

Анатолій Ткачук

**ПОЛІТРЕФОРМА:  
ЗАЧАТТЯ,  
НАРОДЖЕННЯ,...  
ВИРОДЖЕННЯ?!**

ІКЦ „Леста”  
Київ 2007

ББК 67.9(4УКР)300.1

Т48

Ткачук Анатолій.

Т48 Політреформа: зачаття, народження,... виродження?! -К.: ІКЦ "Леста", 2007. - 80 с.

ISBN 978-966-8312-36-6

У книзі зібрані деякі публікації Анатолія Ткачука стосовно проведення в Україні конституційної реформи, більш званої за останні кілька років як «політреформа». Сьогодні, в умовах політичної кризи, пов'язаної з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України та загостренням протистояння між Урядом – Президентом – парламентом, багато хто вже не пам'ятає з чого починалась ця політреформа, хто був її ідейним наставником і як вона набула реального змісту. Розрахована на широке коло читачів, що цікавляться політикою, від народних депутатів України до студентів, майбутніх політологів та юристів.

ББК 67.9(4УКР)300.1

ISBN 978-966-8312-36-6 © Інститут громадянського суспільства  
© „ІКЦ Леста“ (макет)

## ПЕРЕДМОВА

Про політичну реформу в Україні заговорили досить давно. Другий український Президент Леонід Кучма ще перед своїми другими виборами почав розмірковувати про необхідність зміни Конституції України.

Він наголошував, що після виборів 1999 року Україна побачить нового Президента з новими ініціативами.

Такі ініціативи не забарилась з'явитись. Досить скоро після своєї перемоги на виборах 1999 року Леонід Кучма ініціював першу політреформу. Головною ідеєю цієї реформи була спроба перетворити парламент на такий собі придаток до Президента, а точніше – до його Адміністрації.

Така позиція Леоніда Кучми була цілком логічною і виглядала послідовною, адже Леонід Данилович ще з часів свого прем'єрства у жовтні 1992 – травні 1993 року весь час вимагав для себе все нових і нових повноважень та боровся за обмеження повноважень парламенту. Ідея послаблення парламенту через запровадження двопалатності та обмеження кількості депутатів парламенту разом з обмеженням депутатської недоторканості не знайшла підтримки народних депутатів України, тому була внесена на широке народне обговорення.

Зрештою широке народне обговорення, правда у зміненій редакції, вилось у проведення референдуму за народною ініціативою, на якому всі питання, що ставились на референдум, отримали повну народну підтримку, але так і не були реалізовані Верховною Радою України.

Після цього Леонід Данилович не облишив своїх спроб реформування політичної системи, але чим ближче до наступних виборів Президента України, тим більших змін зазнавали його погляди на майбутню реформу. Замість посилення повноважень Президента України, Леонід Данилович раптом став прихильником суттєвого обмеження цих повноважень.

У 2003-му, а особливо у 2004 році, ідеї посилення повноважень парламенту та Уряду разом із значним обмеженням повноважень Президента України набули втілення у законопроектах 4105 та 4180. Саме на ці роки припадають найгостріші протистояння в українському парламенті між прихильниками (наближені до Л.Кучми) та противниками (наближені до В. Ющенка) політичної реформи.

Особливу роль у цьому процесі тоді відігравав О. Мороз, який, не будучи прихильником Л. Кучми, однак був ярим апологетом цієї політреформи.

Зрештою саме завдяки Олександрові Морозу політреформа стала реальністю.

Саме завдяки йому сьогодні Україна стоїть перед черговими конституційними потрясіннями.

Автор не має особистого інтересу до критики чи похвали будь-кого з політиків, які брали участь у підготовці, проведенні та доведенні до абсурду політреформи зразка 2004 року.

Але оскільки О. Мороз був активним провідником цього процесу конституційного реформування, він найчастіше згадується у статтях, вміщених у цій збірці, котрі були написані в різний час і публікувалися в різний спосіб, передусім на інтернет-ресурсах: [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua), [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua), [www.tkachuk.org](http://www.tkachuk.org).

**ЗАЧАТТЯ**

## «ОДНА МОДЕЛЬ, АЛЕ РІЗНІ ЗАВДАННЯ...?!» – ДЕЯКІ ДУМКИ ПРО ПОЛІТИЧНУ РЕФОРМУ, НАВІЯНІ ОЛЕКСАНДРОМ МОРОЗОМ

14 лютого 2004 року в ефірі 5-го каналу лідер соцпартії України, двічі екскандидат у Президенти, народний депутат України, зрештою співавтор політичної реформи Олександр Мороз на запитання ведучого, чому він виступив в одній упряжці з Адміністрацією Президента щодо прощтовхування нинішнього варіанта політреформи у моделі саме Адміністрації, сказав дуже показову фразу: «Модель одна, але різні завдання».

Ця фраза спонукала поміркувати над шляхом опозиції та Мороза в руслі політреформи Президента та його оточення.

Я не думаю, що слід повторювати аксіому – кінцевий варіант політреформи навряд чи відомий сьогодні всім її учасникам, хоча здається жодного відступу тут вже немає.

Цікаво, чи знає О. Мороз, яким чином він зможе вкласти в одну (з владою) модель реформи різні завдання? На чому базується впевненість у можливості переграти в карти шулера? У краплених картах чи більшому досвіді? Чи, може, у нових плівках?

Заява Мороза виглядає принаймні дивною, якщо не сказати – дитячою.

### ***Перше:***

Адже поки Закон «Про внесення змін до Конституції» не буде підписаний Президентом, можливі будь-які варіанти. Леонід Кучма в самий останній момент може відмовитися від підписання навіть вже ухваленого закону, благо, що Конституційний Суд уже визначився у таких можливостях Президента [1]. Ми ж розуміємо, якщо Президент накладе вето на конституційний закон, то це вето не буде ніколи подолано. Ніякої реформи, яка з тих чи інших причин не влаштовує нинішню владу, тоді не буде.

### ***Друге:***

Усім зрозуміло, що у разі проведення саме такої моделі реформи, і про це досить аргументовано написав Анатолій Гриценко у «Дзеркалі тижня» за 14.02.04, жодної демократизації нинішнього режиму не відбудеться. Ті ж особи, проти яких виступає нині Мороз, будуть продовжувати необмежено керувати Україною і надалі, причому незалежно від результатів виборів Президента в 2004 році.

### ***Третє:***

У цьому ключі виникає цілий ряд запитань стосовно ще однієї важливої мети політичної реформи, яка залишається за кадром, але результат від якої може виявитися чи не найголовнішим, особливо у випадку, коли все-таки ця реформа не буде проведена. А мета є, на мій погляд, досить серйозною –

побудова нового сценарію виборів 2004 для перемоги кандидата від влади у новій політичній ситуації в Україні.

Ось тут давайте трішки і поміркуємо.

### ***Початок:***

Навряд чи більшість українців сьогодні пам'ятають, з чого починалася нинішня політреформа, які ідеї пропонував Президент на початку і в які вони перетворилися.

На початку (1999 рік – другий (перший) термін президентства Л. Кучми), як завжди було слово – слово Президента: повноваження Президента України є недостатніми, впливи його на парламент надто обмежені, та й парламент взагалі є гальмом демократичного розвитку України, тому над ним завжди має висіти «сокира».

Пройшов час. За рік до чергових президентських виборів ситуація стрімко почала розвиватися в протилежному напрямку. Як гриби після дощу почали з'являтися все нові та нові законопроекти про внесення змін до Конституції. Причому, чим менше часу залишалось до президентських виборів, підходи до реформування Конституції все більше змінювались. У Президента все менше залишалось повноважень і дійшло до того, що за таких повноважень його вже й не варто обирати всім народом, достатньо для цього дійства і голосів депутатів...

От тут слід трішки зупинитися та подумати..., особливо уважно слід подумати опозиції, а найбільше Олександрю Морозу.

### ***Думки вголос.***

#### **1. Які найбільші ризики сьогоднішньої влади?**

Сьогодні режим сильний, як ніколи. Головні ресурси держави та її майно поділене між «своїми» навколовладними кланами. Уряд очолює потужна особа, що має за плечима досвід жорсткого керівництва найбільшим регіоном<sup>1</sup>. Адміністрацію Президента очолює не менш потужна особа<sup>2</sup>, з величезним вмінням ручного управління всім та всіма.

Парламент (в особі більшості депутатів), який протягом 10 років української незалежності ніколи не був «безмежно відданим» Президентові, а тим паче Урядові, сьогодні є «білим та пухнастим», який готовий підтримати все, що пропонується до розгляду з освяченням Президента, навіть у випадку, коли ці пропозиції вкрай образливі для більшості депутатського корпусу.

Такої благодатної пори у влади (читай у Л.Д. Кучми та оточення) не було ніколи.

То чому влада вже другий рік нервується? Яких ризиків вона боїться?

---

<sup>1</sup> В. Янукович (примітка автора).

<sup>1</sup> В. Медведчук (примітка автора).

2004 — рік президентських виборів. Незважаючи на те, що Віктор Ющенко до 2002 року не був яскравим публічним політиком, а з часу його звільнення з посади Прем'єра пройшло вже майже три роки, його рейтинг залишається досить високим, що створює певну загрозу владі: саме він може перемогти на виборах 2004 року.

У чому проблема? Напередодні виборів 1999 року рейтинг Л. Кучми був значно нижчим нинішнього рейтингу Ющенка, але переміг саме Кучма, а не Мороз чи Симоненко. Чому ж влада остерігається саме Ющенка?

Головною причиною такої боязні є відсутність у влади чітко визначеного погодженого кандидата чи просто кандидата, який після перемоги не «перемеле у м'ясорубці» своїх же соратників.

Леонід Кучма згаяв час, коли можна було виховати такого кандидата. Його успіх в 1999 році, коли за вкрай низького рейтингу він переміг на виборах через протистояння з червоним кандидатом, приспав пильність. Зараз стало зрозуміло, що головна боротьба в 2004 році може розгортатись за інших умов: не між кандидатом від влади та червоним кандидатом, а можливо між кандидатами від червоної та не червоної опозиції!

*Кандидат від влади завжди перемає червоного кандидата! Але кандидат від влади не може просто перемогти кандидата від не червоної опозиції, особливо, якщо цей кандидат матиме такий авторитет, як нині Ющенко.*

Отже «золотий вік» нинішнього режиму може бути зруйнований сьогодні винятково не червоним, інтелігентним опозиційним кандидатом, який має успішний досвід роботи у владі.

Червоної загрози вже немає і її не використаєш, але ж хочеться.

## **2. Що ж робити?**

Історія знає багато прикладів, коли режим продовжував своє життя через різноманітні маніпуляції. Найбільше таких прикладів можна почерпнути в Африці та Латинській Америці. Однією з таких маніпуляцій є політична реформа. Президент надто довго (два терміни чи більше) керує країною, він уже всім досить набрид, на чергових виборах точно не перемає, або Конституція не дозволяє більше балотуватись. Складава такої реформи досить проста. Їй передує створення пропрезидентської більшості у парламенті через «жорсткі вибори» або просто примусом — потім змінюють Конституцію, Президент позбавляється серйозних важелів влади, яка переходить до уряду. Але уряд тепер формується парламентом з пропрезидентською більшістю. Коло замкнено, влада залишається в тих же руках.

Далі вже жодні демократичні процедури нічого не вирішують, адже навіть обрання народом нового популярного президента з обмеженими повноваженнями унеможливить виконання ним своїх обіцянок. Починаються



страйки, вуличні безпорядки. Президент йде у відставку або сам, або його виганяють генерали....

Це класична політреформа «африкансько-латиноамериканського» стилю, де її наслідком є продовження існування режиму, який не підтримується народом.

Є й інший, постсовєтський (азійський) варіант – проведення референдуму щодо продовження повноважень президента, ухвалення нової конституції з пожиттєвим президентством певної особи, зрештою розстріл парламенту з танків.

Останній варіант уже проспали та, напевне, для України він не настільки простий, як для Центральної Азії чи Москви.

Залишається реформа в латиноамериканському стилі, тим паче, що колись наш Президент дуже захоплювався досвідом Піночета у Чилі, а наші люди уже років двадцять, як дивляться латиноамериканські серіали.

### **3. Чи єдиний вихід – політична реформа?**

Якщо подивитися на проблему з точки зору влади, то для влади було б зовсім непогано, аби система влади не змінилась, а новий Президент був би її ставлеником. Саме тому, варіант залишення без змін нинішнього статускво відкидати не можна.

Тим паче, що процес розгортання політичної реформи вже і так приніс її організаторам багато дивідендів:

#### **1) втягнення у процес**

*Коли влада ініціювала політреформу, одним з її завдань було втягнення у процес опозиції. Критика цієї реформи, утворення парламентської комісії з внесення змін до Конституції за участю опозиції створює видимість, що в процесі перебувають усі політичні сили. Інша справа, що пропозиції не червоної опозиції апіорі не сприймаються, але хто про це знає? Якщо люди й дізнаються, що пропозиції «Нашої України» не прийняті, то це подається не як відверте їх ігнорування, а як компроміс, до якого не пристає НУ.*

#### **2) реформа для опозиції**

Організатори реформи отримали в процесі її обговорення ще одну вкрай важливу перемогу над не червоною опозицією. Проголосувавши в першому читанні проект змін до Конституції, за яким замість Президента головним концентратором влади стане Прем'єр і відповідно Президента обиратиме парламент, влада примусила «Нашу Україну» пояснювати людям, що основне зло у політреформі – обирання глави держави парламентом, а не виборцями, і що саме проти цього виступає Ющенко та «Наша Україна».

