

Боняк В. О.
*завідувач кафедри теорії
та історії держави і права
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор*

КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (1990–2021 рр.)

Автором визначено за мету з'ясувати особливості конституційної моделі форми правління сучасної Української держави.

Форма правління, як справедливо наголошував А. Георгіца, це саме той ключ, за допомогою якого і можна аналізувати систему органів державної влади, що встановлена конституцією відповідної держави [1, с. 141].

Слід відзначити, що з проголошенням Декларації про державний суверенітет України та здобуттям незалежності проблема реформування державної влади набувала неабиякого значення. Зводилася вона до двох складових: яка форма правління є найбільш прийнятною для нашої держави і яким чином мають бути розподілені владні повноваження між різними органами державної влади на всіх рівнях, в першу чергу – між президентом, парламентом, урядом [2, с. 578].

Відзначимо, що до початку 90-х рр. ХХ ст. Українська РСР (як складова СРСР) за формою правління була республікою, що базувалася на системі рад – органів народного представництва, що були поєднані субординаційними зв'язками на основі принципу демократичного централізму [2]. Водночас, уже у другій половині 80-х рр. ХХ століття в умовах перебудови та нового мислення чітко почала проявлятися некомпетентність цих органів, їх недемократичність, відірваність від народу та ін.

Зі здобуттям незалежності України виникла нагальна необхідність у кардинальній перебудові механізму держави на основі принципу поділу влади. Вперше цей намір українського парламенту було проголошено у Декларації про державний суверенітет України 1990 р., де у розділі III «Державна влада» зазначалося, що державна влада в Республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначався Верховною Радою Української РСР, був відповідальним перед нею і тільки їй підзвітний. Розділом IX «Зовнішня і внутрішня безпека» було визначено, що Українська РСР має власні внутрішні війська та органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді Української РСР [3].

Прикінцева частина цього документу містила положення про те, що Де-

кларация є основою для нової Конституції та законів України. Тобто, саме цей правовий акт став поштовхом для внесення у 1990–1995 р.р. змін до Основного Закону держави 1978 р.

Відповідно до внесених змін у Конституцію України 1978 р.:

- Верховна Рада України набула конституційно-правового статусу органу єдиного органу законодавчої влади (ст. 97);

- Президент України – статусу глави держави і глави виконавчої влади України (ст. 114-1);

- Кабінет Міністрів України (Уряд України) – органу державної виконавчої влади України (ст. 115).

Згідно з внесеними до Конституції України 1978 р. змін, Кабінет Міністрів України (ст. 117) був підпорядкований Президенту України, підзвітним і відповідальним перед Верховною Радою України; Верховна Рада України могла виразити недовіру окремим членам Кабінету Міністрів України або в цілому Кабінету, що тягло за собою їх відставку. Кабінет Міністрів України мав право скасовувати акти міністерств України та інших підвідомчих йому органів (ст. 121); об'єднувати і спрямовувати роботу міністерств України, інших підвідомчих йому органів [4].

6 серпня 1994 р. Президентом України було підписано Указ №429/94 «Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади», відповідно до якого глава держави самостійно визначав основні напрями діяльності Кабінету Міністрів України та пріоритетні питання, які потребують першочергового вирішення, а найбільш важливі питання, що розглядалися Урядом, вирішувалися за безпосередньої участі глави держави. Президент був наділений правом затверджувати порядок денний засідань Кабінету Міністрів України і положення про міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади, керівники яких входили до складу Уряду [5]. Таким чином, в вищезазначений період главою держави була здійснена спроба будувати державний апарат за моделлю президентської республіки.

8 червня 1995 р. відбулося підписання Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державно влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Відповідно до цього документу відбулося подальше розширення повноважень глави держави: Президент України визначався не тільки главою держави, але і главою державної виконавчої влади України, що здійснював її через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (ст. 19) [6].

