р., коли зародилася ідея створення масової суспільно-політичної організації республіканського масштабу. 13 листопада 1988 р. на багатотисячному екологічному мітингу в Києві поети Д. Павличко і Л. Тараненко висунули ідею створення Народного РУХу. Майже одночасно В. Чорновіл ініціював створення Української Гельсинської Спілки, яку від початку задумав як політичну партію, був її співголовою, а також співавтором програмних документів, зокрема „Декларації принципів Української Гельсинської Спілки”²⁷, яку оприлюднив 7 липня 1988 р. на 50-тисячному мітингу у Львові. Як зазначив І.Мартинюк: „УГС стала першою в Україні відкрито опозиційною до КПРС організацією

²⁴ Рудич Ф. Політична влада і опозиція в Україні: методологічний контекст//Віче, 2013, № 17.

²⁵ Ф. Рудич виділив чотири етапи: I - 1990-2006 рр., II – 2006-2007 рр., III – 2007 – 2010 рр. і IV – після 2010 р.

²⁶ Частка позапартійних за умов існування мажоритарної складової під час парламентських виборів: 1994 – 168 позапартійних з 338 депутатів; 1998 – 117 з 450; 2002 – 94 з 450 депутатів.

²⁷ Декларація етичних засад Української Гельсінської спілки з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1238684627>

партійного типу »²⁸. 8–10 вересня 1989 р. у Києві проходив установчий з'їзд НРУ. У його роботі взяло участь 1109 делегатів і близько 300 запрошених, у тому числі 33 депутати Верховної Ради СРСР. На з'їзді офіційно проголосили створення масової громадсько-політичної організації „НРУ за перебудову”, було прийнято програму і статут. Програма проголошувала побудову в Україні демократичного і гуманного суспільства, народовладдя, розвиток добробуту народу й створення умов для гідного життя людини, відродження нації і формування суверенної держави. Формальним початком виникнення політичної опозиції в Україні можна вважати 29–30 квітня 1990 р., коли на з'їзді УГС було проголошено створення Української Республіканської партії – першої офіційної опозиційної партії України. Її головою став дисидент Л. Лук'яненко.

Весною 1990 р. відбулися вибори до Верховної ради УРСР XII (I) скликання та до місцевих органів влади. Ці вибори були фактично першими відносно демократичними виборами радянського періоду. Опозиційні щодо КПРС структури: Рух, УГС, «Меморіал», Товариство української мови ім. Т.Г.Шевченка та низка інших задля координації дій на виборах утворили «Демократичний блок». За результатами виборів представники опозиційного виборчого блоку отримали 111 мандатів з 442 і в кінцевому результаті створили опозиційне об'єднання «Народна Рада», яке нараховувало 125 депутатів. Їм протистояла комуністична більшість («група 239»). Отже, вперше в представницькому інституті – республіканському парламенті сформувалась опозиційна меншість.

Також цікавими були і результати місцевих виборів. В низці областей до представницьких інститутів місцевих органів влади пройшли представники опозиційних політичних сил. А у Львівській, Івано-Франківській та Тернопільській областях національно-демократичні представники отримали більшість. Це призвело до ситуації, коли представники КПРС/КПУ в цих областях опинились в меншості і де факто стали опозицією. На цьому етапі «Народна Рада» за всіма параметрами відповідала формату парламентської опозиції. З трьох головних функцій найбільш повно вона здійснювала критику і альтернативу шляхів розвитку.

²⁸ Мартинюк І. О. Чи стане Народний Рух... всенародним? / І. О. Мартинюк // Філософська і соціологічна думка. – 1989. – № 10. – С. 60–61.

Після провалу путчу Верховна Рада УРСР 24 серпня 1991 абсолютною більшістю прийняла «Акт проголошення незалежності». Майже одночасно 30 серпня Президія Верховної Ради України прийняла указ «Про заборону діяльності Компартії України». Це принципово змінило конфігурацію політичних сил в парламенті. Після референдуму про незалежність та обрання 1 грудня 1991 р. Л. Кравчука Президентом України створюється Конгрес національно-демократичних сил (КНДС) та національно-радикальний блок, які сформулювали тезу: „Підтримка всенародно обраного Президента України – це підтримка розбудови незалежної держави”, відповідно: „Опозиція до Президента – це руйнація незалежної держави”²⁹. Внаслідок цього національно-демократичні партії висловили підтримку президенту і курсу на розбудову незалежної України. У відкриту опозицію до політики глави держави стали ліві політичні сили. Більшість лівих партій утворилася із залишків старої КПУ. У жовтні 1991 року частина забороненої Компартії утворила Соціалістичну партію України (СПУ) на чолі з О. Морозом. У квітні 1992 р. СПУ, Селянська партія (СелПУ) та декілька інших прокомуністичних об’єднань утворили коаліцію „Трудова Україна”. 19 червня 1993 р. самовільно відновилася КПУ на чолі з П. Симоненком і вже 5 жовтня 1993 р. була офіційно зареєстрована, а скоро стала наймасовішою партією того часу³⁰. В цьому контексті цікавою є думка/оцінка на той час керівника Інституту політики, а сьогодні Народного депутата України М. Томенко, що на початку створення української державності поняття „опозиція” взагалі вважалося синонімом антиукраїнськості³¹.

Другий під етап розвитку української опозиції починається у 1994 р., коли відбулися дострокові парламентські вибори – 27 березня та президентські – 26 червня. Попри те, що внаслідок проблем актуального на той час виборчого законодавства, до кінця терміну роботи парламенту так і не був обраний його повний склад, депутати створили 6 фракцій, 10 груп та одну міжрегіональну групу. Президент Л.Кучма, подібно як і Л.Кравчук, під час формування уряду

²⁹ Кульчицький С. В. Держатворчий процес в Україні (підсумки першого п’ятиріччя) / С. В. Кульчицький // Український історичний журнал. – 1996. – № 6. – С. 69–79.

³⁰ Варенько В. Зародження та розвиток політичної опозиції в Україні у 1991–2002 рр. / В. Варенько // Освіта регіону: Політологія, Психологія, Комунікації. – 2008. – № 1. – С. 59–63.

³¹ Томенко М. Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії / М. Томенко // Політичні студії. – К. : Фонд „Українська перспектива”. 1995. – № 2. – 103 с.

переважно не розраховував на політичні партії. Значною мірою це зумовлювалося слабкістю самих партій та значною кількістю позапартійних депутатів внаслідок мажоритарної виборчої системи (у Верховній Раді II скликання було 168 позапартійних з 338 депутатів). Входження до уряду окремих міністрів, які були членами політичних партій, зумовлювалось не обов'язково підтримкою цією партією президента, а переважно особистими відносинами з главою держави. Внаслідок цього політичні сили, що заявляли про свою опозиційність, містилися по краях право-лівого парламентського спектру, їхня ідеологічна поляризація не дає нам можливості характеризувати опозицію як монолітну й консолідовану. Опозиція того періоду не була повноцінним конкурентом для провладних сил у боротьбі за владу й, тим більше, не пропонувала конкретні й системні рішення щодо контролю та формування урядового курсу.

Другий етап охоплює період від 1998 року і до 2006 року. Вибори до Верховної Ради вперше відбулися за змішаною пропорційно-мажоритарною системою. Багато експертів наголошували, що запровадження пропорційної складової сприятиме пришвидшеному розвитку партійної системи в Україні. До парламенту у 1998 р. пройшли представники 19 політичних партій, найбільшу партійну фракцію склали представники КПУ – 121 депутат, представники шести партій мали лише по одному представнику і позапартійні становили 117 депутатів. На рубежі 1997-98 рр. відбулося остаточне оформлення феномену під назвою «партія влади»³². В.Пустовойтенко був першим керівником уряду, який був членом політичної партії. Під час його призначення на посаду НДП³³ заявила, що бере на себе відповідальність за діяльність прем'єр-міністра³⁴. Остаточне оформлення феномену «партії влади» на цьому етапі історичного та політичного розвитку України, на нашу думку, було зумовлене дією низки чинників. По-перше, після призначення В.Пустовойтенко на посаду голови уряду, його партія стала сприйматися в суспільстві, як різновид правлячої партії. Таке сприйняття було зумовлене не

³² Романюк А. Правительство Украины: между непартийным и партийным форматом// Перед выбором. Будущее Украины в условиях системной дестабилизации. Под ред. А.Гиль, Т.Стемпневски. – Люблин-Львов-Киев, 2013. – С.260.

³³ Народно демократична партія була створена у 1996 р. внаслідок об'єднання партії Трудовий конгрес України та Партії демократичного відродження України за участі низки громадських структур. В.Пустовойтенко очолював НДП з 1999 до 2006 р.

³⁴ Высокий Замок, № 111/112 от 18/20.1997.

завдячуючи результатам на парламентських виборах, а внаслідок присутності членів партії в інститутах державної влади. І хоча, до складу уряду увійшли лише два члени НДП – З. Кулик (міністр інформації) та А. Толстоухов (міністр кабінету міністрів), – на місцях чиновники та ті, хто розраховував на входження у владу, або отримання користі від співпраці із владою, активно почали вступати до лав НДП. Особливо показовими в цьому плані були результати парламентських виборів 1998 р. Партія зуміла провести лише 17 депутатів за партійними списками та 6 депутатів мажоритарників. Це був лише п'ятий результат. Однак, вже від початку роботи нового парламенту, партійна фракція склала 89 депутатів. Результат був отриманий внаслідок добровільного та «компромісного/стимульованого» входження до фракції депутатів, які були позапартійними та членами інших політичних партій. Приналежність до партії влади давала можливість отримувати відчутні преференції під час призначення на державні посади різного рівня, у питаннях набуття контролю/власності та отриманні переваг для бізнесу. Окрім того, статус та реальні можливості членів «партії влади» мали виступати своєрідною «візитівкою» щодо інших депутатів і тих, хто займався політикою та бізнесом, заохочуючи їх до співпраці із владою.

Додатковим чинником, на нашу думку, слід вважати певну інертність політичної свідомості та політичної культури мешканців пострадянської України. В національному політичному класі не було людей з досвідом демократичного розвитку, натомість домінуючим досвідом був досвід СРСР з керівною та спрямовуючою силою КПРС. Власне ця партія в Радянському Союзі уособлювала владу, хоча розглядати її як політичну силу внаслідок відсутності/офіційної заборони на існування інших політичних акторів, ми можемо лише умовно. Можливо не свідомо, однак правлячий клас України сформував «партію влади» за лекалами КПРС. Її особливістю було те, що «партія влади» робилася під діючого президента і лише від нього залежало, яка власне партія стане базою для формування. Сьогодні ми можемо говорити про досвід ряду «партій влади». Окрім НДП, після другого обрання Л.Кучми на посаду глави держави та відставки В.Пустовойтенко з посади голови уряду, позицію «партії влади» зайняла СДПУ (о), на чолі якої був голова Адміністрації президента В.Медведчук. Період її домінування в політичному житті тривав до

президентських виборів 2004 року та перемоги на них В.Ющенко. Після президентських виборів 2004 р. лаштунки «партії влади» приміряла на себе президентська партія Народний союз «Наша Україна».

Не зважаючи на формування «партії влади», яка була представлена в уряді, реальна влада знаходилась в руках президента. Відповідно і визначення опозиції відбувалося через опонування президенту. Так у проекті закону №2214-1 від 3.02.2003 р. «Про парламентську більшість і парламентську опозицію у Верховній Раді України»³⁵ опозиція визначалась, як «добровільне об'єднання народних депутатів України – членів депутатських фракцій (груп), позафракційних народних депутатів України, які не підтримують політичний та соціально-економічний курс Президента України, діяльність Кабінету Міністрів України по його реалізації та пропонують суспільству альтернативну програму розвитку».