Ідея блискуча. Адже саме цю позицію, яка взагалі є другорядною у реформі і може бути зданою у будь-який момент, дуже просто зрозуміти простому громадянину, все інше залишається надто складним та незрозумілим.

*Втягнувшись у процес обговорення політичної реформи, «Наша Україна» створила враження своєї участі у процесі, а активно критикуючи лише одну позицію ще більше вклала в голови людей переконання: НУ підтримує політ-реформу загалом, але проти обрання Президента парламентом. Здавши за допомогою комуністів та соціалістів непрямі вибори, влада загнала опонентів політреформи від «Нашої України» у глухий кут. Тепер пояснити виборцям, чому НУ проти політреформи, якщо вже повернули прямі вибори Президента, надто складно, а в умовах інформаційного вакууму — практично неможливо.*

### **3) новий сценарій на вибори 2004 готовий!**

Останнє голосування 3 лютого (Постанова № 1403) за участю соціалістів під керівництвом О. Мороза вирішило ще одне завдання процесу політреформи: розвести опозицію по різних кутках і зробити чітке розмежування між комуністами та НУ, а заодно загнати до комуністів ще й Мороза.

Як вже сказано вище, у 2004 році навряд чи можна на виборах Президента розіграти сценарій боротьби: червоні — влада, у якому влада завжди перемагає.

Політреформа, а особливо останні голосування по проекту дають змогу запустити новий сценарій: поборювання до взаємознищення між «Нашою Україною» та червоними, а в цей час влада робитиме свою справу. Таке взаємне поборювання між Симоненком, Морозом, Ющенком має призвести до взаємної дискредитації кожного і на тлі цього конфлікту до розчарування щодо Юшенка та зростання рейтингу кандидата від влади з іміджем прагматичного лідера, що робить свою справу і не встряє в бійки «крайніх».

Сьогодні рейтинг Януковича потрохи зростає і він майже досягає рейтингу Симоненка. Янукович не виграє вибори в першому турі, тому йому вкрай потрібно потрапити до другого туру виборів. Враховуючи склад нової ЦВК, досвід адмінресурсу 2002 року на Східній Україні, можна з великою вірогідністю стверджувати: у разі присутності у другому турі Януковича, він перемагає у будь-якому випадку, хоча в парі з Симоненком чи Морозом така перемога буде більш гарантованою.

Сьогодні маховик протистояння: червоні — «Наша Україна» вже запущено, а влада буде допомагати його розкручувати. Через кілька тижнів його вже буде майже неможливо зупинити.

Ближче до виборів, до Львова приїде якась агітбригада з нібито комуністами під гаслами дружби з Росією та російськими прапорами, яку поб'є інша бригада нібито нашоукраїнців та спалюжить російські прапори і весь цей скандал розкрутять на всьому інфопросторі України та Росії. Процес пішов.

## **4. А що Олександр Мороз?**

До його ефіру на 5-му каналі 14 лютого, незважаючи на чутки, що ходили по Києву, незважаючи на його відпочинок у розпал голосування в парла-

менті все-таки залишалась надія, що моральність Мороза є вищою за вузькопартійну та особисту вигоду.

Тепер же мимоволі згадується його нечітка позиція щодо української незалежності та українства початку 90-х. Здавалось, що він переріс цю «комуністичну» хворобу.

На жаль, ні. Адже беручи участь у політреформі, яка за своєю суттю такою не є, а за формою є просто блюзнірством, Олександр Мороз перестав бути самодостатнім політиком.

Чому? Олександр Олександрович говорить, що зміст нинішньої політреформи у його розумінні відповідає курсу на розширення демократії та обмеження можливості встановлення в Україні авторитарної влади. Але ж головний ідеолог цієї реформи і розробник юридичних формул змін до Конституції тим же Морозом не характеризується як демократ, мало того, Мороз стверджує, що мета влади у цій реформі інша, ніж у Мороза [2]. Але так не буває, щоби одні й ті ж правові норми були гарантією демократії та гарантією збереження нинішнього режиму. Хтось когось у цьому випадку точно обдурить. Невже Олександр Олександрович вірить, що обдурять не його?

Цікаво, чи знає Олександр Олександрович, що найбільш криваві диктатури розвинулись не в президентських державах, а якраз у парламентських: фашистські Італія та Німеччина, Радянський Союз, Китай, Камбоджа, Північна Корея. Та й диктатура Конвенту часів Великої французької революції також не була подарунком долі.

Отже питання не в формі, а в суті, у повноваженнях органу чи посадової особи і в їх збалансуванні.

Леонід Кучма як Президент, показав, як можна використати дещо надмірні повноваження глави держави для дискредитації посади Президента, але він цією силою побудував жорстку державну машину, яка навряд чи була б збудована парламентом і чи не здав би парламент у 1994 році Україну як державу новому союзу?

Можливо, якби парламенти 1994–2002 років були б такими ж ручними, як нинішній, ситуація була б ще більш жорсткою, але якщо взяти модель влади за проектом Конституції Медведчука – Симоненка – Мороза (проект 4105), то тут явний перекосяк у бік уряду, причому після сформування уряду парламент взагалі стає його «окремим міністерством».

Як тут не згадати слова Джеймса Едісона, який понад 200 років тому писав до ухвалювачів американської конституції: «влада, незалежно від того, чи є вона одноособовою, чи колегіальною, отриманою на виборах чи у спадок, чи узурпованою, коли є надмірною, з впевненістю може характеризуватись як тиранія» [3].

Олександр Олександрович напевне мав би знати, що одним з головних стрижнів держави є повага до Конституції та її стабільність. Зміни Консти-

туції є продуктом нового етапу розвитку суспільства, новим суспільним договором усіх станів народу та його провідників. Причому зміни ці вносяться лише у випадку, коли вичерпані механізми тлумачення духу Конституції, коли все суспільство розуміє необхідність таких змін. Якщо ж цього немає, то процес змін Конституції призводить лише до руйнації конституційних підвалин суспільства в цілому.

*Чи поставив Олександр Олександрович перед собою запитання: чи є моральне право у представників більшості бути ініціатором такої реформи, чи отримали вони кредит довіри на це від виборців, чи було про цю реформу чітко сказано у їх передвиборних програмах? [4]*

Це риторичні запитання, на які кожен сам може дати відповідь.

Найбільш простою відповіддю на ці питання є формула ч. 2 з перехідних положень проекту, підтриманого Морозом та його фракцією: вибори парламенту проводяться в 2006 році «на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій...»

Участь Олександра Мороза у виборах Президента 2004 року, разом з пропорційними виборами до парламенту в 2006 році з низьким прохідним бар'єром, дасть змогу соціалістичній партії ще довго бути представленою у парламенті і можливо колись претендувати на посаду Прем'єра, коли у них знову буде золота акція. Але до чого тут демократія та народ. Адже закріплення в правах до Конституції визначальної ролі саме партії, а не виборця щодо позиції депутата (ч. 5 ст. 81 у новій редакції), та консервування виборчої системи закритих партійних списків є не здобутком, а втратою демократії. Але це деталі, які ще «вилізуть боком» відразу ж у наступній каденції парламенту.

## **5. Наостанок**

Петро Симоненко, коментуючи в ефірі 5-го каналу статтю Анатолія Грищенка в «Дзеркалі тижня» за 14 лютого сказав з усмішкою, що ця стаття проти реформи, аби нічого не робити.

Тому варто внести ясність щодо моєї позиції. Так, я був противником проекту нинішньої редакції Конституції, оскільки вважав юридичну техніку цього визначального документа недосконалою, а ряд норм незрозумілими з надлишковим чи недостатнім юридичним змістом. Але я переконаний, що за умови політичної волі та наявності «чоловічої гордості» депутатів парламенту, нинішня Конституція себе не вичерпала, модель влади за цією Конституцією у нас може бути цілком європейською та демократичною.

Так, мені б хотілося мати краще виписані норми багатьох статей Конституції, у тому числі і стосовно балансу повноважень влад на національному та місцевому рівнях.

Але добре це можливо зробити лише у тривалому дискусійному процесі, без силового тиску, з прицілом на довготривалий позитивний результат для суспільства, а не в інтересах якоїсь особи чи якогось клану.

Реформа заради реформи або заради спокійної старості однієї чи кількох осіб не потрібна ні державі, ні народу.

**6.** Тут так і проситься ще один параграф «як все-таки упередити найгірший для України розвиток подій?» Але це тема іншої розмови і писати цей параграф має, у першу чергу, виборчий штаб «Нашої України», якщо він до цього готовий. Олександр Мороз свій вибір зробив, а який вибір має зробити Україна?

[1] Рішення КСУ від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003.

[2] Варто прочитати прогнози О. Мороза щодо дострокових виборів Президента влітку цього року.

[3] Переказ автора.

[4] Цікавим пропонує подивитись сайт ЦВК [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua) де розміщені виборчі програми всіх партій та блоків, що ввійшли до парламенту. У жодній з програм, у тому числі і програмі СПУ, ви не знайдете зрозумілої виборцю позиції щодо реформи державної влади. Хіба що у «За ЄдУ» чітко визначено утворення другої палати парламенту!!

**17 лютого 2004, 18:15**

## **ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВО: СТАН І РОЗДУМИ**

*Цей матеріал з'явився як спроба підготувати тези до однієї міжнародної конференції, що мала відбутись у жовтні 2004 року. Однією з тем, що мали там розглядатись, була тема оцінки представництва у представницьких органах. Як виявилось, ця тема є мало вивченою, але досить цікавою та перспективною. Адже представницькі органи відіграють дуже важливу роль у збереженні стабільності суспільства і саме через представницькі органи суспільство має здійснювати вплив на виконавчу владу, яка завжди тяжіє до авторитаризму.*

*За різних причин матеріал не було використано на згаданому заході, але після подій помаранчевої революції повернення до цієї проблеми було б варте уваги.*

### **1. Конституційний статус представницьких органів влади в Україні**

Відповідно до Конституції в Україні існує певна система представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування.

1) По-перше, це український парламент – Верховна Рада України, яка є єдиним законодавчим органом держави і складається із 450 народних депу-

татів України, що обираються один раз на чотири роки за змішаною виборчою системою. 225 депутатів обираються за пропорційною виборчою системою в єдиному одномандатному виборчому окрузі за списками політичних партій та виборчих блоків із встановленим бар'єром проходження 4%. 225 депутатів обираються в одномандатних виборчих округах за відносною більшістю голосів.

2) По-друге, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка складається із 100 депутатів, що обираються у одномандатних виборчих округах за відносною більшістю голосів.

3) По-третє, обласні ради, які не мають чітко встановленої кількості депутатів, це визначається радами самостійно. Мінімальна кількість депутатів у Херсонській обласній раді – 63, максимальна у Донецькій – 180. Причому українське законодавство визначає обласні ради як представницькі органи, що представляють інтереси районів та міст обласного значення. Для цього від кожного суб'єкта адміністративно-територіального устрою цього рівня (район, місто обласного значення) обирається однакова кількість депутатів у багатомандатному виборчому окрузі за системою відносної більшості голосів.

4) По-четверте, ради громад – сільські, селищні та міські ради, а також районні у місті ради. Кількість депутатів у цих радах відповідно до закону встановлюється самими радами. Вибори проходять в одномандатних виборчих округах за системою відносної більшості голосів.

## **2. Повноваження представницьких органів.**

1) Повноваження Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та, відповідно, Конституцією АРК.

Верховна Рада України, як парламент держави, має достатньо широке коло повноважень, проте серед установчих, нормотворчих та контрольних повноважень достатньо повними можна назвати лише нормотворчі. Установчі та контрольні повноваження парламенту достатньо обмежені самою Конституцією і рішеннями Конституційного Суду України, який розтлумачив окремі норми Конституції щодо можливостей парламенту у сфері контролю за виконавчою владою на звуження можливостей парламенту. Те ж саме відбулось щодо контрольних можливостей народного депутата України, адже і тут Конституційний Суд України звузив можливості депутата щодо використання такого інструмента, як депутатський запит та депутатське звернення, особливо, якщо це стосується Президента України, прокуратури та судів.

2) Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим суттєво відрізняються від повноважень будь-якої обласної ради, є значно ширшими як у сфері визначення місцевої політики, нормотворення, так і щодо виконавчого органу АРК – Ради Міністрів АРК.

3) Повноваження місцевих рад обласного та районного рівнів є досить обмеженими. За Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» ці ради не мають своїх виконавчих органів, а повноваження, які нібито у них є, апіорі, згідно закону, делегуються в обов'язковому порядку відповідним місцевим державним адміністраціям.

Не маючи власних виконавчих органів, районні та обласні ради на практиці часто перетворюються в орган при місцевій державній адміністрації, а не представницький орган району чи області.

4) Ради територіальних громад – сільські, селищні, міські є реальними, повноважними органами місцевого самоврядування. Відповідно до закону, саме вони є виразником інтересів громади і можуть виступати від її імені. Ці ради формують виконавчі органи, ухвалюють місцеві нормативні акти, місцеві бюджети, здійснюють контрольні повноваження щодо сільського, селищного, міського голови та виконкому, аж до дострокового припинення повноважень голови та розпуску виконкому.

### **3. Реальне представництво у представницьких органах: стан та проблеми**

#### ***Верховна Рада України***

Коли ми говоримо про представницькі органи ми, напевне, маємо уявити, а кого реально представляють ці органи чи, навпаки, хто у них представлений.

Виходячи з природи владних органів, які ми відносимо до представницьких, мова скоріше йде про те, наскільки той чи інший орган представляє суб'єкта владних повноважень.

