

СКАСУВАННЯ ПОЛІТРЕФОРМИ 2004 РОКУ ТА ЙОГО НАСЛІДКИ

Доповідач: Некрасов С.О. студент групи Ю-84СумДУ

Науковий керівник: Горева Є. Ю., викладач кафедри права

Неможливо уявити демократичну державу сучасного світу, яка б не мала своєї конституції. Адже саме в конституції закріплюються вихідні положення, на яких ґрунтуються найголовніші форми життя суспільства. Вона закладає підвалини організації та функціонування державних і громадських структур, формує основи правового статусу особи, є базисом усієї правотворчої діяльності.

Сповнюється 15 років з часу прийняття Конституції неза-лежної України. Це дійсно історична подія у житті українського народу, який століттями боровся за незалежність своєї держави і котра відродилася наприкінці ХХ століття як результат реалізації українською нацією основного незаперечного права на само виз-начення, отримала цивілізоване уконституювання, яке відповідає правовим традиціям демократичного світу.

8 грудня 2004 року, в результаті компромісу між політичними силами, командою майбутнього президента В.А. Ющенка (тоді ще кандидата, право в президенти, чесне обрання якого, захищали самі ж виборці, вийшовши на головну площу країни - майдан Незалежності. Ці події отримали назву Помаранчевої революції) та В.Ф. Януковича, Верховна Рада України внесла зміни до Основного Закону, перетворивши Україну з президентсько-парламентської на парла-ментсько-президентську державу.

Реформа, що різко звузила сферу компетенції президента і розширила права Верховної Ради, була прийнята у грудні 2004 року в пакеті з рішенням про так званий третій тур президентських виборів. У результаті В.А. Ющенко став президентом, але втратив важелі впливу на ситуацію в країні. Затверджена наприкінці Помаранчевої революції парламентсько-президентська форма правління перед-бачала, що центр прийняття економічних рішень переноситься до уряду, призначуваного правлячою коаліцією в парламенті. У таких умовах глава держави не міг би ефективно вплинути на депутатські рішення, навіть маючи президентську більшість у Верховній Раді [1].

Набуття чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України” та проведення парламентських виборів за пропорційною системою створили передумови для посилення ролі парламенту та уряду у здійсненні публічної влади. Парламент став більш політично структурованим, суттєво зменшилась (у порівнянні з парламентами минулих скликань) кількість міжфракційних переходів, розширились контрольні повноваження Рахункової палати, яка отримала право контролювати не лише використання, але і надходження коштів до Державного бюджету України, Верховна Рада України отримала право призначати на посади та звільняти з посад більшу частину членів уряду, а уряд - призначати на посади та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади (крім керівників міністерств) [2].

У той же час, головного завдання - розмежування політичної відповідальності між главою держави та урядом - конституційна реформа не досягла. Дуалізм виконавчої влади зберігся, причому - в досить незбалансованій формі. Основний Закон і нині зберігає за Президентом вагомі важелі впливу на виконавчу вертикаль, зокрема - право призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій, функції керівництва у сферах зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, право зупиняти дію актів уряду тощо. Показовим є і те, що на відміну від Конституції України 1996 року, за якою найбільш важливі акти глави держави підлягали контрасигнуванню Прем'єр-міністром України та міністром, відповідальним за акт і його виконання (що значною мірою могло обмежувати дискреційні повноваження Президента), Закон „Про внесення змін до Конституції України” суттєво розширив межі дискреційних повноважень глави держави - лише деякі його акти відтепер мають підлягати контрасигнації. З огляду на це, твердження багатьох політиків про те, що Президент України „став британською королевою”, а тим більше про те, що потреби в інституції Президента вже не існує, позбавлені належних підстав. Більше того, досить складно дати відповідь на питання про те, до яких саме наслідків в частині президентських повноважень призвела конституційна реформа - до їх розширення, чи, навпаки, звуження. Адже за наявності відповідного бажання Президент навіть за умови так званої „парла-ментсько-президентської” форми правління може паралізувати роботу Кабінету Міністрів України і парламенту, зокрема - зупиняючи акти Кабінету Міністрів та ветоючи закони, ініційовані урядом. Таким чином, ключовим недоліком конституційної реформи стало те, що вона не створила збалансованої ефективним розмежуванням повноважень і відповідальності системи влади.

Крім того, нова редакція Основного Закону створює певні передумови для підміни парламенту парламентською більшістю - на конституційному рівні визначено лише статус

парламентської більшості, тоді як статус тих депутатів, які до неї не входять, залишився конституційно невизначеним, що в умовах відсутності відповідної законодавчої бази і демократичної практики поваги до прав меншості може створити передумови для усунення меншості від будь-якого впливу на формування політики.

Українська держава зайшла у глухий кут, і розпуск парламенту став намаганням перервати цю кризу. Але сам по собі розпуск парламенту і дострокові вибори не дозволять країні вийти з системної кризи. Бо її причини сховані в реформі Конституції 2004 року. Допоки існуватиме й діятиме чинна з 1 січня 2006 року Конституція, жоден Український парламент і уряд не зможуть вийти з-під її руйнівного впливу. Хто б не був обраний прем'єр-міністром, конфлікту між ним і Президентом не уникнути [3].