Слід зазначити, що відсутність партійної приналежності глави держави та уряду, наявність значної частки позапартійних депутатів, суттєвим чином впливали на опозицію. В ролі опонентів главі держави виступали ліві (Комуністична та Соціалістична партії) або праві (НРУ, УРП, „Собор” та інші). Парламентська опозиція була розділеною і її функціональне навантаження полягало в критиці політики діючої влади, реальних альтернатив не пропонувалось. Одночасно, досить часто представники опозиції на особистісному рівні співпрацювали з представниками влади, прагнули отримати керівні державні посади. Загалом партіям, які демонстрували свою опозиційність до глави держави були властиві різні моделі поведінки: демонстрація опозиційності, нейтральна позиція та ситуативна співпраця.

Підготовка до президентських виборів у 1999 р. виступила своєрідним каталізатором більш чіткого ставлення до Л.Кучми. Це навіть спровокувало своєрідний розкол в рядах Народно-демократичної партії (А. Матвієнко склав із себе повноваження голови НДП і вийшов із партії. Ряди партії також покинули знакові особи: В. Філенко, О.Ємець, Т. Стецьків, А.Білоус, Б.Безпалий, Ю.Сахно, І.Коліушко та інші). Однак, об'єднання опозиційних партій не відбулося внаслідок браку серед них впливових лідерів,

³⁵ Проект підготували і внесли народні депутати України С.Гавриш, О.Карпов та К.Вашук.

партикулярних інтересів опозиціонерів, відсутності досвіду та традицій міжпартійної взаємодії і співпраці. Також вагомим чинником стала логіка/технологія президентської виборчої кампанії, оскільки в другий тур вийшов Л.Кучма і лідер КПУ – П.Симоненко. За такої конфігурації більшість партій, які декларували свою опозиційність, підтримали, або «закрили очі» на підтримку своїми партійцями та симпатиками Л.Кучми. Лінія зміни ставлення до Л.Кучми, особливо правими парламентськими партіями, продовжилась і після президентських виборів 1999 р. на яких другий раз перемогу отримав Л.Кучма. В умовах гострої економічної та фінансової кризи він запропонував очолити уряд В.Ющенко і дозволив йому ввести до складу уряду частину політиків і спеціалістів, які раніше належали до опозиційних щодо глави держави середовищ. Одночасно в уряді були міністри повністю залежні від Л.Кучми. На цьому відрізку часу президенту протистояли представники лівих сил, особливо КПУ. Одночасно оформилась цікава ситуація, коли пропрезидентські парламентські партії НДП, СДПУ (о) та інші протягом діяльності уряду В.Ющенко були в опозиції не до цілого уряду, а до прем'єр-міністра і окремих міністрів. Ще більше ситуація заплуталась внаслідок «касетного скандалу». Розпочаті 15 грудня 2000 р. в Києві акції протесту з нагоди трьох місяців від дня зникнення Г. Гонгадзе досить швидко переросли в акцію «Україна без Кучми»³⁶. Апофеозом протистояння стали події 9 березня 2001 р., коли відбулися масштабні зіткнення протестувальників і сил правопорядку. До опозиції було застосовано силові методи тиску, а вище керівництво держави кваліфікувало діяльність опозиційних сил як «загрозу національній безпеці». Відставка уряду В.Ющенко у травні 2001 р., внаслідок резолюції Верховної Ради про недовіру, зумовила перехід В.Ющенко та Ю.Тимошенко і політичних сил, які їх підтримували, в опозицію. Отже, на даному відрізку часу, політична опозиція в Україні активно використовувала вуличні форми протесту поряд з напрацюванням техніки парламентської опозиційної діяльності. Український дослідник політичної опозиції В. Чумак засвідчує, що до парламентських виборів 2002 р. оформленої опозиції в Україні не було. Вибори до Верховної Ради за змішаною

³⁶ Бондар С. С. Критерії опозиційності в політичній системі України / С. С. Бондар // Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Філософія, Політологія, Соціологія. – 2007. – № 7-8. – С. 345.

пропорційно-мажоритарною системою не давали змоги структурувати фракції парламенту за чіткими ідеологічними чи партійними критеріями. Президент, Кабінет Міністрів та парламент перекладали один на одного відповідальність за неефективну реалізацію державної політики або виправдовували невдалі політичні кроки „доцільністю політичного моменту”³⁷. В той же час, ми вважаємо, що власне після падіння уряду В.Ющенко почався процес консолідації опозиції в Україні. Вона перестала займати половинчасту позицію протистояння президенту і одночасно сподівання на отримання посад від президента, шляхом співпраці з владою. В межах окресленого процесу консолідації у січні 2002 р. відбулося створення опозиційного до влади виборчого блоку «Наша Україна», який очолив В.Ющенко. До його складу увійшли представники десяти політичних партій правоцентристської орієнтації. До цієї структури долучився також Блок Юлії Тимошенко та СПУ, які разом висунули кандидатуру В.Ющенко під час президентської виборчої кампанії 2004 р. Вибори президента завершилися «помаранчевою революцією», яка охопила значну частину країни і в якій брали участь сотні тисяч громадян протягом тривалого часу. Масштабні вуличні протести були спрямовані проти фальсифікацій на виборах, за зміну вектору суспільного розвитку, що в сукупності дозволяє їх трактувати як опозиційні.

Перемога В.Ющенко на президентських виборах не супроводжувалася достроковими парламентськими виборами. Проте, одночасно із оформленням нової «партії влади» - НСНУ, відбулося і переформатування парламенту. Частина чинних депутатів підтримали нову владу, шляхом переходу у пропрезидентські фракції, що призвело до формування пропрезидентської (провладної) більшості. Відбулася і ротація опозиції, коли партії, що підтримували попереднього президента Л.Кучму, перейшли до опозиції. Однак, логіка поведінки нової опозиції була подібною до тієї, яка була характерна для націонал-демократичних сил на попередньому етапі розвитку. Опозиція була готова співпрацювати з владою. Виявом цього став Меморандум про співпрацю влади і опозиції, підписаний

³⁷ Чумак В. Діяльність парламентської опозиції: корисний досвід для України [Електронний ресурс] / В. Чумак // Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій : зб. ст. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, червень 2007 року. – Режим доступу: <http://www.icps.com.ua/files/articles/46/79/VChumak-ed11.pdf>

22 вересні 2005 року. Цей документ мав важливе змістове наповнення. Зокрема в ньому мова йшла про необхідність проведення політичної реформи, недопущення політичних репресій проти опозиції, тощо.³⁸ Однак, головною складовою мабуть була підтримка депутатами опозиційної Партії регіонів кандидатури Ю.Еханурова на посаду прем'єр-міністра.

Отже, протягом другого етапу, політичній опозиції були властиві тенденції: поступової консолідації, поєднання опонування главі держави і пошуків шляхів співпраці з президентом, активному використанню масових вуличних акцій протесту.

Третій етап у розвитку української опозиції почався у 2006 р. Підстави: по-перше, у відповідності до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» прийнятого 8 грудня 2004 року, від 1 січня 2006 року запроваджувалася низка конституційних змін. Зокрема змінювалась система формування уряду. Згідно статті 83 у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій мала формуватися коаліція депутатських фракцій, до складу якої мали входити більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. Відповідно коаліція більшості мала внести пропозиції Президенту України щодо кандидатури голови та складу уряду.³⁹ Також запроваджувалася пропорційна виборча система без мажоритарної складової. По-друге, у 2006 році відбулися чергові парламентські вибори. На цьому етапі відбулося нормативне закріплення низки прав опозиції перш за все у Законі про регламент, а також у виборчому законодавстві. Парламентські вибори 2006 р. не визначили однозначного переможця, відносно більшість отримали пропрезидентські партії („Батьківщина”, „Наша Україна”, СПУ, ПШПУ, ПРП, УНП, НРУ). Спроба ними створити коаліційний уряд виявилась невдалою і вже 7 липня було утворено нову „антикризову” коаліцію у складі ПР–СПУ–КПУ із залученням до складу нового уряду п'яти міністрів від партії „Наша Україна”, попри відсутність офіційних міжпартійних домовленостей⁴⁰. Нездатність пропрезидентських партій домовлятися та поступатися амбіціями

³⁸ Меморандум порозуміння між владою і опозицією [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2005/09/22/30>

³⁹ Конституція України із змінами і доповненнями внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. – Київ: Атіка, 2006. – С.24-25.

⁴⁰ Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз / Л. Гонюкова. – К. : НАДУ, 2009. – С.137.

детермінували значне напруження у відносинах між пропрезидентськими силами. Окрім того виникла чергова заплутана ситуація, коли протягом осені в уряді щодо якого формально була в опозиції НСНУ, працювали міністри – члени НСНУ. Від лютого 2007 р. розпочалася політична криза, внаслідок якої парламент перестав працювати у режимі пленарних засідань через конфлікти влади-опозиції і постійне блокування трибуни парламенту. 2 квітня 2007 р. Президент достроково припинив повноваження парламенту. А весною-літом 2007 р. відбувалося протистояння із залученням до вирішення політичних питань судів і правоохоронних органів. Під час виборчої кампанії НУНС та ВО «Батьківщина» виступали одночасно в якості «пропрезидентських» і опозиційних щодо уряду В.Януковича. Відповідно, Партія регіонів була проурядовою, але опозиційною стосовно президента В.Ющенко. Дострокові парламентські вибори у жовтні 2007 р. не привели до вирішення політичної кризи. Було сформовано другий коаліційний уряд Ю.Тимошенко, який спирався на підтримку лише 226 депутатів. Загалом цей період характеризувався конфліктним форматом взаємовідносин між: президентом і прем'єр-міністром та опозицією. Конфлікт підсилювався особистісним протистоянням В.Ющенко і Ю.Тимошенко та орієнтованими на них політичними силами і окремими політиками. Все це призвело до формування ситуативних конструкцій, коли уряд під час певних голосувань отримував підтримку з боку КПУ та ПР, які формально були в опозиції до уряду Ю.Тимошенко. Відповідно партія НСНУ, яка входила до складу урядової більшості і була формально президентською, була поділена: одна частина орієнтувалася на Ю.Тимошенко, а друга на В.Ющенко. Високі амбіції політиків, небажання йти на компроміси, наближення чергових президентських виборів і трактування навіть партнерів в якості потенційних конкурентів зумовлювали фактичне протистояння в колишньому «помаранчевому» політичному таборі. Результатом цього став виграш президентських виборів В.Януковичем у 2010 р.