Так, Верховна Рада України представляє весь український народ. Наскільки адекватним є таке представлення – питання дуже складне навіть на теоретичному рівні.

Оскільки парламент є загальнонаціональним представницьким органом влади, то забезпечення справедливого представництва всього народу можливе передовсім через політичне представництво – політичні партії, які мають свою електоральну, політичну, соціальну базу серед виборців внаслідок чітко визначеної політичної програми партії. Проте наявність лише такого представництва навряд чи можна вважати достатнім для того, аби представницька демократія вважалась адекватною для такої великої за розмірами держави, як Україна.

З одного боку, нинішня система формування Верховної Ради покликана максимально забезпечити представництво різних корпоративних груп українського народу, враховуючи також регіональне представництво. Як уже йшла мова вище, 225 народних депутатів України обираються від партій в єдиному загальнонаціональному окрузі. Це має давати змогу виборцям провести до парламенту політиків, які представляють їх уподобання та інтереси, навіть, якщо ця група виборців є досить розпорошеною по території Украї-

ни і ніколи не зможе бути представленою у парламенті за мажоритарною системою. Принагідно слід уточнити, що така група, має складати серед виборців не менше 4%, у протилежному випадку провести до парламенту «своїх» політиків неможливо (прохідний бар'єр – 4%).

З іншого боку, виглядає цілком природним, що виборець за цієї системи не може персоніфікувати «свого» депутата, теж саме стосується і цілих регіонів: яка партійна фракція чи хто з партійного списку є головним захисником інтересів того чи іншого регіону в парламенті, чи хто все-таки там представляє інтереси регіону?

Здавалося б, що цю проблему має вирішити інша складова національних виборів, адже 225 депутатів обрані в одномандатних округах за відносною більшістю голосів.

Звичайно, зв'язок цих депутатів з виборцями округу, жителями, владою та бізнесом з регіону, у якому він обраний є значно вищий, ніж у випадку депутата-списочника.

Але і тут все не так просто. На хорошу, здавалося б, систему представництва для парламенту, накладаються реалії нинішньої політичної системи України, а точніше – реалії сформованої бюрократично-авторитарної демократії.

Якщо подивитися на статистику підтримки на виборах в єдиному загальнонаціональному окрузі тієї чи іншої політичної сили та представлення їх в органах виконавчої влади, можна побачити разючі суперечності. Так, на виборах до парламенту більшість голосів виборців отримав Блок Віктора Ющенка «Наша Україна», а більшість посад у виконавчій владі – партія СДПУ(о) та Партія регіонів.

Ще більш цікавою є еволюція поглядів депутатів-мажоритарників, більшість яких отримала підтримку виборців не в останню чергу тому, що вони позиціонували себе, як незалежні, політично не заангажовані ні на владу, ні на опозицію, а внаслідок грубої сили влади вони стали сателітами партій провладної орієнтації з якими взагалі-то і не дуже рахуються. Проте це проблема лише з точки зору політичної ідентифікації депутата-мажоритарника. Є й інша проблема – реальний ступінь представлення депутатом мажоритарником виборців території – його округу. Відсутність демократичних традицій, грубе використання політичних технологій та адміністративного тиску на мажоритарних округах у переважній кількості випадків призводить до такого результату: в окрузі 160 тисяч виборців, на вибори прийшло 130 тисяч, балотувалось 30 кандидатів, з них 5 кандидатів представляли різні опозиційні партії і набрали по 8–11 тисяч голосів кожний, разом – близько 60-ти тисяч, один – від влади чи київського (донецького) бізнесу набрав 13 тисяч голосів, ... і став депутатом. Чи справді цей депутат адекватно представляє інтереси виборчого округу?

Тут добре видно проблему неприродності привнесення у плюралістичну систему (мультипартійну) технологій двопартійної демократичної системи.



У таких системах, де є дві-три партії, що є домінуючими і між якими точиться основна політична боротьба, мажоритарна система відносної більшості є виправданою і діє дуже добре. У нашій ситуації, коли в окрузі балотуються десятки кандидатів, система відносної більшості не працює. У таких випадках має зберігатись система абсолютної більшості, система двох турів голосування. Якби у нас діяла в мажоритарних округах саме така система, то склад депутатів міських рад, склад міських голосів та й склад депутатів парламенту суттєво б відрізнялись від нинішнього.

Є досить багато цікавих статистичних даних про представництво в парламенті за статевою, національною, віковою, освітньою ознаками, які не зовсім корелюються з відповідними показниками серед виборців, але це можна залишити за межами цієї розвідки.

Але навіть того, про що мова йшла вище, достатньо, аби стверджувати, що система представництва у парламенті не є бездоганною, особливо виходячи з реалій сьогодення.

Що ж було зроблено для модернізації цієї системи? Прийнято рішення, що з наступних виборів в Україні взагалі відмовляються від територіального представництва! Новий Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що вибори уже всього складу парламенту відбуватимуться в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі із закритими партійними списками! Здається, усім зрозуміло, що така модель виборів є кроком назад у розвитку представницької демократії, проте ухвалення цього закону виглядало як перемога демократичних сил, оскільки вплинути на результати голосування за списками значно складніше, ніж в мажоритарних округах.

Тобто парадокс української ситуації в тому, що внаслідок авторитаризму влади система виборів, яка не є представницькою по суті, яка віддаляє депутатів від виборців, впроваджується в Україні як досягнення демократії.

### ***Обласні та районні ради***

Як уже йшла мова вище, обласні та районні ради не органами місцевого самоврядування у повному розумінні цього слова, вони є «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси» територіальних громад сіл, селищ та міст.

Законодавець встановив, що до складу обласної ради мусить обиратись однакова кількість депутатів від району та міста районного значення незалежно від кількості населення в районі чи місті. Наприклад, до складу Хмельницької обласної ради входить 78 депутатів. В області проживає близько 1 млн 200 тисяч осіб. У місті Хмельницькому – 250 тисяч. У Славутському районі є два міста обласного значення – Славута та Нетішин. Всі суб'єкти представлені в обласній раді трьома депутатами. За простою арифметикою, від міста Хмельницького – 3 депутата, від Славутського району разом із Сла-

вутою та Нетішиним – 9 депутатів, це при тому, що населення Хмельницького майже в 4 рази більше ніж проживає в межах Славутського району.

Хоча, звичайно, тут така арифметика не є такою беззаперечною, як була три роки тому. Адже зараз бюджети міст не настільки залежать від волі області і тепер це представництво не виглядає таким несправедливим. А до впровадження Бюджетного кодексу така форма «рівного» представництва у обласній раді призводила до постійного ущемлення міст обласних центрів щодо встановлення нормативів від податків, які залишались у бюджетах міст та районів.

Ще більш цікавою з точки зору представництва у місцевих радах є аналіз представлення в них різних груп населення.

Наприклад, жінки. Найбільше жінок є у складі сільських рад, найменше – в обласних радах.

Так, серед депутатів обласних рад жінки складають 9%. Найменше їх у Львівській (0%) та Донецькій (3%) обласних радах. Найбільше в Черкаській – 21% та Херсонській – 17%.

Серед депутатів районних рад жінок – 55%, міських (районного значення) – 36%, міських (обласного значення) – 22%, селищних – 47%, сільських – 47%, у Києві – 6%.

Цікава закономірність: де депутати мають найменші впливи на місцеву політику та найменші вигоди для себе від депутатства, там більше жінок!

Стосовно партійності депутатів місцевих рад, то у порівнянні з 1998 роком вибори 2002 року були більш «партійними», тобто кількість депутатів, членів партій у радах зросла в декілька разів, а в деяких радах – у десятки разів.

Найбільш партійно визначеними є обласні ради. Кількість членів партій серед обраних депутатів там склала 48,2%. Найбільше партійних депутатів у Донецькій (70%) та Вінницькій (63%) обласних радах. Найменше партійних депутатів у Полтавській облраді – 40%.

У Київській міськраді – 75% партійних депутатів, у радах міст обласного значення – 43%, у радах міст районного значення – 32%, селищних радах – 24%, сільських радах – 15%. Тут, як і випадку із жінками, чим менш впливова рада, тим менше партійна зацікавленість до виборів у цю раду.

Ще одним цікавим елементом українського представництва в обласних та районних радах є феномен участі у них як депутатів працівників місцевих державних адміністрацій. Варто сказати, що до такої практики доклав руку і Конституційний Суд України, який дозволив працівникам держадміністрацій бути депутатами рад, які здійснюють щодо них контрольні функції!

На обласному рівні 16% депутатів є працівниками місцевих державних адміністрацій. Причому Закарпатській області цей показник становить 30%, у Хмельницькій – 27%. У Полтавській області серед обраних до обласної ради депутатів не було жодного працівника МДА. Коли ж подивитись, яким чином обирались до обласної ради працівники місцевих держадміністрацій,

то тут знову давалась взнаки наша виборча система разом з авторитарною політикою. Наприклад, найвіддаленіший сільський район області має багатомандатний округ з трьома мандатами. Там висувається глава районної МДА та два заступники обласної МДА, а також декілька місцевих кандидатів, які перед виборами знімають свої кандидатури, або навіть і не знімають, але перемогти не можуть навіть теоретично, оскільки для цього у них немає жодного ресурсу, адже згідно із законом на всю виборчу кампанію можна було потратити 850 гривень! Для держчиновника ніяких коштів для такої агітації взагалі не потрібно, все виконають підлегли.

Цікавим є досвід «партизації» депутатів місцевих рад, особливо обласного та районного рівнів. Зміна партійної орієнтації багатьох депутатів обласних та районних рад безпосередньо залежить від партійної орієнтації навіть не голови відповідної ради, а від голови місцевої державної орієнтації. Крім того, у нас з'явилось ще одне українське «ноу-хау» – партії за відомчою належністю і, відповідно, партійність депутатів стала залежати від партійності відомства, у якому вони працюють. Наприклад, працівники залізниці, як і депутати залізничними, мають стати членами партії свого відомства, так само як працівники виконавчих служб Києва, як і депутати, що мають відношення до бюджетних коштів міста, мають бути депутатами партії Київської МДА!

На міському рівні (передусім мова йде про міста обласного значення) ситуація є значно кращою. Достатньо широкі владні повноваження міських рад, а відтак впливовість депутатського статусу роблять вибори до міських рад досить конкурентними. Наявність інформаційних ресурсів, партійних структур, бізнесу, який орієнтований на певні партійні структури та на певних місцевих лідерів призводять до того, що пора корпоративного представництва у міських радах вчителів та лікарів закінчується. Ради стають більш професійними та більш незалежними від міського голови чи місцевих державних адміністрацій, у них створюються партійні фракції, які намагаються проводити свою політику, яка не завжди відповідає політичним установкам вищого партійного керівництва з Києва.

Саме на цьому рівні сьогодні формуються нові політики наступних парламентських виборів. Проте, чи відбудеться зміна партійних еліт в 2006 році, є досить проблемним питанням, оскільки тотальна «партизація» виборів 2006 через закриті партійні списки може закрити доступ до списків молодим політикам, що сформувались у регіонах, а це навряд чи піде на користь демократичному розвитку України.

## **Висновки**

Сьогодні в Україні де-юре склалась система представницьких органів з достатньо демократичним представництвом у них різних політичних, економічних, соціальних та інших інтересів різних корпоративних груп українського суспільства.

Проте розкрити потенціал демократичного представництва у радах різних рівнів адміністративно-територіального устрою є досить складно через встановлення в Україні режиму авторитарної демократії, де демократія та закони діють лише тоді, коли на це є дозвіл президентської влади.

Намагання перевести всі представницькі органи на принципи партійних виборів та партійної відповідальності також навряд чи є єдино правильними, оскільки нинішній розвиток у старих демократіях показує, що ідеологізація поступається місцем іншим принципам політичної відповідальності суспільства в цілому за своє існування.

Звичайно, виходячи з нинішньої ситуації в Україні, впровадження у нас виборчих систем, від яких давно відмовились у Європі, виглядає виправданим, але за умови демократизації всієї системи публічної влади, яка не виглядає такою неможливою в Україні виходячи з можливих результатів виборів 31 жовтня. Її доведеться переглянути.

Необхідно буде забезпечити баланс публічних, партійних, соціальних, регіональних та громадських інтересів при формуванні та діяльності представницьких органів влади в Україні.

Створення політичної системи із сильним, повноцінним парламентом, відповідальним урядом, повноважним місцевим самоврядуванням, які не є нездоланно далеко віддаленими від суспільства, стане запорукою відповідальності і самого суспільства за їх формування. У такій ситуації в Україні буде впроваджено виборчі системи, а головне будуть проводитись вибори, результати яких відповідатимуть волевиявленню виборців, а саме волевиявлення залежатиме від інформаційної обізнаності кожного громадянина, а не від тиску на нього з боку влади та ЗМІ, які мають лише одну – «правильну» думку.

### **Постскрипtum**

Після того, як цей матеріал було написано, в Україні відбулись значні зміни. Виборча кампанія, а особливо результати голосування 21 листопада 2004 року стали поштовхом для широкого громадянського спротиву авторитарній системі влади. Верховна Рада України протягом всього часу помаранчевої революції намагалась правовими механізмами розв'язати складний вузол протистояння, який спровокувала діяльність виконавчої влади. Позиції цілого ряду депутатів та цілих фракцій з питань, що розглядались, ще більше поставили питань щодо представлення ними інтересів тих корпоративних груп виборців, з якими вони себе уособлюють. Цікавою в цій ситуації виявилась позиція місцевих рад різних рівнів. Навіть у східному регіоні позиції щодо політичної ситуації та сепаратистських заяв обласних керівників виконавчої влади у місцевих рад різних рівнів виявились дуже різними. Обласні ради виступили на підтримку сепаратизму голів обласних державних адміністрацій, а міські ради засудили такі невважені дії обласних рад.