Однак прийшовши до влади у 2010 році, новий президент почав шукати механізми для того, щоб внести зміни до Конституції, які б посилили президентські повноваження.

Представники глави держави неодноразово повторювали, що вони мають намір виправити наслідки реформи 2004 року, в результаті якої президент втратив суттєву частину своїх повноважень.

Згідно з офіційним тлумаченням положень статті 159 Конституції України, наданим Конституційним Судом України у Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 у справі щодо внесення змін до Конституції України, «у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту, він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України» (абз.2 п.2 резолютивної частини). При цьому Конституційний Суд України у вказаному рішенні зазначив, що згідно із ст. 159 Конституції України обов'язковій перевірці на відповідність статтям 157 і 158 Конституції України підлягає не тільки законопроект, поданий до Верховної Ради України в порядку статей 154, 155 і 156 Конституції України, але й усі можливі поправки, внесені до нього у процесі його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України (абзаци 6,7 п. 3 мотивувальної частини).

Отже, за Основним Законом України, наявність відповідного висновку Конституційного Суду України є обов'язковою умовою розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України на пленарному засіданні Верховної Ради України. Здійснення Конституційним Судом України попереднього (превентивного) контролю відповідності такого законопроекту вимогам, встановленим статтями 157 і 158 Конституції України, з усіма можливими поправками, внесеними до нього у процесі розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, є невід'ємною стадією конституційної процедури внесення змін до Основного Закону України [4].

На цій підставі Конституційний суд примудрився скасувати частину чинної Конституції. У п'ятницю, першого жовтня, було оголошене рішення про те, що закон №2222 (політреформа-2004) втрачає чинність як такий, що не відповідає Основному закону. Тож Конституційний суд поновив Конституцію 1996 року та звернувся до органів державної влади з вимогою невідкладно привести українське законодавство у відповідність до Основного Закону.

Поновлення дореформеного варіанту Конституції спричинило низку проблем, а саме:

1) зумовило необхідність внесення змін до законів, прийнятих на основі зміненої Конституції („Про Кабінет Міністрів України”, „Про Регламент Верховної Ради України” тощо) та відповідних підзаконних актів. Власне, це відображено в самому Рішенні Конституційного Суду України;

2) поставило питання про доцільність збереження існуючої виборчої системи;

3) зробило сумнівною легітимність актів Конституційного Суду України, прийнятих на основі редакції Конституції 2004 року;

4) поставило питання про строки повноважень вищих органів державної влади;

5) фактично зробило велику кількість нормативно-правових актів неконституційними, що ускладнює роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яких стосуються ці акти.

Проте із формальної точки зору нічого екстраординарного не відбулося. Процес по-суті нагадує внесення змін до Конституції. У результаті, як зазначалося, маємо дореформений варіант Основного Закону. Принципово ситуація нічим не відрізняється від 1996 року. Саме тому будь-які зауваження стосовно того, що змінюються повноваження вищих органів державної влади та баланс влади, втрачають сенс після того досвіду [5].

Ще одним важливим моментом скасування політреформи 2004 року є те, що президент повернув собі повноваження передбачені Конституцією 1996 року в той час коли народ України, обравши його, надав повноваження передбачені Конституцією після проведення політреформи. Тому можна стверджувати, що перебування президента при владі є нелегітимним і виникає потреба в проведенні нових виборів Президента України.

Отже, як показав досвід створення Конституції 1996 року та проведення конституційної реформи 2004 року, спочатку слід виробити та узгодити чітку концепцію, бачення розвитку Основного Закону, а вже потім обирати спосіб внесення змін до нього. Перша проблема є набагато принциповішою від другої. Для визначення концептуальних напрямів конституційної реформи видається доцільним проведення широкого обговорення її змісту із залученням народних депутатів, провідних науковців, фахівців. Результати такої дискусії могли б стати базою для вироблення стратегії конституційної модернізації та особливостей її реалізації на нормативному рівні.

Список використаних джерел

1. Конституційна реформа: оцінки, проблеми, шляхи вирішення Денис Ковриженко, Олена Чебаненко: матеріали обговорень на громадському форумі „Конституційна реформа: погляд громадянського суспільства”, м. Одеса, 16 – 18 лютого 2007 р. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1173801714_ans.pdf
2. Янукович намагається повернути повноваження Кучми Івженко Т.//Независимая газета. – 2010. - №9. – Режим доступу до газети: <http://www.inozmi.glavred.info/articles/4176.html>.
3. Конституція України - проблеми й перспективи Гуд О.//Інтернет видання ХайВей. – 2008. - №3. - Режим доступу: <http://www.h.ua/story/86526>.
4. Повернення Конституції 1996 року: плюс чи мінус Глинянська О.// Юридичний журнал. – 2010. - №11. – С.52.
5. Конституційна реформа в Україні: історія, сучасний стан та перспективи Литвин В.// Голос України. – 2010. - №11. – Режим доступу:http://www.chairman.rada.gov.ua/chairman7/control/uk/publish/article?art_id=57843&cat_id=49317.