Четвертий етап трансформації опозиції розпочався внаслідок рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року. Відповідно до п.5, частини шостої цього рішення Конституційний Суд вважав, що Закон України № 2222 – IV «Про внесення змін до конституції» був неконституційний внаслідок порушення процедури його розгляду та ухвалення. Відповідно це означало відновлення дії

попередньої редакції Конституції України, яка була змінена і доповнена означеним законом. Одночасно були вилучені із закону «Про Регламент Верховної Ради України» всі норми про парламентську опозицію. Додатковим чинником якісної зміни ситуації стало відновлення змішаної виборчої системи за якою відбулися парламентські вибори 2012 р. До виділених формально-правових детермінант варто додати поважні якісні зміни, які полягали в посиленні авторитарних тенденцій режиму В.Янукович при одночасному скороченні демократичних практик. Виявом цього стали обмеження в діяльності засобів масової інформації, кримінальне переслідування і засудження низки лідерів опозиційних щодо ПР політиків (Ю.Тимошенко, Ю.Луценко та інші), фактичне ізолювання в парламенті опозиційних депутатів, перетягування частин парламентарів з опозиційних фракцій до провладних або формально нейтральних депутатських груп, нехтування парламентським регламентом під час прийняття вигідних владі законів. Показовим в цьому плані стали голосування за низку законів 16 січня 2014 р., що були сприйняті суспільством, як диктаторські (представник лічильної комісії називав потрібну кількість голосів депутатів без попереднього підрахунку). За таких умов опозиційні парламентські партії/фракції змушені були тісно взаємодіяти. 15 червня 2013 року відбувся з'їзд опозиції на якому партія «Батьківщина» об'єдналася з партією Фронт Змін і низкою інших партій. Додатковим чинником стала підготовка до чергових президентських виборів у 2015 р. З одного боку пропрезидентські політичні сили усвідомлювали складність отримання позитивного результату шляхом чесних виборів і почали проводити комплекс заходів, в тому числі спрямованих на ізолювання та дискредитацію опозиції. Це в свою чергу детермінувало необхідність координації дій опозиційних парламентських партій, поступового перетворення їх у опозиційний блок в складі Батьківщини, УДАРу та ВО «Свобода». Попри ідеологічно-програмну відмінність, лідери цих трьох політичних сил зуміли дотриматись єдності з огляду на загрозу з боку потужної влади. Парламентська опозиція протягом 2012 – лютого 2014 років представляла собою складне утворення. До неї відносились партійні фракції трьох зазначених політичних партій та окремі депутати мажоритарники, які переважно були представниками інших партій, або безпартійними. Якщо представники опозиційних партійних фракцій були більш-менш

консолідованими, в тому числі за рахунок партійного контролю та дисципліни, то мажоритарники дозволяли собі, або були змушені до ситуативної співпраці з владою. Отже, опозиція в межах цього етапу характеризувалася як анти владна в однаковій мірі стосовно президента і уряду. Функціональне навантаження передбачало критику програм, дій президента та уряду і висунення альтернатив. В загальному контексті протистояння по лінії влада – опозиція вийшло за межі прагнення зміни влади і набуло формату анти системної щодо авторитарної системи влади в Україні. Внаслідок цього опонуючі сторони представляли протилежну сторону в образі ворога, коли до громадян зверталися із дихотомією вибору між добром і злом. Конфронтаційний формат відносин влади і опозиції посилювався внаслідок відсутності в українському політичному просторі традиції і культури компромісів. Все це логічно призвело до масштабної політичної кризи та гострого вуличного протистояння протягом кінця 2013 р. – лютого 2014 р. Окремі дослідники для означення подій цього періоду використовують термін «Революція гідності». Падіння режиму В.Януковича, конституційні зміни, дають підстави говорити про виникнення нових умов в діяльності політичної опозиції. Без нових парламентських виборів відбулося переформатування депутатів у Верховній Раді, виявом чого стали утворення парламентської більшості і офіційна заява фракцій ПРУ та КПУ про перехід до опозиції. Дострокові вибори глави держави 25 травня 2014 року та його заява про необхідність проведення дострокових парламентських виборів за пропорційною виборчою системою, а також надія на демократичні перетворення дають підстави говорити про можливий початок нового етапу у еволюції української опозиції.

Отже, період формування та існування незалежної України ознаменувався процесом інституалізації політичної опозиції, оволодіння нею іманентними функціональними атрибутами. Ми мусимо констатувати значний вплив на формат політичної опозиції актуальної в конкретний момент моделі напівпрезиденціалізму та конструкції виборчої системи. Одночасно, при досить широкому застосуванні інструментарію позапарламентського протистояння владі, домінуючою формою опозиції стала парламентська.

Партійна конфігурація урядів та опозиції (1991-2014 рр.)*

Президент	Прем'єр-міністр	Термін перебування	Партія прем'єр-міністра	Партійність членів уряду	Парламентська каденція
1	2	3	4	5	6
Л. Кравчук (1991–1994)	В. Фокін	24.08.1991 – 01.10.1992	б/п**	б/п	I 05.1990-03.1994
	Л. Кучма	13.10.1992 – 21.09.1993	б/п	б/п + п	
	Ю. Звягільський	27.09.1993 – 16.06.1994	б/п	б/п + п	
Л. Кучма 1 (1994–1999)	В. Масол	16.06.1994 – 04.04.1995	б/п	б/п + п	II 03.1994-04.1998
	Є. Марчук	08.06.1995 – 27.05.1996	б/п	б/п + п	
	П. Лазаренко	11.07.1996 – 02.07.1997	ВОГ	б/п + п	
	В. Пустовойтенко	16.07.1997 – 30.11.1999	НДП	б/п + п	
Л. Кучма 2 (2000–2005)	В. Ющенко	22.12.1999 – 28.04.2001	б/п	б/п+ НРУ + СПУ	III 05.1998-04.2002
	А. Кінах	29.05.2001 – 16.11.2002	ПППУ	б/п+ПР+СДПУ(о)+ НДП+ПППУ+АП У+ПЗУ	
	В. Янукович 1	21.11.2002 – 05.01.2005	ПР	б/п+ПР+ТУ+АПУ +НДП+СДПУ(о)	IV 31.03.2002- 26.03.2006

Закінчення табл. 1

Президент	Прем'єр-міністр	Термін перебування	Партія прем'єр-міністра	Партийність членів уряду	Парламентська каденція
1	2	3	4	5	6
В. Ющенко (2005–2010)	Ю. Тимошенко 1	04.02.2005 – 08.09.2005	Батьківщина	БЮТ+ПППУ+НУ+ СПУ+б/п	IV 31.03.2002- 26.03.2006
	Ю. Єхануров	22.09.2005 – 04.08.2006	НУ	ПППУ+НУ+СПУ+ б/п	
	В. Янукович 2	04.08.2006 – 18.12.2007	ПР	ПР+НУ+СПУ+КП У+б/п	V 26.03.2006- 2.04.2007
	Ю. Тимошенко 2	18.12.2007 – 03.03.2010	Б (БЮТ)	БЮТ + НУ-НС + б/п	VI 23.11.2007- 12.12.2012
В. Янукович (2010–2014)	М. Азаров 1	11.03.2010 – 03.12.2012	ПР	ПР + БЛ + ЄЦ+СУ+б/п	
	М. Азаров 2	13.12.2012 – 28.01.2014	ПР	ПР+УВ	VII 12.12.2012 – чинна
О. Турчинов (в.о.) (2014)	А. Яценюк	27.02.2014 – чинний	Б	Б + «Свобода» + УДАР + позафракційні	

* Не розглядалися уряди на чолі яких були виконуючі обов'язки прем'єр-міністра. Зокрема : Симоненко В.І. (2.10.92-12.10.92); Дурдинець В.В. (19.06.97-16.07.97) та Турчинов О.В. (3.03.10-11.03.10). ** б/п – непартійна приналежність; п – партійна приналежність.

Список скорочень: АПУ – Аграрна партія України; Б – Батьківщина; БЛ – Блок Литвина; БЮТ – Блок Юлії Тимошенко; ВОГ – Всеукраїнське об'єднання Громада; ЄЦ – Єдиний Центр; КПУ – Комуністична партія України; НДП – Народно-демократична партія; НРУ – Народний рух України; НСНУ – Народний союз «Наша Україна»; НУ – Наша Україна; ПППУ – Партія промисловців та підприємців України; ПРП – Партія реформ та порядку; СДПУ (о) – Соціал-демократична партія України (об'єднана); СПУ – Соціалістична партія України; СУ – Сильна Україна; ТУ – Трудова Україна; УВ – Україна – Вперед!; УНП – Українська народна партія.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ АКТУАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Скочиляс Л.С.

к.п.н., доцент кафедри політології

Львівського національного університету імені Івана Франка

Нинішня ситуація в Україні (особливо на сході держави) попри багато різних чинників, які її зумовили, і передовсім зовнішні інспірації з боку Росії, усе ж серед іншого характеризується гострою актуальністю проведення різних реформ у політичному ключі. Серед таких реформ – завершення формування архітектури центральних органів влади – адже ми за короткий час стали свідками переходу нашої держави від президентсько-парламентської форми до парламентсько-президентської (період зміни президентів Кучми на Ющенка), і знову по колу – президентсько-парламентська за часів Януковича і парламентсько-президентська після втрати ним влади. Однак процес остаточного оформлення форми правління досі не завершився і на сьогодні напрацьовано кілька варіантів змін до Конституції, серед яких і та, яку презентував нинішній президент Петро Порошенко. Якщо спрощувати дискусію, то її можна звести до таких викликів – президентсько-парламентська форма є більш ефективною і в нинішніх умовах відцентрових процесів – для України більш доцільною. З іншого боку така форма тяжіє до посилення владних повноважень (аж до монополізації) президентським центром влади, що найповніше відобразилося якраз у практиці правління Віктора Януковича і проти чого люди виходили на Майдан, борючись за повернення до демократичного політичного устрою. З іншого боку – парламентсько-президентська форма, яка найбільш повно була втілена в Україні у період президентського міжвладдя (від припинення повноважень Януковича до вступу на посаду Порошенка) – є, можливо більш демократичною, і не містить загроз монополізації влади однією особою, проте її ефективність, особливо в нинішніх українських умовах, бажає бути набагато вищою.

Інший виклик, який власне і вважається формально початком того, що сьогодні відбувається на Сході України, - проблема

розподілу повноважень між центром і регіонами. З одного боку – для демократичних суспільств сьогодні характерна широка децентралізація і наділення регіонів великою автономією. З іншого боку – Україна, яка характеризується значною кількістю населення, що відкрито симпатизує сусідній державі і навпаки вороже ставиться до держави, в якій проживає, а також поведінка і цілі керівництва цієї держави ставлять питання про те, наскільки безпечно Україні слідувати європейському принципу максимальної регіоналізації в плані розширення самостійності регіонів.

З іншого боку, проблема на цьому рівні існує і її потрібно вирішувати, хоча оптимальні рецепти ще не віднайдені. Між тим, для того, аби оцінити попередню практику формування місцевої влади і її здатність представляти та забезпечувати інтереси людей на місцях, варто проаналізувати досвід електоральних процесів локального рівня, їх специфіку і наслідки у цьому відношенні, а також сформулювати оптимальні, на наш погляд, способи удосконалення виборчої системи формування місцевих органів влади.

За недовгий період незалежності Україна вже має чималий досвід у формуванні органів місцевого самоврядування, що виражається не так в кількості проведених виборів до місцевих рад, а в кількості використовуваних виборчих систем. Так вибори 1994, 1998 і 2002 рр. проходили за мажоритарною системою, місцеві вибори-2006 – за пропорційною, а останні, які відбулись в кінці жовтня 2010 року – за змішаною системою. Враховуючи нестабільну політичну і економічну ситуацію, кожна з систем дала різні ефекти на результати виборів, проявила свої переваги і недоліки, проте жодна так і не виявилась такою, яка б задовольняла б більшість громадян країни. Тому нижче розглянуті детально особливості кожної виборчої системи в українських умовах з визначенням їх переваг і недоліків.

Особливості мажоритарної системи на виборах до місцевих рад 1994, 1998 і 2002 рр.