Головним чинником тут напевне стало те, що саме міські ради представляють інтереси конкретних мешканців міст. Обласні ж ради, сформовані за принципом «представництва спільних інтересів територіальних громад», виявилися здатними представляти насамперед інтереси голів ОДА, а не громад, в яких були обрані депутати.

Верховною Радою України було ухвалено закон № 2222, яким внесено зміни і до частини 1 статті 141 Конституції України. Нова редакція цієї статті тепер виглядає таким чином: «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 строком на п'ять років». Наскільки я пам'ятаю, така правка частини 1 статті 141 мала на увазі дати конституційну основу проводити вибори депутатів районних та обласних рад на пропорційній основі, оскільки сьогодні формально це зробити не можна, адже районні та обласні ради мають представляти спільні інтереси громад.

Зміни до Конституції проведено, але чи вирішили вони згадану проблему представництва? Навряд. Адже залишилась без змін ч. 4 статті 140: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради». Крім цього, згадана новація внесла додаткову проблему у тіло Конституції: відтепер сільські, селищні та міські ради мають обиратись на п'ять років, а відповідно сільські, селищні та міські голови – на чотири роки!

**жовтень – грудень 2004 року.**

**22 грудня 2004, 11:44,**

## **ПОЛІТРЕФОРМА – ЗАШМОРГ НА ШИЇ «ПОМАРАНЧЕВОЇ РЕВОЛЮЦІЇ»?**

4 грудня 2004 року в українському парламенті відбулась подія, що може мати дуже негативні наслідки для розвитку політичної ситуації в Україні на найближчу перспективу.

Різкі висловлювання Олександра Мороза щодо «Нашої України» і особисто Юлії Тимошенко стали підставою розуміння того, що альянс Ющенко – Мороз якщо не розпався, то дав серйозну тріщину.

Виходячи з коментарів Мартинюка, Мороза та й самого Литвина складається враження, що причина конфлікту у «непоследовній» позиції Ющенка і НУ, адже нібито саме вони розірвали домовленості.

Давайте проведемо деякий аналіз ситуації в Україні та спробуємо віднайти ті першочергові кроки, які мають бути здійснені для розв'язання нинішньої кризи:

1. В Україні наявна жорстка політична криза, причини якої лежать у владі Кучми – Януковича, яка доклала максимум зусиль аби перетворити вибори Президента у глум над суспільством. Юридично масові фальшування виборів стверджені на сьогодні двома документами: Постановою Верховної Ради України від 27.11.2004 та Рішенням Верховного Суду України від 03.12.2004.

2. Крім того, Постановою Верховної Ради України від 27.11.2004 висловлено недовіру Центральній виборчій комісії і рекомендовано Президенту України внести до 01.12.2004 пропозиції щодо нового складу ЦВК.

3. Постановою Верховної Ради України від 01.12.2004 висловлено недовіру Кабінету Міністрів України, яка має наслідком відставку уряду. Причому за Конституцією постанова Верховної Ради України є актом прямої дії і не потребує ствердження Президентом.

Виходячи з цих актів, ми маємо ситуацію, коли в Україні де-юре немає чинного уряду та легітимної ЦВК (оскільки їй висловлено недовіру органом, який призначає членів ЦВК!).

Що є де-факто?

- Уряд продовжує формально діяти, адже прем'єр не визнає рішення парламенту і Президент вдає, що резолюції недовіри немає і не видає указу про покладення виконання обов'язків на нинішній уряд до формування нового і не робить жодних кроків для внесення пропозицій щодо нового Прем'єра.

- Центральна виборча комісія, незважаючи на рішення суду та парламенту, також продовжує свою діяльність, а Президент ніби і не збирається вносити нові кандидатури до її складу.

- У наявності є злочинне ігнорування Президентом рішень парламенту.

Устами Кушнарєва озвучена ідея усунути від участі у повторному голосуванні Ющенка та Януковича. (Якщо це станеться, то 26 грудня у бюлетені буде Мороз та Симоненко!!).

Які висновки напрашуються щодо першочергових кроків при такій ситуації?

1) Визнати, що вибори 26 грудня мають відбутись обов'язково і бути максимально чесними.

2) Чесними вибори можуть бути лише за умови, коли їх проводитиме новий склад ЦВК, нові ТВК та ДВК за новими вимогами закону.

3) Необхідні термінові зміни до закону про вибори Президента.

4) Найкращий закон не спрацює, якщо на місцях залишаться ті люди, що грубо ігнорували приписи закону та допускали фальшування. Потрібна заміна керівників облдержадміністрацій та райдержадміністрацій.

5) Заміна керівників місцевих державних адміністрацій неможлива без заміни уряду.

6) Зупинення розвитку економічної кризи неможливе без заміни уряду.

Здається це аксіоматично: спочатку заміна уряду – далі все решта!

Проте в парламенті відбуваються дивні речі.

Формується так званий «пакет», який начебто одним махом, одним голосуванням вирішує усі названі проблеми: ухвалення законопроекту № 4180 про внесення змін до Конституції, ухвалення нового закону про особливості проведення повторного голосування на виборах Президента України 26 грудня 2004 року.

«Наша Україна», БЮТ, частина аграріїв та центру відмовились підтримати цей пакет, що і стало причиною різкої заяви Мороза і створило видимість непослідовної позиції НУ.

Але це не так! Навпаки, якби НУ погодилась на таку пропозицію, то вона фактично відмовлялась від тих невеликих перемог, які вдалось здобути, а саме – відставки уряду та юридичного усунення Януковича від прем'єрства, аби перед новим голосуванням хоча б частково зрівняти можливості Ющенка та Януковича.

Для тих, хто дивився репортаж з Верховної Ради України залишилось не зрозумілим, що згаданий «пакет» Мороза не вирішував проблеми відставки нинішнього уряду.

Навпаки, за цим проектом нинішній уряд має виконувати свої повноваження навіть після інавгурації нового Президента. Мало того, з моменту обрання нового Президента з обмеженими повноваженнями, повноваження нинішнього уряду, а особливо Прем'єра неймовірно зростають.

Ось тут і виникає запитання, а хто кого зрадив? Адже, якщо хтось пам'ятає, то публічно озвучені домовленості між Ющенко та Морозом щодо політичної реформи не були такими категоричними. Мова йшла про впровадження цієї політреформи вже для нового парламенту, обраного 2006 року.

Тепер же, розуміючи зацікавленість Ющенка та його команди у встановленні більш жорсткого демократичного контролю над виборчими процедурами, влада вирішила надавити на Ющенка політреформою Мороза: ми тобі вдосконалий закон про вибори, а ти нам політреформу, а простіше старий порядок із старим урядом!

Таку позицію влади та її вічних підспівувачів можна зрозуміти, вони вклали купу ресурсів, аби провести свого кандидата на престол. Не вийшло.

Об'єктивно Президентом стане Ющенко. Якщо так, то спробуємо останню зброю – руками самого Ющенка його ж знешкодити. Розуміючи домовленості Ющенко з Морозом про підтримку політреформи, нинішні владні політики зіграли на «батьківських» (щодо політреформи) почуттях Мороза і вселили у нього переконання, що реформу слід вводити вже сьогодні. Здається, що задля свого дітища Мороз забув про пріоритети: спочатку усунути злочинну владу, яка завжди нехтувала Конституцією та законами України, а вже потім створювати нові правила гри для нової влади, яка має прийти на зміну нинішньої.

Він та його оточення не бачать або на хочуть бачити простого: злочинній владі жодна конституція та жоден закон не писаний. Та ігнорування Кучмою та Януковичем постанови ВРУ про недовіру уряду яскраве тому підтвердження.

Що ж стосується НУ, то з цього пакета так і напрошується звичайне «кідалово». Ми підтримуємо пакет в цілому, а Кучма підписує лише його частину — зміни до Конституції. Адже підписуються документи окремо, а не в «пакеті»!

Що ж тоді робити далі?

Йти на вибори в умовах дії безкарної влади нинішнього режиму, із старим складом комісій, відкріпними посвідченнями, голосуванням вдома, зламаними серверами та бандитами на дільницях? І це при тому, що у разі перемоги у цій ситуації В. Януковича, через наш «об’єктивний» Конституційний Суд, можна буде визнати процедуру внесення змін до Конституції через «пакет» незаконною. Не завелика ціна за політреформу, Олександр Олександровичу?

Шкода, що Олександр Мороз не хоче бачити цих простих істин. По-перше, слід остерігатись не майбутнього Юшенка, а нинішнього режиму. По-друге, хоча б інколи згадувати мільйони наших громадян, які вже два тижні мерзнуть на майданах не за політреформу, а за правду — проти нинішнього режиму.

Проте видається, що ситуація все одно не безнадійна.

Україна сьогодні інша, ніж до 21 листопада. Я переконаний, що 26 грудня Ющенко буде обраний Президентом і без Мороза. Де тоді залишиться місце для соціалістів та його лідера?

Люди знають просту формулу:

призначення нового складу уряду — новий склад ЦВК — уточнений закон про вибори — заміна голів обл/райдержадміністрацій — чесна виборча кампанія — чесні вибори — новий Президент — наведення порядку в державі — реальна політична реформа усєї системи влади у Києві та регіонах — вибори парламенту 2006 року. Все це заради кращої долі усіх. І саме тут правда і саме задля такої правди люди не йдуть з майданів.

Хто кого зрадив 4 грудня у Верховній Раді — розсудить історія. Головне завдання сьогодні — не зрадити народ, який повірив саме Ющенку і саме у нього бачить гарантію у формуванні чесної влади. Тимчасова розбіжність з Морозом ніщо у порівнянні з втратою віри людей у перемогу. Саме для внесення сум’яття на вулицю, саме для нівелювання перемог народу над цинічним режимом і проштовхується ця політреформа, яка по своїй суті не вирішує проблем українського суспільства. Аморальна, злочинна влада ще простіше буде використовувати модель влади «від Мороза» у своїх цілях, а не в інтересах народу. Адже питання не стільки в законі, як у його дотриманні.

**6 грудня 2004, 12:53.**



**НАРОДЖЕННЯ**

8 грудня 2004 року Верховна Рада України пакетним голосуванням ухвалила зміни до Конституції України, які ввійшли в історію як закон № 2222, який терміново був підписаний Президентом України Л. Д. Кучмою.

Перехідні положення цього закону передбачали набуття ним чинності з 01.01.1996 року. Від 08.12.2004 до 01.01.2006 був час, який кожна із сторін використала по-своєму. У цей період мені довелося брати участь на різних публічних обговореннях можливих сценаріїв введення політреформи в дію. Переважна більшість політологів та діючих політиків розказувала про переваги політреформи, я ж продовжував її критикувати, хоча до цієї критики не дуже дослухались. Мені залишалось лише одне: повернутись до теми недолугості ухвалених конституційних норм після того, як вони наберуть чинності і до всі побачать до чого це призведе.

## **ПОЛІТРЕФОРМА ПРИЙНЯТА, ЩО ДАЛІ?**

### **Деякі думки з приводу «перемогопоразки» помаранчевої революції**

08.12.2004 Верховна Рада України 402 голосами ЗА підтримала так званий «пакет», в якому був і сумнозвісний проект закону про внесення змін до Конституції України за № 4180.

Після такого голосування думки багатьох як в одному, так і в іншому таборі розділились. Хто ж виграв, а хто програв?

Якщо виходити з потенційних можливостей Юшенка станом на 27 листопада – 1 грудня, Ющенко дійсно програв. З точки зору 8 грудня, він просто не виграв.

Які альтернативи були у Юшенка 8-го числа?

1. Розпустити Майдан, сказавши, що ми не перемогли і готуватись до виборів 26 грудня за старим законом, зі старими складами всіх виборчих комісій та старими кадрами в облдержадміністраціях.

2. Підтримати політреформу, отримати новий склад ЦВК, ТВК, ДВК, але позбутись при цьому серйозної частини владних повноважень уже з 1 вересня 2005 року.

Розглянемо ці варіанти щодо переваг та ризиків:

### **Варіант 1. Політреформу геть**

Переваги: отримання всієї повноти влади у разі перемоги на виборах, яка є вкрай необхідною для виконання своїх передвиборчих обіцянок.

Позитиви: влада без політреформи проекту 4180 була б адекватним відшкодуванням зусиль та здоров'я, витраченого на вибори. Але чи можлива перемога у випадку старого складу виборчих комісій, за старим законом, з чинними головами місцевих держадміністрацій, які займались виборами 21 листопада?

Аналіз ситуації показує, що перемога виглядає можливою навіть і за цих несприятливих умов.

Простий аналіз. При голосуванні 31 жовтня та 21 листопада Ющенко переміг у 17 регіонах, Янукович – у десяти. Один і другий кандидат у другому турі додали голосів практично в усіх регіонах. При цьому Ющенко мав більший приріст голосів відносно приросту голосів за Януковича у 20-ти регіонах. У Януковича – відповідно у семи регіонах. Перевага Януковича за офіційними результатами ЦВК була здобута виключно за рахунок двох областей – Донецької та Луганської.

Фактично Янукович вичерпав свій електоральний ресурс уже в першому турі 31 жовтня. Приріст другого туру був переважно штучним. За офіційними даними сайту ЦВК, явка виборців у другому турі була 80%, тобто на 5,44% вищою, ніж у першому турі. У той же час у Донецькій області вона зросла на 18,56% до 96,64% у Луганській – на 13,89% до 89,49%.