Стосовно поділу повноважень між Верховною Радою України та главою держави, то Конституційний Договір не тільки відобразив всі вище зазначені повноваження Президента, але й закріпив його повну самостійність у формуванні внутрішньої політики держави та відповідних виконавчих структур – за

рахунок звуження компетенції парламенту, глава держави отримав можливість практично самостійно формувати всю систему органів виконавчої влади і призначати їх керівників, до яких, за виключенням прокуратури, відносилися всі органи охорони правопорядку. Відповідно до вищезазначеного Договору, Україну за формою правління у зазначений період можна вважати президентською республікою.

Отже, у перші п'ять років незалежності нашої держави було закладено підвалини республіканської змішаної форми правління, що відповідала демократичним традиціям і тяжіла до президентської республіки.

Прийняття у 1996 р. Парламентом України Конституції – Основного Закону держави і суспільства – ознаменувало якісно новий період розбудови незалежної держави. З огляду на принцип поділу державної влади, систему органів державної влади склали: Верховна Рада України (Парламент), Президент України (Глава держави), Кабінет Міністрів України (Уряд) – вищий орган у системі органів виконавчої влади, Верховний Суд України –

найвищий судовий орган в системі судів загальної юрисдикції, Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Тобто, було започатковано нову форми правління, яка за всіма своїми параметрами тяжіла до напівпрезидентської (змішаної, гібридної) республіки. Віднесення нашої держави до напівпрезидентської республіки може бути обґрунтоване як установчими повноваженнями представницьких органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України) щодо формування уряду (Кабінету Міністрів України), так і відповідальністю уряду перед Президентом України, підконтрольністю і підзвітністю його Верховній Раді України та главі держави.

Конституційно було закріплено повноваження Президент України щодо: призначення за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припинення повноважень Прем'єр-міністра України та прийняття рішення про його відставку (п. 9 ч.1 ст. 106); призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади (в тому числі й керівників центральних органів, що належать до органів охорони правопорядку) та припинення їх повноважень на цих посадах (п.10. ч.1 ст. 106); призначення за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільнення його з посади (п.11 ч.1 ст. 106). Також Глава держави: утворював, реорганізовував та ліквідував за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п.15 ч.1 ст. 106); був Верховним Головнокомандуючим Збройних Сил України; призначав на посади та звільняв з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснював керівництво у сферах національної безпеки та охорони держави (п. 17 ч. 1 ст. 106); очолював Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ч. 1 ст. 106).

Главу держави – Президента України було конституційно визначено Головою Ради національної безпеки і оборони України; він же формував її персональний склад, до якого за посадою мали входити Голова Служби безпеки України та Міністр внутрішніх справ України. Було закріплено, що рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України (ст. 107 Основного Закону). Також главі держави ввірялися повноваження щодо присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів (п. 24 ч. 1 ст. 106).

Конституційно було визначено, що Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст.ст. 85, 87 Основного Закону (ч.2 ст. 113); складає повноваження перед новообраним Президентом України (ч.1 ст. 115).

Отже, у 1996 р. конституційно було визначено конституційний механізм формування системи органів охорони правопорядку, за яким державні органи були наділені вищезазначеними установчими повноваженнями. Більше того, такий механізм передбачає узгодження позицій і координації зусиль при досягненні поставлених завдань. Підтвердженням цьому слугують й положення ч. 4 ст. 106, які передбачають необхідність скріплення деяких актів Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (контрасигнація).

Відповідно до пропозицій другого Президента України Л. Кучми щодо перетворення політичної системи України на так звану «парламентсько-президентську республіку», де Кабінет Міністрів і голова уряду мали б більший обсяг повноважень, а повноваження Президента України було б конституційно звужено, 8 грудня 2004 р. парламентом було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України». Згідно з внесеними змінами, відбувся перерозподіл владних повноважень між Президентом України та Верховною Радою України. Зокрема, зазнали зміни положення п. 12 ст. 85 Конституції України, відповідно до яких до повноважень Верховної Ради України було віднесено: призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України та інших посадових осіб, звільнення зазначених у цьому пункті осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України.