На місцевих виборах 1994 і 1998 рр. головну роль відігравали не політичні партії, а так званий адміністративний ресурс, тобто місцева бюрократія. Так, місцеві вибори 1998 р. «завершились безпрецедентною перемогою «безпартійної» бюрократії над політичними партіями: останні завоювали лише 7% депутатських мандатів у

місцевих радах»[1, с.10]. Натомість, як зазначає Кампо В.М., на парламентських виборах того ж року партії провели близько 70% своїх представників до Верховної Ради України. І справа тут не тільки у змішаній виборчій системі на парламентських виборах, яка дещо штучно підштовхувала виборців до політичної структуризації. А у виборчих «технологіях» влади, яка активно впливала на виборчий процес під час місцевих виборів. Віддаючи частку влади у Верховній Раді України політичним партіям, місцева номенклатура зробила все для того, аби «компенсувати» втрати за рахунок місцевих виборів і встановити практично повний контроль над депутатським корпусом місцевих рад.

Така корпоративність знайшла відображення в Законі України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад" від 24 лютого 1994 р. Після здобуття незалежності Україна опинилась перед вибором: або зберегти радянську виборчу систему в частині регулювання пасивного та активного виборчого права, формування виборчих округів і дільниць, формування виборчих комісій, визначення видів виборів і порядку їхнього призначення і т.д., намагаючись пристосувати її параметри для проведення виборів на альтернативній основі в умовах багатопартійності, або проаналізувати актуальну політичну ситуацію і особливості політичної системи і перейти на якісно нову виборчу систему.

Верховна Рада, в якій панував дух парламентської більшості (компартійної групи з 239 чоловік), обрала перший варіант розвитку виборчої системи, що й дало можливість старій, прагматично настроєній партійній частині зберегти свої позиції у місцевих радах та скласти основу нової бюрократичної номенклатури. І це закономірно, оскільки більшість депутатів місцевих рад завжди буде прагнути залишитись ще на один термін у статусі депутата, а найкоротшим шляхом до цього є прийняття "зручного" для них виборчого законодавства. Ще більше цей підхід характерний для законодавства про парламентські вибори [2, с.1]. Інакше кажучи, корпоративність виявилась неодмінною ознакою виборчого законодавства України.

Формально закон про місцеві вибори 1994 р. проголошував демократичні засади: вільне висування кандидатів у депутати і кандидатів на посаду голови відповідної місцевої ради; гласності і відкритості; рівні можливості для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії;

неупередженість до кандидатів з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, установ і організацій; свободу агітації. Але авторитарний тип виборчої системи - чинник, від якого залежить як точність представництва у виборному органі суспільних настроїв, виразником яких є політичні партії, так і ефективність роботи цього органу місцевого самоврядування за умови створення та успішної діяльності стабільної і конструктивної більшості - залишився незмінним.

До головних недоліків закону про місцеві вибори 1994 р. слід віднести [1, с.15]:

- дискримінаційність по відношенню до політичних партій, що стала на заваді формуванню громадянського суспільства, структуруванню місцевих рад на партійній основі, а отже й створенню стабільної і конструктивної депутатської більшості з метою більш ефективної роботи місцевих представницьких органів;

- корумпованість виборів, на яких велика кількість кандидатів у депутати місцевих рад зайняли депутатські крісла завдяки необмеженому доступу та неконтрольованому використанню фінансових та адміністративних ресурсів.

Серед науковців в той період переважала думка, що нова роль політичних партій на місцевих виборах необхідна для політичної, а не бюрократичної структуризації українського суспільства. Вона мала б привести до формування політично відповідальних місцевих рад у тих територіальних громадах, де склалась відповідна партійно-політична інфраструктура. Очевидно, реально мова йшла про міста обласного (в Автономній Республіці Крим - республіканського) значення [1, с.5]. Зміни до законодавства про місцеві вибори мали стосуватися зростання ролі і політичної відповідальності партій за справи місцевого самоврядування лише там, де для цього є необхідні суб'єктивні передумови: розвинута партійно-політична інфраструктура, кадровий потенціал тощо. Саме така інфраструктура та потенціал існують у містах обласного значення (в областях і районах цього немає). Очевидно, слід вважати, що це своєрідний політико-правовий експеримент, який з часом може мати значення і для виборів до інших місцевих рад. Більшість аргументів наводилося на користь того, що без виборів на політичній основі у місцевих радах неможливо створити нормальне конкурентне середовище, придатне для формування і функціонування депутатської більшості та депутатської опозиції, а тому варто запровадити для цього відповідні

правові регулятори. Тільки такі вибори можуть дати змогу вибудувати конструктивну систему відносин між депутатською більшістю та депутатською опозицією, а також забезпечити громадянам реальний політичний вибір між двома-трьома політичними силами, здатними вивести місцеве самоврядування з глибокої кризи.

Місцеві вибори 1994 і 1998 рр., як бачимо з наведеного аналізу, з їх явними і неявними недоліками, не могли не спричинити серйозний поштовх для осмислення нової ролі політичних партій на цих виборах та формування демократичної системи політично відповідального місцевого самоврядування, проте в 2002 році залишилася недоторканною стара мажоритарна виборча система відносної більшості, яка не дозволяла кандидатам та їхнім командам розслаблятися протягом усього виборчого процесу. Тільки блокування політичних партій і громадських організацій, кандидатів у депутати дозволяло пом'якшити її негативні наслідки. Адже в більшості випадків депутатами місцевих рад та сільськими, селищними, міськими головами ставали кандидати, які набрали меншість голосів від загальної кількості виборців.

Незначна соціальна база виборних органів самоврядування ставала ще вужчою після закінчення виборів, коли місцеві депутати починали використовувати свої владні повноваження і часто суперечили своїм передвиборчим позиціям. Влада й територіальна громада жили, по суті, окремо. Ця проблема стала найнегативнішим наслідком застосування мажоритарної системи на місцях, оскільки фактично знівелювала саму суть місцевого самоврядування як такого.

Основні недоліки застосування пропорційної виборчої системи на місцях в Україні

Місцеві вибори 2006 року були організовані за одним профільним законом, а саме Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року, що слід визначити позитивним надбанням української системи законодавства, бо існування одного нормативного акту, який регулює всі види місцевих виборів та уніфікує певні виборчі процедури, значно полегшує процес організації виборів та роботу членів виборчих комісій. Проте щодо типу виборчої системи, яку пропонував цей

закон, а саме пропорційної, не спостерігалось стільки позитивних відгуків.

Пропорція виборча система найбільшою мірою залежить від партійного чинника, тому її розглянемо детально. Отже, на основі опрацьованої інформації пропоную наступну класифікацію недоліків цього типу виборчої системи, які найяскравіше були виявлені в українському варіанті застосування:

- *Процедурні недоліки;*
- *Недоліки, викликані застосуванням закритих списків;*
- *Політизованість представницьких органів місцевого самоврядування;*
- *Слабкість процедур підзвітності, підконтрольності депутатів.*

Процедурні недоліки

1. Виникнення диспропорційності щодо представництва окремих територіальних громад у відповідних місцевих радах.

Оскільки партійні списки формуються без урахування необхідності представництва інтересів основних соціальних груп та територіальних громад, виборці не мають змоги впливати на цей процес. Деякі фахівці взагалі вважають, що запровадження пропорційної системи закритих списків на виборах районних та обласних рад суперечить конституційним положенням про статус цих рад, а саме статті 140 Конституції України, в якій дається визначення органів місцевого самоврядування та чітко вказано, що відповідні органи, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад. У статті 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. За визначенням, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Часто висловлюється думка, що формування районних і обласних рад

за пропорційною виборчою системою з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно району та області, суперечить конституційній природі зазначених органів як органів, які представляють спільні інтереси територіальних громад, а не окремих з цих громад. Обласні та районні ради можуть представляти інтереси насамперед виборців, що мешкають на території адміністративно-територіальних одиниць з більш численним населенням, орієнтуючись на інтереси місцевих партійних осередків, які на майбутніх виборах отримають бажане представництво завдяки підтримці цих виборців [3, с.27-28]. Також можна навести приклад Житомирської області, де після виборів 2006 року з 20 районів 11 не мало своїх представників в обласній раді. Тому питання в тому, чи здатна така рада відстоювати інтереси не представлених у ній громад і чи є механізм, за допомогою якого можна було б це відслідкувати. З іншого боку, встановити пряму залежність між порядком формування відповідної ради та спрямованістю її діяльності просто неможливо. Наразі, їх спрямованість може залежати і від інших факторів: наприклад, Закон «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не акцентує увагу на включення до виборчих списків кандидатів, що проживають не те, щоб на території різних адміністративно-територіальних одиниць, а на території області, представником інтересів територіальної громади якої вони являються. Таким чином, незважаючи на звернення за тлумаченням цієї частини статті Закону України до Конституційного Суду, поняття конституційності статусу районних та обласних рад можна розуміти і розуміють двояко, що є головним з контраргументів щодо застосування пропорційної системи на місцевих виборах.

2. Складнощі у самовисуванні.

Вибори депутатів міських, районних, районних у містах, обласних рад у 2006 році, як уже відзначалося вище, проводилися за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі – виборчі списки) від місцевих організацій політичних партій, виборчих блоків місцевих організацій політичних партій у багатомандатних округах, межі яких збігаються з межами міста, району, району у місті, області відповідно згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише

партійних, але і позапартійних, незалежних кандидатів. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. По суті, закріплення права висування кандидатів на місцевих виборах лише за місцевими організаціями партій (блоками) звужує конституційне право громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування, гарантоване частиною першою статті 38 Конституції України, оскільки його реалізація ставиться в залежність від рішень з'їздів місцевих партійних осередків.

Отже, за умов пропорційної системи, громадянин, який цілком логічно бажає реалізувати своє конституційно закріплене пасивне виборче право, де-факто не має шансів це зробити через відсутність достатньої інформації та можливостей. Особливо, якщо мова йде про безпартійного громадянина, не дивлячись на те, що це може бути високоосвічена, авторитетна людина з багаторічним досвідом роботи та високим рівнем підтримки даної кандидатури з боку територіальної громади. Таким чином, відбувається подвійне порушення виборчого права: права громадянина бути обраним до представницького органу місцевого самоврядування, а також права членів територіальної громади обирати своїх представників за власним розсудом і волевиявленням.

Тобто, в питанні пасивного виборчого права громадян політичні партії за умов пропорційної системи мають монополію, а процедура висування кандидатів у депутати не є прозорою та доступною громадянам, тому необхідна регламентація на законодавчому рівні, що буде забезпечувати реалізацію конституційних виборчих прав перш за все громадян, а не політичних партій [4].

3. Можливе протистояння між головою та радою.

Деякі науковці вважають, що пропорційна виборча система призвела до розбалансування систем муніципального правління в тих міських громадах, де партійна приналежність голови не співпадає з партійною більшістю відповідної ради, а це звісно ж навряд чи сприятиме ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вибори сільських, селищних, міських голів проводилися за мажоритарною системою відносної більшості з

голосуванням за кандидатів, висунутих шляхом самовисування або місцевими організаціями партій та виборчими блоками. Проведення виборів голів за цією системою може призвести до того, що обраний за результатами голова не спиратиметься ні на підтримку місцевих організацій партій, представлених у відповідній раді, ні на підтримку виборців, адже мажоритарна виборча система відносної більшості дозволяє бути обраними кандидатам, які підтримуються меншістю виборців. Потенційним результатом цього може стати протистояння голови та місцевої ради. За умов, коли будь-яке розпорядження голови може бути заветоване, а голова в свою чергу, може лише призупинити рішення ради, про ефективне муніципальне управління мови не йде [3, с.37]. У випадку висловлення недовіри депутатами обласної ради голові, що можливо кваліфікованою більшістю голосів, президент повинен відправити останнього у відставку. А це можливість для усунення за політичними мотивами. Тим більше, що формально голова повинен контролювати діяльність відповідної ради, а за умови ретельного виконання ним цих обов'язків, це вже не вигідно для місцевих політиків [5, с.41].