В абсолютних цифрах ця прибавка склала 700 039 в Донецькій та 281 578 в Луганській областях, або разом 981 617 осіб. Різниця ж в голосах за наслідками виборів на користь Януковича склала лише 871 402 голоси, це 88% від завищеної явки у цих двох областях.

Офіційно за Януковича у Донецькій області подано 96,2% голосів, а у Луганській – 92,73%.

Фактично Ющенко для перемоги на повторному голосуванні варто лише не допустити фальшивої явки у двох областях.

Єдиний ризик у цій ситуації, що команда Януковича спробує розіграти сценарій Юшенка – скласти масові акти про порушення та спробувати знову через Верховний Суд скасувати результати голосування. На мій погляд, такий сценарій взагалі виглядає малоімовірним.

Негативи: можливий відхід від командної гри О. Мороза аж до переходу його до табору Януковича. На жаль, Мороз не є надійним партнером у будь-яких домовленостях, тому навіть після схвалення політреформи надій на довготривалий союз небагато.

Активна протидія на виборах з боку залишків режиму Кучми на національному рівні та особливо впертий опір голів ОДА, які фальшували в попередньому турі та займались сепаратизмом.

Розчарування революціонерів Майдану, які вистояли так довго в пікетах та наметах і без жодної перемоги змушені розійтись. А у тому, що розходитись потрібно, сумнівів немає. Майдан втомився. Без перемог революція згасає.

### ***Варіант 2. Ура, політреформа!***

Переваги: революція мирно еволюціонувала з враженням перемоги. Отримано новий склад ЦВК, напевне вдасться сформувати нові ТВК та ДВК на паритетних засадах, новий закон значно більше захищає вибори від фальшувань. Янукович пішов у відпустку. Генпрокурора Васильєва замінив новий-старий Генпрокурор Пискун. І перший, і другий в надмірному дотриманні законів не помічені, зате і перший, і другий мали слабкість до періодичної реанімації ідеї «посадки» Юлії Тимошенко за ґрати. Деякі, особливо наближені до Януковича, голови облдержадміністрацій, як наприклад, Кушнарьов з Харківської області та Засуха з Київської, терміново зайняли посади голів обласної ради, аби уберегтися від звільнення і залишитись на плаву у політиці.

Позитиви: збережено союз з Морозом. Вдалося дещо заглушити прояви сепаратизму. Показано готовність Ющенка поділитись владою, що вибиває аргументи опонентів, які бояться нового авторитаризму.

Можливо боротьба за пост Президента під час нового туру буде не настільки драматичною. Можливо Росія утримається від жорсткого тиску під час виборів, перенісши цей тиск на поствиборний період. Янукович вийшов з рівноваги і тепер усі зможуть побачити реального кандидата Януковича, який має дуже віддалене відношення до спокійного, врівноваженого Прем'єра, що «творює в Україні таке ж економічне чудо, яке він створив у Донбасі». Тепер видно, що це дуже жорстка, образлива та злопам'ятна особа, споглядання якої викликає відчуття небезпеки.

Негативи: втрачена перемога. Принаймні, відчуття втраченої перемоги є у більшості учасників революції. Дуже негативним елементом цього є загальна тональність політичних оглядачів ЗМІ, експертів, які масово стали тиражуватись на сайтах та ЗМІ, щодо втраченої Ющенком і українським народом перемоги. Така позиція може серйозно зашкодити на майбутньому голосуванні 26 грудня, адже перемога Ющенка має бути дуже переконливою.

Знову починає ходити теза про Ющенка, як нестійкого політика, для якого головне не результат, а компроміс.

Юридичний зміст змін до Конституції України, ухвалених парламентом у «пакеті» дещо нагадує «пакет із сміттям» – маса незрозумілих, шкідливих для розвитку політичної системи та суспільства норм. А впровадження її не з нової каденції парламенту, а у 2005 році взагалі плутає всю систему влади в Україні і породжує неминуче протистояння між старим парламентом та новим Президентом.

### **Сухий залишок:**

По-перше, незважаючи на відчуття втраченої перемоги помаранчевої революції слід констатувати безсумнівний факт перемоги народу: влада разом з Росією не змогла через застосування тотального тиску та фальшування виборів поставити Президентом України свого ставленика.

По-друге, зроблено прорив інформаційного простору в Україні і відтепер донесення об'єктивної інформації значно більшій частині українського народу стало реальністю.

По-третє, в Україні не відбулось «класичної революції» – усі досягнення здобуті у конституційному та правовому полі України, завдяки активізації громадян і без силових зіткнень та жертв. Ці досягнення не потребують додаткової легітимізації як у середині держави, так і за її межами.

### **Що робити?**

1. Слід вигравати вибори 26 грудня. Причому вигравати зі значною перевагою. Здається, зараз для цього є всі умови. Головне тут не допустити спроб зірвати вибори, які поза всяким сумнівом будуть з боку як самого Януковича, так насамперед з боку Кучми та Росії. Як вигравати вибори з великою перевагою – це завдання передусім штабу Ющенка, тому зараз ми це не обговорюємо.

2. Слід підготувати аналітичне забезпечення діяльності нового Президента протягом таких умовних періодів:

- січень – вересень 2005 (січень 2006) року – коли Ющенко матиме повноцінні повноваження Президента;
- вересень 2005 (січень 2006) року – травень 2006 року – співіснування Ющенка з обмеженими повноваженнями з нинішнім парламентом, в якому немає стійкої більшості «під Президента»;
- після травня 2006 року – діяльність в режимі формування нової конфігурації у парламенті, виходячи із результатів виборів 2006 року.

Варто розглянути можливість перенесення введення в дію закону про внесення змін до Конституції України № 2222-IV від 8.12.2004. Адже сьогодні у нас існує певна юридична невизначеність: є чинна Конституція України, до якої є чітко визначений порядок внесення змін, який закріплений самою Конституцією України і є Закон «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8.12.2004, статті якого набувають чинності в різний час, починаючи від 1 вересня 2005 року і закінчуючи датою набуття повноважень Верховної Ради України 5-го скликання, тобто десь в квітні – травні 2006 року.

Конституція України не визначає порядку внесення змін до такого закону, особливо, якщо мова йде про його прикінцеві положення – дату набуття ним чинності. Виглядає цілком логічним негайне прийняття змін до розділу

П цього закону, де має бути визначено, що закон набирає чинності з дня набуття повноважень Верховної Ради України 5-го скликання (ВРУ-5). Здається, що процедура такої зміни є досить простою і не потребує висновку Конституційного Суду України.

У такому випадку за час, що залишається до обрання ВРУ-5 є усі можливості поправити найбільш одіозні норми згаданого вище закону про № 2222, аби забрати суперечності внесені цим законом у тіло Конституції та не допустити появи нових проблем в організації влади в Україні, якими замінюються нинішні проблеми. Аби політична воля до таких системних змін в організації влади в Україні була чітко видною, слід у першочерговому порядку, після сформування нового Уряду внести до парламенту законопроект «Про центральні та місцеві органи виконавчої влади в Україні» та розпочати широку дискусію щодо планів реорганізації місцевої влади, передовсім відмови від продовження існування районних державних адміністрацій в нинішньому вигляді і заміни їх райвиконкомками.

3. Кадри нового Президента. Після обрання нового Президента одразу постане питання кадрового наповнення керівного складу усєї державної машини органів виконавчої влади. Складається враження, що сьогодні уже визначились два підходи — заміна всіх старих кадрів працівниками штабів різних рівнів (з точки зору професійності це навряд чи можливо та доцільно), або повернення на посади значної кількості тих, які у різні часи були усунені зі своїх посад з різних причин, у тому числі через розвал роботи, хабарництво тощо. Сьогодні ці люди намагаються триматись як найближче до майбутнього переможця і є найбільш «помаранчевими». Цей шлях навряд чи єдино вірний. Люди хочуть змін, але змін на краще. І вони, мабуть, не сприймуть заміну нинішнього хабарника хабарником вчорашнім. Значний потенціал сьогодні є серед органів місцевого самоврядування та політичних партій, які активно працюють нині на перемогу Юшенка, а також серед конкурентного бізнесу, який визначився з підтримкою Юшенка самостійно ще в часи антиющенківських репресій. Саме з-поміж цих людей варто шукати майбутні кадри. Причому, зав'язування кадрової роботи на місцеве самоврядування і партійні структури буде серйозно зменшувати сепаратистські настрої та вносити елементи політичної відповідальності партій за своїх висуванців. Адже це для партій буде важливим іспитом на виборах 2006 року до парламенту та місцевого самоврядування.

Україна з честю вийшла з випробування 21 листопада. Попереду — 26 грудня. Хочеться вірити, що ця дата буде дійсно знаковою у новітній українській історії і Україна з неї вийде очищеною та готовою до динамічного розвитку, аби встигнути в останній вагон «золотого мільярда» людства.

**16 грудня 2004, 14:19,**

10/06/2005

## Відкритий лист Президенту України

### Вельмишановний пане Президенте України!

Із завершенням президентської виборчої кампанії наша держава стає на новий шлях розвитку. Сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України та затверджено Програму його діяльності. Очевидно, що на обраному шляху європейської інтеграції нас чекає важка праця та багато випробувань.

Проте одним із «наслідків» виборів Президента України є ухвалений 8 грудня 2004 року Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV. Не зосереджуючись нині на змісті цього Закону (який заслуговує надзвичайно жорсткої оцінки), мусимо визнати, що сама процедура його ухвалення поставила під загрозу національну безпеку нашої держави — адже йдеться про стабільність інститутів держави та легітимність державної влади після 1 вересня 2005 року (чи 1 січня 2006 року).

Відомо, що «пакетне рішення» було нав'язане як умова виходу з політичної кризи, хоча значна частка провини лежить і на колишній опозиції (насамперед фракції «Наша Україна»), яка своєчасно не підготувала і не оприлюднила власне бачення політичної реформи.

Але, незважаючи на мотиви і умови прийняття того рішення, а також Ваші публічні зобов'язання як кандидата в Президенти України, ми змушені сьогодні вимагати від Вас дій у новій якості — ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.

Відповідно до статті 102 Конституції України **Президент України є гарантом додержання Конституції України**. Сумнівів у легітимності прийнятого 8 грудня 2004 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України» більш ніж достатньо. **Зокрема, Верховна Рада України, ухвалюючи цей Закон порушила вимоги статті 159 Конституції України**, оскільки не отримала висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту (4180 із новими внесеними до нього поправками) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Ми переконані, що держава не може жити за напівлегітимною Конституцією.

Ми підтримували позицію народних депутатів України, які вважали необхідним оскарження до Конституційного Суду України даного Закону. Проте під «тиском» соціалістів та, зважаючи на Вашу волю, дана обіцянка Ю.Тимошенко невідомо чи буде реалізована нині. Проте такий підхід до «заморожування» проблеми, може бути потім використаний для дестабілізації ситуації в Україні, створення політичної кризи у «зручний» момент.

Відтак ми очікуємо, що всякі сумніви щодо легітимності конституційних змін будуть зняті якнайшвидше. Якщо у Ваших політичних партнерів — соціалістів немає сумнівів у їх легітимності (про що публічно заявляв О.Мороз), то тим паче доцільно через конституційне звернення припинити усякі

спекуляції з цієї проблеми. Держава не може бути заручником вимог однієї політичної сили.

Маємо також зробити застереження стосовно того, що начебто визнання неконституційним Закону № 2222-IV може поставити під сумнів ухвалені того ж дня зміни до Закону України «Про вибори Президента України» чи тим паче результати виборів. По-перше, Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» під час повторного голосування 26 грудня 2004 року вже пройшов «чистилище» Конституційного Суду України. По-друге, проблеми легітимності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року пов'язані насамперед з процедурними підставами, адже внесення змін до Конституції України суттєво відрізняється від прийняття звичайного закону.

На завершення можемо додати, **що за змістом Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року суперечить і обраному Україною курсу на європейську інтеграцію.** Про антидемократичність деяких його змін зазначала Венеціанська комісія.

Отже, звертаємося до Вас як до Президента України з проханням використати Ваше право на конституційне звернення для з'ясування питання про конституційність ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Усі зобов'язані прийняти рішення Конституційного Суду України таким, яким воно буде. Але, якщо Конституційний Суд України визнає неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, то ми вимагаємо, щоб реальна політична реформа здійснювалася відкрито, з публічним обговоренням із залученням громадськості.

*Центр політико-правових реформ – Ігор Коліушко*

*Інститут громадянського суспільства – Анатолій Ткачук*

**10 червня 2005 року**



# ДОВІДКА ЩОДО ПОРУШЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ТА РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ, РОЗГЛЯДУ ТА ГОЛОСУВАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 4180 «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ»

## I. Порухення Регламенту Верховної Ради України

### 1.1. Ігнорування обговорення законопроекту

Відповідно до **Статей 1.0.1.** та **1.0.2.** Регламенту Верховної Ради України порядок діяльності Верховної Ради України, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України ( 888-09 ), Регламентом, законами України про постійні комісії Верховної Ради України, статус народного депутата України ( 2790-12 ), іншими законодавчими актами. Регламент Верховної Ради України має силу закону, який встановлює порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру.

Відповідно до **Статей 3.2.1.** ,**3.2.2.** рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймається під час пленарного засідання після його обговорення. Прийняття рішення без обговорення питання на пленарному засіданні допускається у випадках, зазначених у цьому Регламенті. Рішення Верховної Ради може прийматися без подальшого обговорення на пленарному засіданні, якщо жоден з народних депутатів України не заперечує проти цього під час пленарного засідання. Винесенню питання на розгляд пленарного засідання Верховної Ради передують його підготовка у відповідних комісіях Верховної Ради, за винятком випадків, зазначених у цьому Регламенті.