Зазнали змін і конституційні повноваження Президента України щодо формування уряду, а саме: а) був змінений порядок призначення Прем'єр-міністра, а саме – Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України подання про його призначення Верховною Радою України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції (п. 9 ч. 1 ст. 106); б) глава держави призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України (п.11 ч. 1 ст. 106); в) Президент України вносить до Вер-

ховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України (п.14 ч.1 ст. 106). Інші повноваження, що викладені в пунктах стст. 106 і 107 Конституції України залишилися без змін.

Було змінено і ч. 2 ст. 113 Конституції України, відповідно до якої Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Основним Законом. Тобто, суттєво змінився зміст ч. 1 ст. 115 Основного Закону – законодавець визначив, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Стаття 116 Конституції України була доповнена двома положеннями щодо повноважень Кабінету Міністрів України: 1) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9¹); 2) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (п. 9²).

Однак зміненій конституційною реформою 2004 р. формі правління судилося функціонувати зовсім недовго – вже 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного Суду України вона була визнана неконституційною через порушення процедури внесення змін до Основного Закону; відбулася реставрація «первинної» моделі республіканської форми правління, котра була започаткована ще в 1996 р. [2, с. 628].

У 2014 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», тобто окремих положень Конституції України 2004 року [7].

Отже, ретроспективне дослідження конституційної моделі форми правління Української держави у період 1990 – до сьогодні дозволяє виокремити декілька етапів її еволюції:

1. 16 липня 1990 р. – 28 червня 1996 р.р., коли відповідно до поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову було започатковано нову систему державної влади.

2. 28 червня 1996 р. – 8 грудня 2004 р. – характеризувався перерозподілом установчих повноважень у частині зменшення обсягу повноважень Верховної Ради.

3. 8 грудня 2004 р. – 30 вересня 2010 р. – відбувся подальший перерозподіл установчих повноважень між Президентом України і Парламентом та Кабінетом Міністрів України, де значна частина повноважень із формування органів виконавчої влади, що раніше за конституційною моделлю належали Главі держави, відійшли до Верховної Ради України та Уряду.

4. 30 вересня 2010 р. – 22 лютого 2014 р. – відбулася реставрація конституційної моделі 1996 року, що знову продемонструвало ключове становище глави держави – Президента України, щоправда, зі збереженням і вагомою

ролі парламенту держави.

5. Останній етап (22 лютого 2014 р. – до сьогодні) характеризується тими ж особливостями, що й третій етап. Водночас, сучасний період відзначається тенденцією до подальшого посилення громадського контролю за порядком формування і діяльності органів державної влади.

1. Георгіца, А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. Тернопіль: "Астон", 2003. 432 с

2. Сербогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія / С.Г. Сербогіна. Харків : Право, 2011. 768 с.

3. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР* . 1990. № 31. Ст. 429.

4. Конституція (Основний Закон) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888>

5. Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. №429/94. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/429/94/>

6. Про основні засади організації і функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Текст]: Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 р. *Голос України*. 1995. 10 черв. (№ 106).

7. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 11, ст.143.

Кучук А. М.
*професор кафедри права
та методики викладання правознавства
Сумського державного педагогічного
університету ім. А.С.Макаренка,
доктор юридичних наук, доцент*

КОНСТИТУЦІЯ: АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Двадцять п'ять років тому в Україні було прийнято Конституцію. В конституційному праві розвинутих держав Конституція розглядається як акт установчої влади народу, завдяки якому і відбувається наділення повноваженнями органів публічної влади з метою забезпечення правопорядку в суспільстві, утвердження людських прав. Наголошу, що саме такий концепт закладено і у Конституції України, відповідно до ст. 3 якої «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Однак, на жаль, доводиться констатувати, що у свідомості українців сприйняття Конституції мало змінилось. В умовах радянської держави Кон-