Це ще одна суперечність, яка потребувала вирішення законодавчим шляхом.

4. Некомпетентність депутатів.

Вибори на пропорційній основі призвели до кардинального оновлення корпусу депутатів - до 80%. Через «жорсткість» виборчих списків до місцевих рад пройшла достатня кількість осіб, що не мали досвіду в сфері місцевого самоврядування. В гіршому випадку за гучними прізвищами першої п'ятірки кандидатів у представницькі органи місцевого самоврядування потрапили випадкові особи з метою лобювання власних інтересів та вирішення особистих проблем. Звідси непрофесіоналізм та безвідповідальність.

Недоліки, викликані застосуванням закритих списків.

1. Персоніфікованість виборів.

Найчастіше виборець підтримує виборчий список певного партійного осередку лише через особистісні якості лідера чи кандидата, що стоїть на чолі списку. Програмні положення практично не впливають на волевиявлення виборців. Останнім часом політичні сили все більше грошей вкладають у популяризацію власного бренду, яким являється лідер партії, і все менше часу на розробку політичних програм, тим більше, що вони (програми) мають здебільшого

декларативний характер та засновані на відвертому популізмі, який не має нічого спільного з вирішенням нагальних соціально-економічних питань.

Проте необхідно голосувати не тільки за харизматичного лідера, над іміджем якого працює команда фахівців, а, в першу чергу, за партійну програму, ідеологію, яку вона пропонує та концепції, на яких базується. Може здатися, що застосування закритих списків - це якраз і є часткове вирішення цієї проблеми, бо таким чином виборець обирає партію чи блок, не відмічаючи безпосередньо кандидатів у депутати. Але, насправді в цьому і помилка, бо програмні положення самі не виконуються, для їх застосування на практиці, а не тільки декларації на папері, необхідні професійні депутати, фахівці своєї справи, які знають, як втілити передвиборні обіцянки в життя. При застосування пропорційної виборчої системи за відкритими списками виборець має змогу підтримати певну партію з конкретною програмою та обрати безпосередньо тих кандидатів, які, на думку виборця, найефективніше її виконують [5, с.42-43], а при закритих списках – ні.

2. Розрив зв'язку між кандидатом у депутати та виборцем.

Цей недолік, як і майже всі попередні та наступні, взаємопов'язані, бо жодне поняття, а тим більше таке складне як виборча система, не слід розглядати окремо, а лише в комплексі. Тож експерти вважають, що виборці позбавляються дієвих важелів впливу на депутатів. Теоретично можливо відкликати безвідповідального депутата у випадку невиконання ним своїх обов'язків, але відсутній механізм втілення цього в життя. Та й саму проблему це не вирішить, бо на місце відкликаного за запитом виборців депутата прийде наступний у виборчому списку. І гарантій, що другий чи третій буде більш професійним чи відповідальним немає. У більшості випадків виборці навіть не знають, хто захищає їхні інтереси у представницьких органах місцевого самоврядування через недоступність інформації про всіх кандидатів у виборчому списку. Таким чином не має складнощів провести осіб, чисю метою є лише вирішення власних проблем і досягнення власних цілей. Саме тому після місцевих виборів-2006 і поставало питання про «напіввідкриті» чи «відкриті списки», при застосування яких стає доцільним і необхідним закріплення процедури відкликання. Депутат, що отримав персональну підтримку виборців, буде змушений виконувати

такі обов'язки як прийом громадян, громадські слухання, а також приймати до розгляду їх звернення та доручення [3, с.29-30].

3.Зменшення особистої відповідальності депутатів.

Це наслідок попереднього недоліку, а саме розриву зв'язку між кандидатом у депутати та виборцем. Якщо відсутні преференції, то відсутній і стимул наполегливо працювати, зміцнювати авторитет та популярність, бо все одно голосування проходить за закритими списками, виборці не мають змоги оцінити старання депутата, оскільки все залежить від того, на яке місце у виборчому списку партія прийме рішення поставити даного депутата.

Отже, у 2006 році голосування за закритими, жорсткими списками відбувалося майже «всліпу» через відсутність інформації про кандидатів у депутати, включених до даного списку. До речі, деякі експерти вважають застосування закритих виборчих списків недемократичним. Як вже зазначалось вище в європейських країнах здебільшого використовуються «напіввідкриті» або «відкриті» списки кандидатів у депутати, хоча є і винятки (наприклад, Німеччина). Використання жорстких списків актуальне за умов високого рівня партійної дисципліни та політичної культури, встановленні додаткових вимог до кандидатів у депутати та розробці механізмів притягнення до відповідальності [5, с.34].

Політизованість органів місцевого самоврядування.

Цей недолік пропорційної системи виразився у залежності депутата від фракції. Не завжди очікувані дії від депутата-мажоритарника будуть співпадати з програмою партії, до якої він належить і в більшості випадків пріоритет надається саме партійним вимогам, а не виборцю. Крім того, політизованим стає сам передвиборчий процес, який акцентує на партійній складовій, АН не на соціально-економічній сфері, яка дуже важлива на місцевому рівні.

Слабкість процедур підзвітності, підконтрольності депутатів.

В цьому питанні у 2006 році відбулися зрушення. Мається на увазі зняття недоторканості з депутатів місцевих рад. 4 квітня 2006 року згідно з новою редакцією закону про статус депутатів місцевих рад, для притягнення їх до кримінальної відповідальності непотрібен дозвіл відповідної ради. Водночас, кримінальну справу проти депутатів місцевих рад може порушити лише генеральний прокурор, заступник генпрокурора, прокурор Криму, прокурори Києва та Севастополя. Про порушення справи протягом одного дня має бути

повідомлено відповідну раду. Запобіжний захід щодо депутатів місцевих рад, зокрема, підписка про невіїзд, визначається судом, про що також інформується рада. Нарешті, представників громади визначили рівними, а не вищими за громаду. Стаття 10 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" встановлює обов'язок періодичного (не рідше одного разу на півроку) інформування депутатом виборців округу "про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборці" [6, с.27-30]. Але, як правило, цього не відбувається, і питання не в тому, чи відбувається, а тому, наскільки правдива інформація пропонується громадськості. Та основним наслідком "пропорціоналізації" місцевих виборів стала ліквідація інституту відкликання депутата місцевої ради в містах, районах у містах, районах та областях. Оскільки відкликання депутата є формою несення ним відповідальності за невиконання своїх обов'язків, наразі відсутній механізм контролю діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а отже, і механізм притягнення їх до відповідальності. Що, звичайно ж, вплинуло на якість роботи депутатів та розірвало чи принаймні послабило зв'язок між депутатом як представником громади та виборцем.

Змішана виборча система на останніх місцевих виборах

Між тим у 2010 році законодавець спробував знівелювати цей недолік – місцеві вибори (на рівні міст і областей) того разу вже відбувалися за змішаною системою (у співвідношенні 50% на 50%). З одного боку, це допомогло зменшити відірваність місцевих обранців від територіальних громад – адже половина з них ставали "заручниками" конкретної територіальної громади. А з іншого боку така ситуація внесла дихотомію всередину самого представницького органу, адже тепер інша половина депутатів (обраних за списками партій) фактично ставала "привілейованою", тобто де-факто не підзвітною територіальному електорату, а відповідальною лише перед місцевим осередком партії. Це, погодьтеся – теж не зовсім адекватно. Відтак проблема оптимального виборчого законодавства для місцевого рівня на сьогодні залишається відкритою. Повернення

до старої мажоритарної, або пропорційної – чи збереження змішаної: наразі однозначної відповіді на це питання нема.

На наш погляд, повернення до однієї з "чистих" версій (мажоритарної чи пропорційної) виборчої системи на місцевому рівні є нерациональним кроком. Але при цьому необхідно вдосконалення правового регулювання процесу формування представницьких органів самоврядування та оптимізація статусу депутата місцевої ради [6, с.36-46]. Пропорційна система сприяє зростанню ролі політичних партій та політичному структуруванню суспільства, але не виправдано збільшує роль партійних лідерів у проведенні виборів, оскільки саме лідери партій мають вирішальний вплив на формування списку кандидатів. Запровадження пропорційної виборчої системи відповідає світовим тенденціям: практично всі країни Західної та Центральної Європи застосовують пропорційні виборчі системи. Звичайно, Україні треба вдосконалювати політичну систему, сприяти чіткішому політичному структуруванню суспільства. Для цього необхідно забезпечувати пропорційне відображення суспільних настроїв у виборних органах. Але так само потрібно піднімати і роль громадянина в суспільних процесах, в управлінні державою, без чого все інше залишиться порожньою декларацією [7, с.15-26].

Разом з тим, зважаючи на останні процеси на Сході України, вважаємо, що мажоритарна виборча система у чистому вигляді на місцевих виборах теж не є оптимальною. Оскільки в такому разі Україна може отримати ситуацію, коли у низці регіонів наша держава наразиться на ситуацію, в якій до локальної влади прийдуть особи, які хоча, можливо, дійсно будуть авторитетними серед пересічних виборців, проте можуть становити загрозу територіальній цілісності держави в цілому.

Тому, на наш погляд, в плані реформування локального виборчого законодавства слід відштовхуватися або від змішаної виборчої системи, коли частина депутатів представлятимуть регіон, а частина політичну позицію, що вписана в загальнонаціональну архітектоніку політичної системи. Або варто проаналізувати плюси і мінуси пропорційної виборчої системи з відкритими списками, коли з одного боку на локальні посади претендуватимуть особи, які представлятимуть загальнонаціональні партії (а відтак це стане певним бар'єром для їх можливих сепаратистських інтенцій), а з

іншого виборці матимуть можливість вказати на найбільш бажаних для себе осіб зі списку, що його пропонуватиме певна політична сила.

Список використаної літератури

1. Горшков Д.М., Кампо В.М., Петренко Є.М. Політичні партії та місцеві вибори. - К., 2001. – 49 с.
2. Ткачук А. Виборча система для України. - К., 1995. – 134 с.
3. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / за ред. Д.С Ковриженка.- К., 2006. – 136 с.
4. Захарченко А. Про вибори депутатів місцевих рад. Режим доступу - http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=3&ar_id=1154&ch_id=&as=0
5. Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських виборів в Україні.-К., 2007. – 82 с.
6. Дуда А.Запровадження пропорційної системи на місцевих виборах в контексті комунікативних зв'язків влади і громади в Україні//Питання ефективної комунікації політичних партій з виборцями в контексті формування публічної політики: пріоритети розвитку.-К., 2000. – 80 с.
7. Кафарський В.І. Пропорційна система виборів: проблеми законодавчого регулювання // Бюл. М-ва юстиції України. - 2006. - №12. – С.15-26.

КОНСТИТУЦІЙНІ РЕФОРМИ ЧИ КОНСТИТУЦІЙНІ ВІЙНИ ... ЗА ВЛАДУ!

Шведа Ю.Р.

к.п.н., доцент кафедри політології

Львівського національного університету імені Івана Франка

Про вади діючої Конституції не говорить сьогодні хіба що лінивий. Незадоволеними нею виявились практично всі. При цьому кожен має свій варіант її вдосконалення і, що особливо важливо, свою оригінальну (безумовно найдемократичнішу) процедуру прийняття. Біда лише в тім, що за розмовами про покращення Основного закону, неозброєним оком видно непереборне бажання різних політичних сил перекроїти під себе існуючу систему влади. В цьому, на жаль, й полягає основна проблема конституційних новацій.

Нинішня Конституція – результат складного протистояння між різними групами політичної еліти тодішньої України – з однієї сторони Президента України Л. Кучми, а з іншої, – українського парламенту, очолюваного О. Морозом.