*Рішення про прийняття, зміну і доповнення до Конституції України вважається прийнятим, якщо після його обговорення згідно із ст. 3.4.1 за нього проголосувало не менш як 2/3 депутатів від складу Верховної Ради, визначеного в Конституції. Голосування з цих питань проводиться поіменно.*

Відповідно до **Статей 3.4.1.** обговорення питання на засіданні Верховної Ради включає:

1) доповідь, запитання доповідачу і відповіді на них; співдоповіді (у разі необхідності), запитання співдоповідачам і відповіді на них; виступи депутатів; виступ ініціатора внесення пропозиції; виступи по одному представнику від постійних або тимчасових спеціальних комісій; виступи представників від кожної зареєстрованої депутатської групи і фракції (ч. 3 ст. 4.2.3); внесення депутатами пропозицій; заключне слово; виступи з мотивів голосування.

Більше того, рішення, прийняте без відкриття обговорення питання або з порушенням зазначеної процедури його обговорення шляхом позбавлення будь-кого права на виступ, є недійсним, за винятками передбаченими ч. 2 ст. 3.2.1, ч. 1 ст. 3.3.2, ч. 1, 2 ст. 3.3.3, ч. 2 ст. 3.3.7 та ст. 3.4.9, 3.8.1, 3.8.4.

### **Висновок 1**

Таким чином, обговорення на пленарному засіданні законопроекту щодо внесення змін до Конституції України є обов'язковим. У стенограмі засідання ВРУ 08.12. 2004 року йдеться про те, що обговорення законопроекту щодо внесення змін до Конституції України – не було.

### **1.2. Порушення принципу роздільності голосування законопроектів із різними предметами правового регулювання під час «пакетного голосування»**

Відповідно до Статті 3.6.1. , 3.6.2., 3.6.5. та 3.9.3. регламенту розгляд одного питання порядку денного без прийняття рішення щодо нього не може перериватися розглядом інших питань порядку денного; якщо таке відбувається, то розгляд перерваного питання починається спочатку. Після закінчення обговорення питання головуєчий на засіданні оголошує про перехід до голосування. **Якщо пропозиція чи поправка, яка виноситься на голосування, містить кілька положень чи стосується кількох предметів**, або в тому чи іншому вигляді містить кілька частин, кожна з яких має власне правове значення, то за внесеною на засіданні пропозицією голосування може проводитися по її частинах з наступним голосуванням у цілому.

Стенограма, стенографічний бюлетень і протокол засідання Верховної Ради є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішення Верховною Радою.

### **Висновок 2**

Таким чином, одночасне голосування на пленарному засіданні законопроекту щодо внесення змін до Конституції України з іншими законопроектами заборонено регламентом.

Стенограма засідання ВРУ 8.12.2004 року говорить про те, що депутати свідомо йшли на порушення регламенту і зробили це в присутності та за безпосередньої підтримки чинного на той момент Президента України – Л. Кучми.

### **1.3. Ігнорування процедури розгляду законопроекту в другому та третьому читанні**

Відповідно до Статей 6.6.1., 6.6.3., 6.7.3., 6.7.4. законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновки відповідних

комісій та інші матеріали до нього поширюються серед депутатів не пізніше як за 12, а той, що пов'язаний з Конституцією ( 888-09 ) чи є проектом конституційного закону, – за 16 днів до розгляду цього законопроекту на засіданні Верховної Ради. Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення (ст. 3.4.2) та здійснює постатейне голосування.

Третє читання законопроектів проводиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження розглянутого законопроекту з іншими законами. У разі наявності нових пропозицій до законопроекту і поправок до них вони можуть бути прийняті на третьому читанні.

Під час розгляду проектів **Конституції**, конституційних законів і кодексів після того, як статті законопроекту прийняті, на третьому читанні Верховною Радою проводиться голосування щодо глав, розділів, частин законопроекту. Голосування здійснюється окремо щодо кожної структурної частини в зазначеній послідовності після обговорення їх повноти, за відсутності суперечностей і невідповідностей. Під час третього читання застосовується положення ч. 2 ст. 6.6.9.

### **Висновок 3.**

Таким чином, на пленарному засіданні під час розгляду законопроекту щодо внесення змін до Конституції України була повністю відсутня процедура II та III читання.

Стенограма засідання ВРУ 08.12.2004 року підтверджує це, а також говорить про те, що депутати свідомо йшли на порушення регламенту.

## **II. Порушення Конституції України**

Як відомо, текст законопроекту 4180 «Про внесення змін до Конституції України», який був поданий до Конституційного Суду України для висновку про його відповідність статтям 158 та 159 Конституції України, та текст законопроекту «Про внесення змін до Конституції України», який був проголосований 8 грудня 2004 року, є різними. Зміни до законопроекту 4180 були внесені свідомо. Цей факт ніхто не заперечує.

У такому випадку відповідно до рішення Конституційного суду від 9 червня 1998 року законопроект потрібно знову подавати до Конституційного Суду України для висновку про його відповідність ст. 158 та 159 Конституції України. Але цього зроблено не було. Політична доцільність переважила вимогу Конституційного Суду та верховенства принципу бездоганності і юридичної чистоти процедури внесення змін до Конституції України, а, отже, і всього основного закону.

#### **Висновок 4**

Законопроект щодо внесення змін до Конституції України був внесений в парламент з порушенням Конституції України.

Стенограма засідання ВРУ 08.12. 2004 року підтверджує це, а також говорить про те, що депутати свідомо йшли на порушення Конституції України.

#### **Загальний висновок**

З метою забезпечення стабільності правової системи України закон «Про внесення змін до Конституції України» безумовно потребує експертизи Конституційного Суду України щодо відповідності його Конституції України.

## **ЯК ПОСТАВИТИ ПІД СУМНІВ «ПАКЕТНІ» ДОМОВЛЕНОСТІ 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ?**

### **Дуже просто – через зміну законопроекту 3207-1!**

12 жовтня 2005 року на парламентських слуханнях «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» прозвучало два зовсім різних підходи щодо напрямів доопрацювання законопроекту 3207-1 про внесення змін до Конституції України. Один підхід озвучив віцепрем'єр з регіональної політики Роман Безсмертний, інший – народний депутат України, лідер фракції соцпартії у парламенті Олександр Мороз.

Якщо у першому випадку доопрацювання законопроекту призводить до фактичного визнання місцевого самоврядування за усіма рівнями адміністративно-територіального устрою: громадою, районом, областю, то у проекті, прокоментованому О. Морозом, акцент зроблено на зовсім іншому: повна відмова від визначення системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні, відмова від приведення визначення місцевого самоврядування до вимог, ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування і ... подальше обмеження повноважень Президента України через повне нівелювання повноважень місцевих державних адміністрацій.

Для об'єктивності слід сказати, що і в першому, і в другому випадку доопрацювання проекту 3207-1 явно пішло не на користь основному документу.

На наш погляд, головна вада законопроекту №3207-1 не в конструкціях правових норм, а у відсутності адекватних перехідних положень, які б дали змогу логічному безболісному впровадженню його у життя.

Визначальною перевагою та корисністю для українського суспільства цього проекту є саме зміни до статті 133 Конституції України. Адже сьогодні Конституція України не визначає поняття адміністративно-територіальної одиниці, не встановлює територіальної основи для організації місцевого са-

моврядування, що є головним гальмом формування справді життєздатних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. У нинішній ситуації фактично лише міста обласного значення можна вважати повноцінними суб'єктами місцевого самоврядування у розумінні Європейської хартії. Але ж для всіх нас зараз вкрай важливим є створення умов для поліпшення якості життя в поселеннях іншого типу — у невеликих містечках, селищах та селах, де проживає значна частина українського населення і які навіть мріяти не можуть про рівень комфортності життя, що є у Києві чи інших великих містах.

Будь-які спроби здійснити реальну реформу місцевого самоврядування постійно наражались на ці конституційні проблеми і саме тому з'явився законопроект № 3207-1. Його прийняття у пакеті із законопроектом 4180 8 грудня 2004 року стало можливим ще й тому, що автори законопроекту 4180 заклали потужну бомбу під місцеве самоврядування. Адже збільшуючи термін повноважень депутатів місцевих рад до п'яти років через внесення змін до частини 1 статті 141, автори проекту залишили частину 2 цієї статті без змін, хоча саме цією частиною визначається термін повноважень сільських, селищних, міських голів, який залишився 4-річним! Якщо до виборів місцевих рад зміни до частини 2 не будуть внесені, то матимемо парадоксальну ситуацію: наприклад, у Києві буде обрано міськраду на 5 років, а міського голову — на 4 роки! Яким чином діятиме місцеве самоврядування у столиці та в усіх інших містах і селах протягом п'ятого року каденції — залишається загадкою.

Мені довелося бути причетним до авральної підготовки розгляду у пакеті законопроекту 3207-1, після того, як вночі з 7-го на 8 грудня постала проблема із термінами повноважень рад та їх голів. Правові норми цього законопроекту були уже відпрацьовані, але над перехідними положеннями працювати часу не вистачило і тоді було прийняте рішення, що ці зміни мають набути чинності з дня проведення виборів місцевих рад 5-го скликання. Думали, що проект швидко буде розглянуто у Конституційному Суді, і при його поверненні до парламенту можна буде досить швидко відпрацювати перехідні положення. Принаймні тодішній голова комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Анатолій Матвієнко в це дуже вірив.

Із стенограми засідання 8 грудня 2004 року (11:57). В. Литвин: «Я ставлю на голосування для прийняття у пакеті законопроекти 4180 — з уточненнями Тимчасової спеціальної комісії, що зберігають чинну редакцію Конституції України, а також стосуються її перехідних положень, 3207-1 доопрацьований та 6372-Д. Прошу голосувати». За — 402!

Із цієї стенограми чітко зрозуміло, що в «пакеті» депутати голосували за чітко визначені правові конструкції, які містились у двох законопроектах

щодо змін Конституції: № 4180 та 3207-1. Можна припустити, що якби не було законопроекту 3207-1, частина депутатів не підтримала б законопроект 4180. Відтак, «пакету» б не відбулося.

Виходячи із такої нескладної логіки можна зрозуміти, що перегляд законопроекту 3207-1 в контексті зміни, запропонованого у ньому правового регулювання ключових статей є ревізією домовленостей 8 грудня 2004 року і відмовою від «пакетних» зобов'язань. Отже, якщо учасники голосування за «пакет» 8 грудня 2004 року є щирими, вони не мають морального права змінювати правовий зміст законопроекту 3207-1. Мова може йти лише про редагування та перехідні положення, оскільки до місцевих виборів 2006 року ухвалити на основі цих змін цілого комплексу законів уже неможливо.

Що ж являє собою доопрацьований конституційною комісією законопроект 3207-1 (станом на 12.10.05)?

<b>Статті Конституції за проектом 3207-1 в редакції 08.12.05</b>	<b>Статті Конституції за проектом 3207-1 станом на 12.10.05</b>
Стаття 118. Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі в межах та порядку, визначених законом, представляють місцеві державні адміністрації	Стаття 118. В областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень в межах та порядку, визначених законом утворюються місцеві державні адміністрації
Особливості організації та діяльності Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначаються законом	
Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України	Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України
Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня	Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України
Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути скасовані відповідно до закону	
Обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо недовіру висловило не менш як дві третини депутатів від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації	

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:	Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території здійснюють:
1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;	1) контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади;
2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;	2) інші визначені законом повноваження;
3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;	
4) підготовку та виконання у випадках, передбачених законом, відповідних обласних бюджетів;	
5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;	
6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;	
7) реалізацію інших передбачених законом повноважень	
Стаття 133. Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: 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; міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські)	Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села
Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території	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

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається окремими законами України	Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.
Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України	Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища чи міста або добровільного об'єднання у територіальну громаду жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України
Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи	Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України
Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом	Місцеве самоврядування здійснюється жителями населених пунктів в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи
Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад	Міські ради у містах Києві та Севастополі та інших містах з районним поділом утворюють територіальні органи міських рад
Ради громад (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 та майна	Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом
Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом	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

У доопрацьованому конституційною комісією варіанті проекту 3207-1 місцеві державні адміністрації перетворюються в опереткові квазі контрольні органи, чим починають конкурувати з органами прокуратури, які відповідно до змін, внесених 08.12.2004 року знову отримали право загального нагляду.



Стосовно упорядкування територіального устрою України, то все повертається на круги своя – в Україні має залишитись ця плутанина, яка є сьогодні.

Мало того, нова-стара редакція статті 140 не тільки суперечитиме Європейській хартії місцевого самоврядування, адже замість стимулювання об'єднання громад, вкупі з незрозумілим пунктом 6 перехідних положень цього закону, буде стимулювати подальше подрібнення сільрад.

Сам пункт 6 заслуговує окремого дослідження щодо змісту та правової конструкції:

«Реалізація на чергових місцевих виборах 26 березня 2006 року конституційного права на обрання сільських, селищних, міських рад та відповідних голів жителями населених пунктів, які на час набуття чинності Конституцією України обирали єдиного сільського, селищного чи міського голову та відповідний спільний орган місцевого самоврядування, здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом виборів спільного органу місцевого самоврядування та єдиного сільського, селищного чи міського голови. При цьому у цих населених пунктах, що об'єдналися в одну територіальну громаду, вибори сільського, селищного, міського голови та органу місцевого самоврядування, крім відповідного спільного органу місцевого самоврядування та єдиного голови, не проводяться».