Отримавши перемогу на президентських виборах, Л. Кучма одразу ж свою енергію спрямував на зміну існуючої системи влади. Власну концепцію організації державної влади він виклав у законопроекті від 4 жовтня 1994 р., який назвав “конституційним законом про владу”. Саме навколо нього розгорілося основне протистояння в українському політикумі. Про те, що ця боротьба буде безкомпромісною розуміли усі. Недаремно на прес-конференції, присвяченій 100 дням перебування при владі Л. Кучма заявив, що “готовий піти на будь-які компроміси з Верховною Радою, окрім ... питання про виконавчу владу”.

28 листопада 1994 р. Президент назвав майбутній закон “малою Конституцією” й через два дні, після його підтримки Радою регіонів, надіслав проект закону на розгляд парламенту. При цьому він багатозначно заявив, що “закон передбачає усунення Радянської влади в її існуючому варіанті”. 9 розділів і 56 статей внесеного Президентом законопроекту передбачали суттєве зміцнення президентської гілки влади. Президент, назвавши уряд “козачком двох панів”, резервував за собою право призначення прем'єра та складу Кабміну, право розпуску парламенту, право видавати укази,

неврегульовані законодавством, право накладати вето на закони, право оголошувати референдум. Депутатська група “Реформи” у своїй заяві назвала президентський законопроект “першим кроком будівництва демократичного конституційного ладу”. Лідер КПУ П. Симоненко, критикуючи закон, все ж визнав його “перспективним”.

Щоб змусити Верховну Раду прийняти закон Президент вдався до погроз. На сесії парламенту 22 грудня 1994 р. він заявив: “... не можна виключати ситуації, коли Президент і Верховна Рада не дійдуть спільного рішення..., в такому випадку я буду змушений безпосередньо звернутися до народу для вирішення цієї проблеми” і задля цього “буде знайдено можливість провести референдум”. Цю ж ідею повторили керівник президентської прес-служби М. Дорошенко та керівник юридичної служби І. Тимченко. Однак це подіяло мало на парламентарів. Верховна Рада більшістю голосів таки не підтримала проект закону “Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні”. Що однак, не означало завершення протистояння. Боротьба навколо закону про владу продовжувалась і далі.

27 лютого 1995 р. Л. Кучма заявляє, що “якщо найближчим часом парламент буде неспроможний прийняти закон про владу, то для чого нам потрібна така Верховна Рада”. 22 березня 1995 р. в інтерв’ю Бі-Бі-Сі він зазначив: “Для економічних реформ потрібні політичні реформи, які я і намагаюся запровадити – без цього неможливо рухатися далі, через це більшість планів, які були проголошені в моїй промові в жовтні, залишилися поки що на папері, адже приватизація була практично заблокована ... Інші рішення також під великим питанням, починаючи з землі, з реформ на селі... Це одна з головних проблем, бо якщо земля не буде товаром, то реформування також опиниться під великим питанням, а сама Україна не вийде з кризи. Я не виключаю можливості розпуску Верховної Ради, але тільки цивілізованим шляхом...”

12 квітня 1995 р. у присутності Президента відбулася нова презентація закону, на якій голова комісії з питань державного будівництва, діяльності Рад та самоврядування О. Стешенко назвав президентський законопроект “неприйнятним і антидемократичним, а також таким, що веде до зміцнення авторитаризму”. Л. Кучма, образившись, залишив зал засідань парламенту. Після цього тиск на Верховну Раду значно посилювався.

4 квітня секретар Ради національної безпеки України В. Горбулін заявив, що “між законодавчою і виконавчою владами України може виникнути остаточний розкол через протиріччя при обговоренні закону про владу,” а голови обласних Рад, які були присутні при розгляді закону про владу, висловили “готовність розділити з Президентом відповідальність за організацію соціально-економічного та державно-політичного життя”. До роботи було “підключено” і голів міськрад. Далі розпочався регіональний пресинг. Тактика Президента включала в себе весь можливий арсенал засобів – тиск опитуванням, витік інформації від його співробітників та політичних союзників, а також демонстрацію готовності йти на компроміси при жорсткому відстоюванні своєї позиції.

10 травня 1995 р. на брифінгу в Адміністрації Президента України було повідомлено, що Л. Кучма “має намір підписати Конституційний договір з народними депутатами, які підтримують його реформаторський курс”. Інше джерело, цитуючи Президента, називає такий шлях “останнім шансом знайти порозуміння з Верховною Радою”.

25 травня 1995 р. з пропозицією провести референдум виступає голова ДемПУ В. Яворівський, який заявив, що “готовий скласти з себе депутатські повноваження” оскільки “закон про владу фактично вже провалений; якщо його не буде прийнято, то вже в травні Кучма має ініціювати референдум про довіру Верховній Раді та Президенту України”, а “демократичні сили мають бути разом з Президентом”.

Л. Кучма заявив, що “позитивно ставиться до ініціативи” підписання Конституційного договору між Президентом та деякими фракціями Верховної Ради, яка виходила від депутатів фракцій “Реформи”, “Державність”, “Центр” та “Єдність”. Пропозиція про такий договір була висловлена народним депутатом О. Лавриновичем. Депутат і майбутній представник Президента у парламенті Р. Безсмертний зазначив, що “Конституційний договір... передбачається підписати в урочистій обстановці в Маріїнському палаці...” О. Мороз одразу ж заявив про “недійсність” майбутнього договору, якщо його не підпише конституційна більшість парламенту.

31 травня 1995 р. Президент України виступив із зверненням до українського народу, в якому зокрема сказав: “Шановні співвітчизники, ви наділили мене повноваженнями, тому саме до вас

я звертаюся... Політичне протистояння гілок влади неприпустиме в умовах руйнації економіки, занепаду інтелектуального та духовного життя, наступу злочинності, а головне, коли значна частина наших громадян опинилася в стадії зубожіння... Хто б не переміг у цьому нездоровому змаганні – народ програє, бо марно витрачається час, державна енергія, необхідна для стабілізації економіки, суспільства загалом, покращення життя людей, використовується не на благородні цілі – розуміння цього завжди було і буде основою позиції Президента. Справа не в особистостях, а в недосконалій системі організації влади... Політична війна йде між нерозподіленими функціями владних інституцій ... Державно-політична реформа неминуче має відбутись в Україні... Без розподілу повноважень між законодавчими та виконавчими органами державної влади, без створення дієвої виконавчої вертикалі, без чіткого визначення, хто і за що відповідає, ми і далі будемо тупцювати на місці... Президент не претендує на функції законодавчої влади – він хоче мати лише ті повноваження, які природно властиві виконавчій гілці... Рішень, які б змінили ситуацію на краще, немає і бути не може, бо Верховна Рада у складі понад 400 депутатів об'єктивно нездатна до безпосереднього управління Україною... Я лише хочу, щоб влада була владою... Президент не вдасться до силових методів вирішення конфлікту і не допустить також таких дій з боку будь-яких сил... Якщо не подолати конфронтацію, то попереду ще гірші наслідки.”

Президент оголосив також про “рішення провести всеукраїнське опитування населення щодо довіри Президенту та Верховній Раді України” та підписав указ, яким постановив провести таке опитування 28 червня 1995 р. Він призначив головою Центральної комісії з проведення опитування заступника міністра юстиції М. Хандуріна. 1 червня 1995 р. Верховна Рада України приймає постанову, якою накладає вето на указ Президента, як такий що суперечить Конституції і законам України (252 – “за”, 9 – “проти”).

Демонструючи серйозність своїх намірів 1 червня 1995 р. прес-служба Президента оприлюднює заяву, у якій підтверджує чинність указу Президента, а вже 3 червня 1995 р. – відбувається перше засідання Центральної комісії з проведення опитування громадської думки. 6 червня 1995 р. одразу три депутати Верховної Ради України – В. Шишкін, В. Корнелюк та Ю. Іоффе – заявляють у пресі, що Президент відмовиться від опитування, “якщо Конституційний

договір буде підтримано на засіданні Верховної Ради... більшістю голосів”. 7 червня Верховна Рада України 240 голосами “за” та 81 “проти” при 8 тих, що утримались, та 20 тих, що не голосували, прийняли Конституційний договір. Наступного дня в Маріїнському палаці відбулася процедура його урочистого підписання.

Президент Л. Кучма констатував тоді: “Бажане для всього суспільства розмежування двох гілок влади, примирення стало реальністю... Я свідомий, що відповідальність Президента перед суспільством тепер значно зростає”. Тепер може скластися “безпрецедентна в історії України ситуація, коли Президент та уряд будуть мати в союзниках більшість у парламенті”. Президент Л. Кучма отримав владу до якої прагнув. Законодавча влада втратила вплив на кадрові призначення в уряді. Він оприлюднив свої нові укази, першим з яких він відмінив проведення 28 червня 1995 р. опитування громадської думки про довіру Президенту та Верховній Раді України. Другий указ стосувався призначення Є. Марчука прем’єр-міністром України.

Після отримання цієї перемоги дана тактика з таким же успіхом була застосована Президентом для прийняття Конституції України, куди були перенесені основні положення Конституційного договору. Пізніше экс-глава Адміністрації Д. Табачник визнавав: що “якби саме Адміністрація Президента не створювала такого потужного політичного напруження навколо Конституційного договору в 95-му, проекту Конституції у 96-му, – ці документи ніколи б не були прийняті”.

Політичну лінію Президента України – тиск референдумом і погрози розпустити парламент – важко назвати демократичною. Пізніше сам Л. Кучма назвав свій крок “не зовсім коректним” з його боку “стимулом”. Можна вважати досить гіпотетичним твердження про те, що Верховна Рада України прийняла б Конституцію без такого тиску, однак факт залишається фактом: у бажанні добитися бажаного результату Президент України перейшов межі прийнятих демократичних процедур.

Чи слід дивуватись сьогодні, що прийнята в такий спосіб Конституція так і не стала інструментом демократизації авторитарного суспільства, виховання, а головне захисту вільних громадян? Чи не варто на цьому прикладі задуматись новітнім

демократам про наслідки соціальних експериментів, спрямованих на радикальну “демократизацію” суспільства?

Чи виправдала Конституція ті сподівання, які покладались на неї? Складне питання, на яке немає однозначної відповіді. Однак впевнений, що її критики повинні мати на увазі, що існуючі сьогодні суспільно-політичні проблеми слід шукати не в самій Конституції, а, насамперед у ставленні до неї. Доки Конституція буде не Основним законом життя держави, кожного чиновника, рядового громадянина (від Президента до безробітного), а інструментом боротьби за владу різних бізнесово-політичних груп – доти вона буде лише псевдodemократичною бутафорією, а день її прийняття – святом лише для тих, кому вона відкриває доступ до влади.

ДОДАТКИ

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)

Номер, дата реєстрації:

4178а від 26.06.2014

Сесія реєстрації:

4 сесія VII скликання

Включено до порядку денного:

1655-VII від 02.09.2014

Суб'єкт права законодавчої ініціативи:

Президент України

Ініціатор(и) законопроекту:

Порошенко П.О. Президент України

Проект
Вноситься Президентом України
(з доопрацюваннями від 2.07.2014)

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Конституції України

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), такі зміни:

1. Статтю 81 викласти у такій редакції:

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;

б) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть»;

2. Частину другу статті 82 викласти у такій редакції:

«Верховна Рада України є повноважною за умови обрання і складення присяги не менше як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу».