Якщо хтось думає, що ця конструкція вирішує проблему «матрьошки» адмінтеродиниць, він глибоко помиляється. Так само сумнівним виглядає, що останнє речення цієї громіздкої та заплутаної мовної конструкції забезпечить від подальшого подрібнення сільрад.

## **Висновок**

Тут ми виклали не всі зміни, які з'явилися у законопроекті 3207-1, а лише найбільш принципові, що повністю вихолостили зміст проекту, проголосованого 8 грудня 2004 року.

У новій редакції цей проект для місцевого самоврядування є непотрібним, а то й більш, він є шкідливим з точки зору не тільки європейського вибору, але й логіки побудови ефективної моделі місцевого самоврядування. Про повсюдність, автономність та фінансову спроможність місцевого самоврядування можна забути надовго.

На мій погляд, відмова парламенту від законопроекту 3207-1 так само, як перегляд його змісту, ставить під сумнів і конституційні зміни, внесені за законом 2222, проголосованим у пакеті, а відтак – усю політичну реформу, про яку так довго говорили.

**13 жовтня 2005, 12:27,**

## НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ» ВІД 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ № 2222-IV

*Президент втрачає право призначати і звільняти членів Кабінету Міністрів.* Одним з наслідків цього буде суттєве послаблення впливу Президента України на виконавчу владу, а відтак – на вироблення та реалізацію державної політики. Діючий сьогодні механізм «доручень Президента», будучи неконституційним і незаконним, перестане працювати, оскільки ніщо не змушуватиме членів Уряду виконувати ці доручення.

*Кабінет Міністрів у своїй діяльності має керуватися постановами Верховної Ради України.* Фактично це означає «доручення Верховної Ради». Ця норма може спричинити необгрунтоване втручання парламенту у діяльність Уряду. Слід також зважати, що постанова Верховної Ради має бути актом внутрішнього характеру і суттєво відрізняється від закону за процедурою прийняття та набрання чинності.

*Верховна Рада України може звільнити будь-якого члена Уряду без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи з главою держави.* Це суттєво послаблює Кабінет Міністрів. Загроза одноосібного звільнення, яка раніше робила членів Уряду «слухняними слугами Президента», змушуватиме членів Кабінету Міністрів бути «лояльними» до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко буде очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ.

*Можливість звільнення парламентом (без погодження з Президентом України) Міністра закордонних справ та Міністра оборони* ставить під загрозу виконання главою держави своїх конституційних обов'язків щодо забезпечення обороноздатності та здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю.

*Норма про звільнення Голови СБУ Верховною Радою України* за поданням Президента ускладнює виконання главою держави своїх конституційних обов'язків щодо національної безпеки. Зокрема, якщо Голова СБУ «заручиться підтримкою» 226 народних депутатів України, Президент взагалі не матиме змоги його звільнити. Проте глава держави повинен мати право звільнити Голову СБУ без будь-якого погодження (як і публічного мотивування).

*Надання Кабінету Міністрів повноважень утворювати «відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».* В умовах залежності Уряду від «коаліції» можливість прийняття Урядом рішень про утворення міністерств, без потреби узгодження цього питання з Президентом, може призводити до «подрібнення» секторів державного управління, роздування складу Уряду, дублювання та конфліктів між ЦОВВ і т.д.

Конструкція «відповідно до закону» може тлумачитися так, що закон може вимагати (передбачає) утворення конкретного міністерства чи іншого ЦОВВ. У цьому разі можна спрогнозувати значну кількість ініціатив щодо «узаконення» різних органів. За такого підходу можливості Уряду у питанні ефективної організації ЦОВВ будуть примарними.

**Відмова від обмеження в Конституції України кількості віце-прем'єр-міністрів.** В умовах коли формування Уряду перебуватиме цілком у руках «коаліції», можна однозначно спрогнозувати, що саме за рахунок цих «безпортфельних» урядових посад відбуватиметься необґрунтоване розширення складу Кабінету Міністрів. Це негативно впливатиме на працездатність Уряду.

**Норма про річну заборону розпуску Верховної Ради, обраної на позачергових виборах,** може призводити до глибоких політичних криз. Адже за Законом 2222 парламентські кризи, і, зокрема, неспроможність парламенту сформувати Уряд, є цілком реальними. Виникає прогалина – що робити, якщо і достроково обраний парламент виявиться неспроможним сформувати Уряд?

Норма про дострокове припинення повноважень члена парламенту 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» (тобто **фактичне впровадження імперативного мандата народного депутата України**) робить народних депутатів «статистами» в руках керівників політичних партій, а не представниками Українського народу, руйнує незалежність народних депутатів України у прийнятті рішень.

Неприйнятним є **залишення за прокуратурою функції загального нагляду.** Це стримуватиме розвиток судової влади, залишатиме загрозу використання прокуратури в політичній боротьбі, а також негативно впливатиме на виконання основних функцій прокуратури.

**Збільшення на один рік строку повноважень Верховної Ради України** віддає народних обранців від народу, від потреби звітування перед виборцями та врахування інтересів виборців у щоденній діяльності. Особливо відчутним буде цей негатив у час прискореного розвитку суспільства та кардинальних реформ, яких нині потребує Україна.

Такі ж наслідки має і **збільшення до 5 років каденції місцевих та регіональних рад:** сільської, селищної, міської, районної, обласної. Особливо негативною є ця новація у зв'язку з одночасним збереженням 4-річного строку повноважень місцевих голів.

**Введення у текст Конституції такого суб'єкта як «коаліція депутатських фракцій»** може бути інструментом для провокування та виникнення

політичних криз. В умовах недостатньої політико-правової культури та традицій в Україні можливі ситуації, коли коаліцію буде неможливо утворити (або зафіксувати факт її утворення), що фактично паралізуватиме подальшу роботу парламенту.

Однією з підстав *дострокового припинення повноважень Верховної Ради* визначено випадок, *коли «протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій і депутатських груп*, відповідно до статті 83 цієї Конституції». Стаття 83 не містить формальних ознак того, коли така коаліція вважатиметься «сформованою» - це має підтверджуватися якимось голосуванням, підписами депутатів, підписами керівників фракцій чи іншим чином? Нечіткі вимоги Основного Закону закладають умови для зловживань з боку «недобросовісного» глави держави та можуть використовуватись для маніпуляцій і тиску на парламент.

*Зміна порядку обрання заступників голів комітетів Верховної Ради, секретарів цих комітетів* (раніше їх обирали безпосередньо в комітетах, а не в цілому Верховною Радою), негативно впливатиме на якість професійного опрацювання рішень Верховної Ради (саме це є основним завданням роботи парламентських комітетів), оскільки тепер основним критерієм призначення буде фракційна належність народного депутата, а не його професійні та організаторські характеристики.

*Запровадження подвійного (різного) порядку призначення окремих членів Уряду* (Міністр оборони, Міністр закордонних справ — мають призначатися Верховною Радою за поданням Президента, а інші члени Уряду — за поданням Прем'єр-міністра) підриває основи діяльності Уряду як «єдиної команди», легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ.

## **Висновок**

Якщо Закон 2222 не буде скасований Конституційним Судом України, то оптимальним варіантом вирішення зазначених вище проблем є корекція положень Основного Закону України шляхом додаткових змін.

Натомість вага «доручень Верховної Ради України» зростатиме, що може бути вкрай небезпечним при активізації діяльності окремих лобістських груп народних депутатів.

*Інше.*

— *принципова пропозиція до Конституції — перенесення на осінь 2005 року (чи ще пізніше) місцевих виборів (для уможливлення адміністративно-територіальної реформ та гарантування свідомого вибору громадян);*

— *можлива (і доцільна) поступка глави держави — відмова на користь Уряду від повноважень щодо призначення голів обласних державних адміністрацій.*

**15 жовтня 2005 року**

**ВИРОДЖЕННЯ**

Після ухвалення політреформи, а ще більше після набуття нею чинності процес «другого етапу» політичної реформи почав набувати нових обрисів. «Поїдання» повноважень Президента, ухвалення законів, які за своєю суттю виходять за рамки навіть зміненої Конституції, наступ на «помаранчеві кадри», ігнорування приписів Конституції парламентом та Урядом, зокрема щодо компетенції та порядку формування коаліції депутатських фракцій, порядку оприлюднення законів, оскарження актів Президента тощо – все це стало першими наслідками політреформи та повністю «пропорційно-партійних» виборів, що відбулися в березні 2006 року.

Але ініціатори реформи не заспокоїлись навіть тепер. З'явилися нові варіанти її продовження чи скоріше виродження?!

За проектом змін до Конституції України № 0900 з'явився новий проект, презентований Морозом О.О. 16 травня 2007 року, поява якого і наштовхнула мене на зібрання раніш написаного про політреформу у одній збірці.

Сьогодні в умовах політичної кризи, протистояння різних політичних сил навіть не на ідеологічних, а на світоглядних основах, у спробах, так як це було 08.12.2004 року, протягнути чергові руйнівні зміни до Конституції України. є ще більш небезпечним для майбутнього України.

Ця поспішність, кулуарність та спроба компромісно-шантажними методами змінювати Основний Закон держави виглядає не просто меркантильними інтересами того чи іншого політика, що за змінами хоче забезпечити для себе перевагу, а добре спланованою акцією з далекосяжними дестабілізаційними наслідками.

Тому зараз навряд чи можна серйозно сприймати будь-які ініціативи продовження політреформи в умовах розпущеного парламенту, маргіналізованих «незалежних» державних та судових органів.

## **ПРОДОВЖЕННЯ «ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ» ЧИ РУЙНАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ?**

*(деякі думки над законопроектом про внесення змін до Конституції України №0900 (перероблений законопроект 3207-1 від 08.12.2004 року)*

Нова політична система України, що стала наслідком безпрецедентного компромісу та порушення Регламенту Верховної Ради України 08 грудня 2004 року уже показала свої головні вади.

Замість монополії на владу, на правильні думки та ініціативи Президента України, українці отримали монополію Прем'єр-міністра України. Але у першому випадку Президента обирали всі українці і він представляв абсолютну більшість виборців, то у новій ситуації Прем'єра обирали фактично

кілька керівників партійних фракцій, які навряд чи отримали мандат від своїх виборців на таку форму коаліції і на такого Прем'єра.

Фактично в Україні створюються умови для повного нівелювання балансу стримувань і противаг в системі влади на національному рівні, коли фактично Уряд керує парламентом, судова влада є надто закритою та корпоративною, а Президент втратив основні важелі протидії для надмірного посилення Уряду в системі влади, які були за часів Кучми і ще не знайшов адекватної заміни цих юридичних важелів впливу на важелі політичні.

Сьогодні практично всі відомі політики, від комуністів до націоналістів говорять про необхідність реформування місцевої влади — органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на рівні районів та областей.

Прем'єр-міністр України навіть публічно заявляв, що до кінця року будуть прийняті зміни до Конституції України в частині місцевого самоврядування і вже з січня 2007 року обласні та районні ради формуватимуть виконкоми, а місцеві державні адміністрації фактично будуть ліквідовані. Практично це ж саме говорить і Голова Верховної Ради України.

Обидва вони посилаються на законопроект про внесення змін до Конституції України за №3207-1 і цей номер законопроекту записано в Універсалі національної єдності.

Але про який саме законопроект іде мова? І хто з них що має на увазі під реформою місцевого самоврядування, посилаючись на цей номер?

Тут необхідно досить детально згадати всю історію появи цього законопроекту та його еволюцію.

## **Початок**

Законопроект про внесення змін до Конституції України з'явився як реакція на неможливість законодавчого розв'язання питання реформування місцевого самоврядування в межах чинних норм Конституції, які не визначають головного — територіальної основи місцевого самоврядування та не встановлюють чітких принципів щодо організації органів місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою держави, оскільки Конституція не містить чітких норм щодо системи адміністративно-територіальних одиниць.

Головною ідеєю розроблення та ухвалення законопроекту 3207-1 було бажання створити конституційні умови для проведення в Україні повноцінної реформи політичної системи, що неможливо без реальної децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування.

Цей законопроект було підготовлено фахівцями Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора за участю науковців та експертів, що займаються проблемами зако-

нодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування протягом 2003–2004 років.

Після внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України за ініціативи тодішнього голови комітету Верховної Ради України А. С. Матвієнка він отримав номер 3207-1 та був широко обговорений в органах місцевого самоврядування, на різноманітних публічних акціях асоціацій місцевого самоврядування, науковців, пройшов широку громадську експертизу і в цілому отримав підтримку як науковців, громадських активістів, так і практичних працівників місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад різних рівнів.

Ідеологією законопроекту 3207-1 стало розуміння того факту, що реформа системи влади на регіональному та місцевому рівнях може бути здійснена за умови утворення в Україні чіткої трирівневої системи адміністративно-територіального устрою, встановлення принципу повсюдності місцевого самоврядування і приведення конституційних норм, що регулюють систему місцевого самоврядування в Україні до принципів європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною.

### **Грудень 2004 року**

Незважаючи на актуальність згаданого законопроекту для реформування системи влади в територіях, законопроект у Верховній Раді України довгий час перебував без руху і був затребуваний лише в умовах гострого політичного конфлікту листопада – грудня 2004 року.

Саме тоді для розв'язання політичного протистояння було досягнуто політичної домовленості про негайне внесення змін до Конституції України за законопроектом 4180.

Проте у цьому законопроекті через неуважність розробників, непрофесійність тодішньої тимчасової комісії, яка готувала ці зміни, була закладена суттєва юридична помилка: місцеві (міські, селищні, сільські) ради обираються терміном на 5 років, а міські (селищні, сільські) голови на – 4 роки.