3. Статтю 83 викласти у такій редакції:

«Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

У Верховній Раді України на основі узгодження політичних позицій формується парламентська коаліція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Парламентська коаліція у Верховній Раді України відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Парламентська коаліція у Верховній Раді України формується протягом тридцяти днів з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України,

або протягом тридцяти днів з дня припинення діяльності парламентської коаліції у Верховній Раді України.

У Верховній Раді України гарантується діяльність парламентської опозиції.

Організація і порядок діяльності парламентської коаліції та парламентської опозиції у Верховній Раді України встановлюються законом про Регламент Верховної Ради України».

4. Статтю 85 викласти у такій редакції:

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України; призначення, вирішення питання про відставку за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, звільнення їх з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України;

12¹) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Служби безпеки України;

12²) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Державного бюро розслідувань; висловлення недовіри Голові Державного бюро розслідувань, що має наслідком його відставку з посади;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про

одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття закону про Регламент Верховної Ради 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 і радіомовлення;

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

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду 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) призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання».

5. Частина третю статті 88 викласти у такій редакції:

«Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про Регламент Верховної Ради України».

6. Статтю 90 викласти у такій редакції:

«Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом тридцяти днів у Верховній Раді України не сформовано парламентську коаліцію відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після складення Кабінетом Міністрів України повноважень відповідно до частини першої статті 115 Конституції України або відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами парламентських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України».

7. Статтю 106 викласти у такій редакції:

«Стаття 106. Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

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

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

8¹) достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному цією Конституцією;

9) вносить за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

9¹) погоджує подання Прем'єр-міністра України про призначення Верховною Радою України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

9²) призначає на посади та звільняє з посад Голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

10) призначає на посади та звільняє з посад представників Президента України в регіонах та районах;

11) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Генерального прокурора України;

- 12) вносить подання про призначення на посаду та звільнення з посади Верховною Радою України Голови Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
- 13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 14) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Служби безпеки України;
- 14¹) призначає на посаду та звільняє з посади Голову Служби зовнішньої розвідки України;
- 14²) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Державного бюро розслідувань;
- 15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;
- 16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності;
- 17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- 19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
- 20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
- 21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
- 22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;
- 23) утворює суди у визначеному законом порядку;
- 24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;
- 25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;
- 26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання».

8. Частину п'яту статті 107 викласти у такій редакції:

«До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Голова Служби зовнішньої розвідки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України».

9. Доповнити Конституцію України новою статтею 107¹ такого змісту:

«Стаття 107¹. У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.

Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Представники Президента України на відповідній території:

1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

3) спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;

4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.

Рішення представників Президента України, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.

Особливості організації та діяльності представників Президента України в регіонах і районах визначаються законом».

10. Статтю 114 викласти у такій редакції:

«Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України.

Члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, яке погоджене з Президентом України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України».

11. Статтю 118 виключити.

12. Статтю 119 виключити.

13. Пункт 5 частини першої статті 121 виключити.

14. Частину першу статті 122 викласти у такій редакції:

«Стаття 122. Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

15. Статтю 132 викласти у такій редакції:

«Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

16. Статтю 133 викласти у такій реакції:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.

Умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах регіонів визначаються законом.

Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Статус та адміністративно-територіальний устрій міста Києва як столиці України та міста Севастополя визначаються окремими законами України.

Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території».

17. Статтю 139 виключити.

18. Статтю 140 викласти у такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району, є районна рада та її виконавчий орган.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад області, є обласна рада та її виконавчий орган.

Питання організації управління районами в містах, а також утворення, реорганізації та ліквідації районів у містах належить до компетенції відповідних міських рад.

Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.

Органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та економії, найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні.

Особливості організації місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів».

19. Статтю 141 викласти у такій редакції:

«Стаття 141. Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Порядок формування районних та обласних рад повинен забезпечувати представництво громад.

Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Сільська, селищна, міська, районна, обласна рада, сільський, селищний, міський голова, обрані на позачергових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради, сільського, селищного, міського голови на наступних чергових виборах.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Статус сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевих рад, їхні повноваження визначаються законом.

Голова районної ради обирається зі складу депутатів ради та очолює її виконавчий орган. Районна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.

Голова обласної ради обирається зі складу депутатів ради і очолює її виконавчий орган. Обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради».

20. Статтю 142 викласти у такій редакції:

«Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад.

Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України.

Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

21. Статтю 143 викласти у такій редакції:

«Стаття 143. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції.

Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російської мови, іншим мовам національних меншин України.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

22. Статтю 144 викласти у такій редакції:

«Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності законам України в порядку і у строки, визначені законом, зупиняються представниками Президента України у відповідному регіоні чи районі з одночасним зверненням до суду.

Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування».

23. Доповнити статтю 151 новою частиною третьою такого змісту:

«Конституційний Суд України за зверненням Президента України дає висновок про порушення Конституції України рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування».

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його офіційного опублікування, за винятком змін до пункту 28 частини першої статті 85, пунктів 8¹, 10, 16 частини першої статті 106, статей 107¹, 118, 119, 132, 133, 139 – 144 Конституції України, які набирають чинності з дня набуття повноважень сільськими, селищними, міськими головами, місцевими радами, обраними на наступних чергових виборах.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Конституція України, прийнята на п'ятій черговій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, сьогодні діє як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Належне застосування усіх положень Основного Закону є невід'ємною ознакою демократичного розвитку держави та ефективного функціонування вищих органів публічного управління.

Українська практика застосування конституційних норм неодноразово ставала підґрунтям для ініціювання змін до Конституції України. У Верховній Раді України, починаючи з 28 червня 1996 року, до сьогодні було зареєстровано більше десятка проектів законів України про внесення змін до Конституції України. Окремі законопроекти передбачали виключно точкове вдосконалення тих чи інших положень Основного Закону, при цьому деякі з них мали на меті докорінно реформувати державу.

Як наслідок, до Конституції України було внесено зміни законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV було запроваджено концептуальні зміни до організації функціонування вищих органів державної влади в Україні та привнесено до форми державного правління елементи парламентсько-президентської республіки. Разом з тим, зазначені зміни було протиправно визнано неконституційними Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Конституційним Судом України було прийнято рішення про відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, тобто у редакції її прийняття 28 червня 1996 року. Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI мав на меті вирішити неузгодженості у зв'язку із прийняттям зазначеного Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 19 вересня 2013 року № 586-VII стосувався виключно реформування конституційно-правового статусу Рахункової палати.

Рішення про відновлення редакції норм Конституції України 28 червня 1996 року, прийняте Конституційним Судом України, стало предметом досить жорсткої й фахової критики як вітчизняних, так і міжнародних експертів. Так, на неприпустимість такого способу внесення змін до Конституції України було звернуто увагу Європейською Комісією «За демократію через право»

(Венеціанською Комісією) у Висновку від 17 – 18 грудня 2010 року (CDL-AD(2010)044). Більше того, Венеціанською Комісією звернуто увагу на порушення легітимності органів державної влади в умовах відновлення редакції норм Конституції України 28 червня 1996 року.

Суспільно-політичні процеси в Україні протягом листопада 2013 року – лютого 2014 року обумовили прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII. Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Таким чином, сьогодні діє Конституція України із врахуванням змін від 8 грудня 2004 року, що передбачає функціонування в Україні парламентсько-президентської форми державного правління.

Зміни до Конституції України, внесені 8 грудня 2004 року, передбачали суттєве посилення повноважень та ролі Верховної Ради України у системі «стримувань і противаг». Одночасно із запровадженням парламентського способу формування Кабінету Міністрів України було запропоновано окремі інші інструменти функціонування держави як парламентсько-президентської республіки. Разом з тим такі зміни не мали комплексного характеру, що стало предметом критики вітчизняними та міжнародними експертами. Зокрема, у Висновку Венеціанської Комісії від 10 – 11 червня 2005 року (CDL-AD(2005)015) було висловлено ряд зауважень змістовного характеру до нової редакції Конституції України. Висловлені зауваження можуть і мають стати основою для подальшого вдосконалення положень Основного Закону України.

Проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах. Необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами є вкрай важливим й економічно доцільним. На актуальність цього питання неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці і практики конституціоналісти.

Органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найбільш ефективно саме на відповідному рівні. З точки зору політичної та соціальної доцільності, одночасно з відповідними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення.

2. Мета і цілі прийняття законодавчого акта

Метою запропонованих змін є вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

3. Загальна характеристика та основні положення акта

Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» чітко, повно, системно та однозначно запропоновано вдосконалити конституційні засади функціонування Верховної Ради України як єдиного законодавчого представницького органу, уточнити окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України, Кабінету Міністрів України та прокуратури, а також реформувати систему місцевого самоврядування і засади організації державної влади в областях і районах.

Зокрема, актуалізуються конституційні норми щодо статусу парламентської коаліції у Верховній Раді України, принципів її утворення, участі у формуванні Кабінету Міністрів України та іншої діяльності. Гарантується діяльність парламентської опозиції у Верховній Раді України, сформованої у порядку та з повноваженнями, визначеними законом про Регламент Верховної Ради України.

Відповідно до зауважень Венеціанської Комісії, висловлених у Висновку від 10 – 11 червня 2005 року (CDL-AD(2005)015), вилучено положення Конституції України щодо застосування партійно-імперативного представницького мандата для народних депутатів України, а також позбавлено органи прокуратури України функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Законопроект конкретизовано окремі повноваження Президента України, в тому числі щодо реалізації ним повноважень як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Переважає більшість запропонованих змін стосуються саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Закріплено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.

Змінами вилучаються з конституційного регулювання обласні та районні державні адміністрації. Натомість основні повноваження мають бути зосереджені на базовому рівні (село, селище, місто). Разом з тим, передбачається утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Голова обласної ради, голова районної ради має обиратись зі складу депутатів відповідної ради та очолювати її виконавчий орган.

У регіонах і районах пропонується запровадити інститут представників Президента України, які на відповідній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України активів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, координуватимуть взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану, здійснюватимуть інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Одночасно з реформуванням статусу органів місцевого самоврядування конкретизуються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено вимогу регулювання законом умов та порядку утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах районів.

4. Стан нормативно-правової бази

Основу нормативно-правової бази у даній сфері становить Конституція України.

Законопроект у відповідній редакції раніше до Верховної Ради України не подавався.

Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 156, статей 157 та 158 Конституції України.

Прийняття запропонованих у законопроекті змін до Конституції України не призведе до порушення міжнародних зобов'язань України.

У законопроекті відсутні положення (або подібні до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Законопроект не потребуватиме прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру.

Прийняття законопроекту не потребує викликаного системною єдністю норм Конституції України одночасного внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 156 Конституції України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України.

Прийняття законопроекту не потребує проведення всеукраїнського референдуму та, відповідно, виділення коштів з Державного бюджету України для його проведення.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта

Прийняття запропонованого проекту Закону сприятиме налагодженню більш ефективного конституційно-правового механізму функціонування вищих органів державної влади, збалансування конституційних повноважень різних суб'єктів в системі «стримувань і противаг», а також утвердженню якісно нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування.

**Глава Адміністрації
Президента України**

Б.ЛОЖКІН

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»

Чинна редакція	Пропонована редакція
Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.	Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.
Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:	Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:
1) складення повноважень за його особистою заявою;	1) складення повноважень за його особистою заявою;
2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;	2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;	3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;	4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;	5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;
<u>б) 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;</u>	виключено
<u>7) його смерті.</u>	б) його смерті.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.</p>	<p>Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.</p>
<p>Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.</p>	<p>Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.</p>
<p>У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.</p>	<p>У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.</p>
<p><u>У разі 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 його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку</u></p>	<p>виключено</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>політичних партій) з дня прийняття такого рішення.</u>	
Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.	Стаття 82. Верховна Рада України працює сесійно.
<u>Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.</u>	Верховна Рада України є повноважною за умови обрання і складення присяги не менше як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу.
Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.	Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.
Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.	Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.
Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.	Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.
Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.	Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.
У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.	У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.
У разі закінчення строку повноважень Верховної	У разі закінчення строку повноважень Верховної

Чинна редакція	Пропонована редакція
Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.	Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.
<u>Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.</u>	У Верховній Раді України на основі узгодження політичних позицій формується парламентська коаліція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.
<u>У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.</u>	Парламентська коаліція у Верховній Раді України відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.
<u>Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.</u>	Парламентська коаліція у Верховній Раді України формується протягом тридцяти днів з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом тридцяти днів з дня припинення діяльності парламентської коаліції у Верховній Раді України.
<u>Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури</u>	У Верховній Раді України гарантується діяльність парламентської опозиції.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.</u>	
<u>Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.</u>	Організація і порядок діяльності парламентської коаліції та парламентської опозиції у Верховній Раді України встановлюються законом про Регламент Верховної Ради України.
<u>Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені цією Конституцією.</u>	виключено
Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:	Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:
1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;	1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;
2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;	2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;
3) прийняття законів;	3) прийняття законів;
4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;	4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;	5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
6) затвердження загальнодержавних програм	6) затвердження загальнодержавних програм

Чинна редакція	Пропонована редакція
економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;	економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;	7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;
8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;	8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;	9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;	10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;
11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;	11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
12) <u>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 і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра</u>	12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України; призначення, вирішення питання про відставку за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, звільнення їх з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України;

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>України, членів Кабінету Міністрів України;</u>	
12 ¹) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;	12¹) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Служби безпеки України;
	12²) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Державного бюро розслідувань; висловлення недовіри Голові Державного бюро розслідувань, що має наслідком його відставку з посади;
13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;	13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;
14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;	14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
<u>15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;</u>	15) прийняття закону про Регламент Верховної Ради України;
16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;	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	17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан

Чинна редакція	Пропонована редакція
дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;	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;	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;	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 і радіомовлення;	20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;	21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;
22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;	22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;	23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
24) встановлення державних символів України;	24) встановлення державних символів України;
25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального	25) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;</u>	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;	26) призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;
27) обрання суддів безстроково;	27) обрання суддів безстроково;
<u>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;</u>	28) призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;	29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;	30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;
31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;	31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
32) надання законом згоди на обов'язковість	32) надання законом згоди на обов'язковість

Чинна редакція	Пропонована редакція
міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;	міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;
33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;	33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;
34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;	34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;
35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;	35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;
36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;	36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;
37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.	37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.
Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.	Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.
Стаття 88. Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України	Стаття 88. Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України

Чинна редакція	Пропонована редакція
та відкликає їх з цих посад.	та відкликає їх з цих посад.
Голова Верховної Ради України:	Голова Верховної Ради України:
1) веде засідання Верховної Ради України;	1) веде засідання Верховної Ради України;
2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;	2) організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів;
3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;	3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;	4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.	5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.
Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, <u>встановленому Регламентом Верховної Ради України.</u>	Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про Регламент Верховної Ради України.
Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.	Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.
Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:	Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:
1) <u>протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;</u>	1) протягом тридцяти днів у Верховній Раді України не сформовано парламентську коаліцію відповідно до статті 83 цієї Конституції;
2) <u>протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету</u>	2) протягом шістдесяти днів після складення

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;</u>	Кабінетом Міністрів України повноважень відповідно до частини першої статті 115 Конституції України або відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;
3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.	3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.
Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами <u>депутатських фракцій</u> у Верховній Раді України.	Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами парламентських фракцій у Верховній Раді України.
Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.	Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.
Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.	Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.
Стаття 106. Президент України:	Стаття 106. Президент України:
1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;	1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної	2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної

Чинна редакція	Пропонована редакція
Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;	Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;	3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
4) приймає рішення про визнання іноземних держав;	4) приймає рішення про визнання іноземних держав;
5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;	5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;	6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;	7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;	8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;
	8¹) достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному цією Конституцією;
9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про	9) вносить за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;</u>	міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;
	9 ¹) погоджує подання Прем'єр-міністра України про призначення Верховною Радою України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;
	9 ²) призначає на посади та звільняє з посад Голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;
<u>10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;</u>	10) призначає на посади та звільняє з посад представників Президента України в регіонах та районах;
<u>11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;</u>	11) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Генерального прокурора України;
12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;	12) вносить подання про призначення на посаду та звільнення з посади Верховною Радою України Голови Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і	13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і

Чинна редакція	Пропонована редакція
радіомовлення;	радіомовлення;
14) вносить до Верховної Ради України подання про <u>призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;</u>	14) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Служби безпеки України;
	14 ¹) призначає на посаду та звільняє з посади Голову Служби зовнішньої розвідки України;
	14 ²) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Державного бюро розслідувань;
15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;	15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;
16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;	16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності;
17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;	17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

Чинна редакція	Пропонована редакція
18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;	18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;
19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;	19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;
20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;	20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;
21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;	21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;
22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;	22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;
23) утворює суди у визначеному законом порядку;	23) утворює суди у визначеному законом порядку;
24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;	24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;
25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;	25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

Чинна редакція	Пропонована редакція
26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;	26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;
27) здійснює помилування;	27) здійснює помилування;
28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;	28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;
29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;	29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;	30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;
31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.	31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.
Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.	Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.
Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.	Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.
Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його	Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його

Чинна редакція	Пропонована редакція
виконання.	виконання.
<p>Стаття 107. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.</p>	<p>Стаття 107. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.</p>
<p>Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.</p>	<p>Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.</p>
<p>Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.</p>	<p>Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.</p>
<p>Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.</p>	<p>Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.</p>
<p>До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.</p>	<p>До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Голова Служби зовнішньої розвідки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.</p>
<p>У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.</p>	<p>У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.</p>
<p>Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.</p>	<p>Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.</p>
<p>Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.</p>	<p>Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.</p>
	<p>Стаття 107¹. У регіонах і районах діють</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
	представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.
	Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.
	Представники Президента України на відповідній території:
	1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
	2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
	3) спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;
	4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.
	Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.
	Рішення представників Президента України, що

Чинна редакція	Пропонована редакція
	суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.
	Особливості організації та діяльності представників Президента України в регіонах і районах визначаються законом.
Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.	Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.
Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.	Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.
<u>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.</u>	Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України.
<u>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.</u>	Члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.
	Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, яке

Чинна редакція	Пропонована редакція
Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.	Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.
<u>Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.</u>	Статтю 118 виключено
<u>Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.</u>	
<u>Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.</u>	
<u>Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.</u>	
<u>Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.</u>	
<u>Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.</u>	
<u>Місцеві державні адміністрації підзвітні і</u>	

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.</u>	
<u>Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.</u>	
<u>Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.</u>	
<u>Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.</u>	
Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:	Статтю 119 виключено
<u>1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;</u>	
<u>2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;</u>	
<u>3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин –</u>	

Чинна редакція	Пропонована редакція
також програм їх національно-культурного розвитку;	
4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;	
5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;	
6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;	
7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.	
Стаття 121. Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:	Стаття 121. Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:
1) підтримання державного обвинувачення в суді;	1) підтримання державного обвинувачення в суді;
2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;	2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;	3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;	4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.
5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого	виключено

Чинна редакція	Пропонована редакція
самоврядування, їх посадовими і службовими особами.	
<p><u>Стаття 122.</u> Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.</p>	<p>Стаття 122. Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.</p>
<p>Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.</p>	<p>Строк повноважень Генерального прокурора України – п'ять років.</p>
<p><u>Стаття 132.</u> Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.</p>	<p>Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.</p>
<p><u>Стаття 133.</u> Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.</p>	<p>Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.</p>
	<p>Умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p><u>До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.</u></p>	<p>регіонів визначаються законом.</p> <p>Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.</p>
<p><u>Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.</u></p>	<p>Статус та адміністративно-територіальний устрій міста Києва як столиці України та міста Севастополя визначаються окремими законами України.</p>
	<p>Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.</p>
<p><u>Стаття 139. В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України.</u></p>	<p>Статтю 139 виключено</p>
<p><u>Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання</u></p>	<p>Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>місцевого значення в межах Конституції і законів України.</u>	як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.
<u>Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.</u>	Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради.
<u>Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.</u>	Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району, є районна рада та її виконавчий орган.
<u>Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.</u>	Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад області, є обласна рада та її виконавчий орган.
<u>Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.</u>	Питання організації управління районами в містах, а також утворення, реорганізації та ліквідації районів у містах належить до компетенції відповідних міських рад.
<u>Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.</u>	Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.
	Органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, виходячи з обсягу і характеру

Чинна редакція	Пропонована редакція
	завдань, вимог досягнення ефективності та економії, найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні.
	Особливості організації місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.
	Сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів.
<p><u>Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.</u></p>	<p>Стаття 141. Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.</p>
	<p>Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.</p>
	<p>Порядок формування районних та обласних рад</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
	повинен забезпечувати представництво громад.
<u>Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.</u>	Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.
	Сільська, селищна, міська, районна, обласна рада, сільський, селищний, міський голова, обрані на позачергових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради, сільського, селищного, міського голови на наступних чергових виборах.
Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.	Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.
<u>Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.</u>	Статус сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевих рад, їхні повноваження визначаються законом.
Голова районної та голова обласної ради обираються	Голова районної ради обирається зі складу

Чинна редакція	Пропонована редакція
<u>відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.</u>	депутатів ради та очолює її виконавчий орган. Районна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.
	Голова обласної ради обирається зі складу депутатів ради і очолює її виконавчий орган. Обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.
<u>Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.</u>	Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад.
<u>Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.</u>	Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України.
<u>Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.</u>	Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p><u>Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.</u></p>	<p>Стаття 143. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції.</p>
<p><u>Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.</u></p>	<p>Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові, іншим мовам національних меншин України.</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
<p><u>Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.</u></p>	<p>Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.</p>
<p><u>Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.</u></p>	<p>виключено</p>
<p>Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.</p>	<p>Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.</p>
<p><u>Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.</u></p>	<p>Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності.</p>
	<p>Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності законам України в порядку</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
	і у строки, визначені законом, зупиняються представниками Президента України у відповідному регіоні чи районі з одночасним зверненням до суду.
	Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.
<p>Стаття 151. Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.</p>	<p>Стаття 151. Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.</p>
<p>За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.</p>	<p>За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.</p>
	<p>Конституційний Суд України за зверненням Президента України дає висновок про порушення Конституції України рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування.</p>

Чинна редакція	Пропонована редакція
	<p>Прикінцеві та перехідні положення.</p> <p>1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його офіційного опублікування, за винятком змін до пункту 28 частини першої статті 85, пунктів 8¹, 10, 16 частини першої статті 106, статей 107¹, 118, 119, 132, 133, 139 – 144 Конституції України, які набирають чинності з дня набуття повноважень сільськими, селищними, міськими головами, місцевими радами, обраними на наступних чергових виборах.</p>

Глава Адміністрації Президента України

Б.ЛОЖКІН

Конституція України - Розділ XIII. Внесення змін до Конституції України

Стаття 154. Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Стаття 155. Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Стаття 156. Законопроект про внесення змін до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Стаття 157. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Стаття 158. Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути

поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Стаття 159. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Матеріали конференції

Наукове видання

Конституція України:
політико-правові виклики і перспективи

Науковий редактор – Анатолій Романюк
Редактор – Віталій Литвин
Відповідальний за випуск – Любомир Скочиляс

Підписано до друку 10.09.2014. Формат 96x90/16.
Папір офсет. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 8,1. Обл. вид. арк. 9,6.
Наклад 100 прим. Зам. № 123/8.