З метою виправлення цієї помилки було прийняте рішення негайно внести до так званого «пакетного» голосування по політичній реформі законопроект 3207-1 для голосування у першому читанні для направлення його до Конституційного Суду України.

Оскільки законопроект перед внесенням на голосування 8 грудня 2004 року проходив узгодження з представниками різних фракцій за умови обмеженого часу, він містив деякі неточності та мав головну ваду – не надто детально вписані перехідні положення.

Проте разом з іншими законопроектами він був проголосований 8 грудня 2004 року і направлений до Конституційного Суду України, котрий дав висновок про відповідність його вимогам Конституції України.



У той же час Конституційний Суд України вказав на необхідність доопрацювати перехідні положення законопроекту.

### **Перетворення**

Верховна Рада України 4-го скликання мала достатньо часу, щоби виправити ці неточності та відпрацювати законопроект 3207-1 у публічному режимі, аби Україна нарешті отримала можливість для дійсно потрібної системної реформи політичної системи.

Натомість все відбулось за іншим сценарієм.

Напевне, вперше в історії українського законопроекткування текст законопроекту 3207-1 у новій редакції був відсутній на сайті Верховної Ради України, не було проведено жодного публічного заходу за участю науковців та представників місцевого самоврядування для обговорення зовсім іншої, ніж редакція 8 грудня 2004 року, редакції цього законопроекту.

Законопроект не був навіть розглянутим профільним комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, комітетом з питань правової політики.

Склалось враження, що головним ідеологом нової редакції став тодішній голова тимчасової комісії з опрацювання політичної реформи – О. Мороз.

23 грудня 2005 року зранку народним депутатам України було роздано нову редакцію законопроекту 3207-1, а об 11-20 Верховна Рада України 328 голосами «За» проголосувала за законопроект 3207-1 в абсолютно новій редакції (далі – редакції О. Мороза).

Варто відмітити, що голосування 23 грудня 2005 року навряд чи можна було визнати легітимним, оскільки реально в момент голосування у сесійному залі було не більше 100-110 народних депутатів.

Незважаючи на це, законопроект з повністю зміненою концепцією продовжував іменуватись законопроектом 3207-1, тим самим вводячи в оману людей, які знають суть законопроекту за цим номером від 08.12.04.

Після набуття повноважень Верховною Радою України 5-го скликання цей законопроект перереєстрований за № 0900. І саме під таким номером його доведеться розглядати Конституційному Суду України.

### **Небезпеки та новації законопроекту про внесення змін до Конституції України за № 0900 (проекту 3207-1 у редакції О. Мороза).**

На жаль, закритість процесу підготовки нової редакції законопроекту, відсутність у процесі практиків та теоретиків місцевого самоврядування призвела до повного руйнування концепції законопроекту та появи цілої низки просто юридичних «ляпів», які можуть мати дуже негативні наслідки для державного будівництва.

## **1. Верховна Рада України отримала право на ліквідацію населених пунктів.**

Пункт 29 статті 85, яка визначає повноваження Верховної Ради України, доповнили словами: «утворення і ліквідація населених пунктів та округ».

Ситуація може виглядати абсолютно абсурдною, коли у Верховній Раді з'явиться проект постанови про ліквідацію, наприклад, Львова чи Донецька, який навіть може бути проголосованим!

Причиною появи такої норми в Конституції України, на мій погляд, є незрозуміння авторами проекту природи адміністративно-територіальної одиниці як категорії адміністративного права та її відмінності від населеного пункту як категорії містобудування. Термінологічне поєднання населеного пункту з адміністративно-територіальною одиницею є неприродним для конституційного права і породжує масу проблем у подальшому законодавстві.

Цілком природним виглядає право законодавчого органу на ліквідацію чи перетворення адміністративно-територіальної одиниці, але надання права законодавчому органу на ліквідацію населеного пункту виглядає надто сумнівною новацією, яка може мати дуже небезпечні політичні наслідки.

Населені пункти у своїй більшості утворені достатньо давно не через рішення парламенту чи якогось іншого органу, а як наслідок природного розселення людей, тому ліквідувати населені пункти через рішення парламенту навряд чи можна вважати доцільним.

Населений пункт може бути виключеним з реєстру лише за певних об'єктивних обставин: припинення проживання там людей або їх виселення внаслідок якоїсь катастрофи.

## **2. Повністю скасовуються районні державні адміністрації, обласні державні адміністрації втрачають функції виконавчих органів і перетворюються на структури з незрозумілим статусом, які «здійснюють контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади».**

Викликає багато заперечень нова редакція статей 118 та 119. Фактично за проголосованими змінами навіть складно зрозуміти статус МДА. Чи є вони органами виконавчої влади? Чи мають вони контрольні функції щодо місцевого самоврядування? Яка природа здійснення виконавчої влади в областях України?

У конституційній практиці країн Європи є два підходи до визначення ролі та місця державних адміністрацій (префектів, воєвод, комісарів) в адміністративно-територіальних одиницях регіонального рівня. МДА або повністю здійснюють виконавчу владу на регіональному рівні, або мають широ-

кі контрольні повноваження за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

За новими змінами статус українських МДА не відповідає ні першому, ні другому підходу. Адже МДА не здійснюють виконавчої влади в областях і в той же час не мають функцій державного нагляду за законністю рішень органів публічної влади (місцевого самоврядування), як про то йшла мова в концепції адміністративної реформи 1998 року на перспективу. Спроба надати їм функції контролю над дотриманням законів органами виконавчої влади, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади, фактично розмиває систему адміністративного нагляду у виконавчій владі, у той же час випускає з-під контролю держави рішення органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, зокрема у сфері делегованих повноважень, що в умовах політизації обласних рад, обраних на партійній основі, є вкрай небезпечним для стабільності та єдності держави.

Протягом 2006 року в Україні зафіксовано маса випадків, коли обласні та районні ради виходять за межі власної компетенції, приймають рішення, які не відповідають закону і не належать до повноважень місцевих рад.

У більшості випадків, вони навіть ігнорують приписи прокурора і не скасовують своїх не правових рішень.

Якщо така практика буде продовжуватись в нових умовах, коли ці ради матимуть свої виконавчі органи, то це призведе до повного хаосу в територіях.

Тому говорити про скасування МДА без визначення механізму забезпечення законності органами місцевого самоврядування, їх юридичної відповідальності за незаконні рішення та способу провадження державної політики в територіях є не тільки нелогічним, а й шкідливим для майбутнього держави.

### ***3. Остаточо заплутується система адміністративно-територіального устрою України та система місцевого самоврядування***

За чинною Конституцією систему адміністративно-територіального устрою складають: області, райони, міста, райони у містах, селища, села.

Така класифікація не відповідає природі адміністративно-територіального устрою, оскільки об'єднує категорії власне адміністративно-територіальних одиниць (області та райони) та поселень (міста, селища, села). Це призводить до того, що ми маємо заплутану систему місцевого самоврядування: так звану матрешку рад, коли до складу міста з міською радою входять інші міста, селища та села із своїми радами.

Проект 3207-1 у редакції від 08.12.2004 намагався розв'язати цю проблему та ввести на конституційному рівні в Україні 3-рівневу систему адміністративно-територіального устрою: області, райони, громади.

Тут варто відмітити, що в Європейському Союзі є універсальна класифікація рівнів адміністративно-територіальних одиниць (NUTS), введена рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14.02.2001. Відповідно до цієї класифікації різні за розмірами та традиціями країни обирають свою систему адміністративно-територіального устрою. Але така система АТУ, що діє в рамках вимог європейської класифікації, дозволяє країнам – членам ЄС гармонізувати своє законодавство, а, головне, забезпечує однакові вимоги щодо доступу різних АТО різних держав до структурних фондів ЄС.

- **NUTS 1 - землі у Німеччині чи регіони в Бельгії (3-7 млн осіб);**
- **NUTS 2 - регіони у Німеччині чи провінції в Бельгії (0,8 – 3 млн осіб);**
- **NUTS 3 - райони у Німеччині чи ародісманти в Бельгії (0,15 – 0,8 млн осіб);**
- **NUTS 4 - територіальні утворення, менші за NUTS 3(сільські райони);**
- **NUTS 5 - муніципалітети, комуни, громади.**

Законопроект 3207-1 у редакції від 08.12.2004 відповідав вимогам європейської класифікації і визначав оптимальну для України трирівневу систему, що відповідає європейським **NUTS 2, 4, 5.**

Проголосований 23.12.2005 законопроект 3207-1 у редакції О. Мороза замість узгодженої 08.12.2004 трирівневої системи повертає нежиттєву систему АТУ радянського періоду і вводить ще одну адміністративно-територіальну одиницю дивної природи утворення – округу.

Відтепер в Україні буде така система адміністративно-територіального устрою: області, райони, міста, райони у містах, селища, села, а також округи.

Якщо традиційне українське слово «громада», що адекватно перекладається на подібні за значенням «комуни» чи «общини» не подобається нинішньому складу Верховної Ради України, його можна замінити будь-яким іншим словом, у тому числі – «округою», це не принципово, головне, аби збереглася логічна та зрозуміла трирівнева система адміністративно-територіального устрою України.

**Округа** за проектом Мороза суттєво відрізняється від **громади** за проектом Матвієнка:

<b>Округа за проектом Мороза</b>	<b>Громада за проектом Матвієнка</b>
«Округою є утворена на основі добровільного об'єднання жителів адміністративно-територіальна одиниця, у складі якої кілька населених пунктів»	«Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому порядку межі її території»

Як видно з таблиці, округа не є базовою одиницею адміністративно-територіального устрою, її введення не тільки не усуває, а, навпаки, посилює проблему «матрешки рад», оскільки суттєвих трансформацій зазнала і стаття 140 Конституції України, яка вводить місцеве самоврядування в «адміністративно-територіальних одиницях». Якби населені пункти не належали до АТО, це було б вірно, але оскільки населені пункти є АТО, то навіть в межах округи залишаються органи місцевого самоврядування в селах, що об'єднані в округу!

#### **4. За новим проектом змін до Конституції в Україні різко зросте кількість органів місцевого самоврядування та кількість «матрешок рад».**

Хоча змінена стаття 140 не містить жодних посилань на «округи», у контексті змін статті 133 можна стверджувати, що за цими змінами всі населені пункти в Україні матимуть свої місцеві ради, виконкоми та відповідно сільські, селищні голови, адже у цій статті з'явилося дві норми, які це впроваджують:

нова редакція ч. 2 статті 140: *«Місцеве самоврядування здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць»;*

нова редакція ч. 4 статті 140: *«Місцеве самоврядування здійснюється жителями населених пунктів, округ в порядку встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».*

Сьогодні в Україні 28 615 сіл, незважаючи на те, що ці села об'єднані в менш як 12 500 сільрад, 96% сільрад є дотаційними, понад 60% глибоко дотаційні – коли власних доходів не вистачає навіть на заробітну плату голові та секретареві. Значне збільшення кількості сільрад призведе до ще більших проблем з їх фінансуванням та повністю заблокує будь-які можливості оптимізації адміністративно-територіального устрою України.

Введення поняття «округи» не вирішує питання «матрешки рад», оскільки редакція ч. 4 статті 140 встановлює, що в окрузі діють сільські, селищні та міські ради залежно від статусу населених пунктів, що входять в округу, а поняття «ради округи» відсутнє взагалі.

Визначення адміністративно-територіальними одиницями у статті 133 сіл, селищ та міст, вкупі з тезою ч. 2 статті 140 про здійснення місцевого самоврядування в межах адміністративно-територіальної одиниці не вирішує питання повсюдності місцевого самоврядування базового рівня. Воно як замикалось, так і замикатиметься в межах забудови села, селища чи міста. Натомість юрисдикційні повноваження на території поза межами населених пунктів перейдуть до районних рад.

Фактично за новими змінами Конституції, відповідно до законопроекту № 0900, місцеве самоврядування базового рівня консервується у нинішньо-

му стані, натомість впроваджується місцеве самоврядування районного та обласного рівня. Хоча за природою на обласному рівні має здійснюватись не місцеве, а регіональне самоврядування, у протилежному випадку місцеве самоврядування базового рівня приречене на стагнацію й утискування районним та обласним рівнями.

Досить сумнівною з точки зору фінансової спроможності місцевого самоврядування є норма, що з'явилась у частині 3 статті 142: *«Законом визначається мінімальна частка від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів»*.

Ця норма фактично виключає можливість стовідсоткового зарахування окремих видів податків до місцевого бюджету, що існує сьогодні і що має стати ще більш важливим на найближчий період. Ця норма завжди даватиме підстави для конституційного оскарження будь-якого закону, що вводить місцеві податки, чи визначає якусь частку, наприклад 75% відрахувань прибуткового податку для місцевого бюджету.

## **Висновки**

На підставі вище викладеного можна стверджувати: законопроект про внесення змін до Конституції України № 0900 (ухвалений 23.12.2005 у новій редакції законопроект 3207-1) є вкрай небезпечним для стабільності політичної системи України та розвитку місцевого самоврядування базового рівня.

Проблемною стає реалізація державної політики на всій території України, порушується вертикаль виконавчої влади, має місце ні тільки чергове ослаблення Президента України, а й Уряду України, що не відповідає раніше ухваленій законом 2222 концепції перерозподілу повноважень у системі влади в Україні.

Набуття чинності цього закону зруйнує всю систему виконавчої влади в територіях та заблокує будь-які можливості реформування територіального устрою України та посилення спроможності місцевого самоврядування на базовому рівні (село, селище, місто).

Цей закон несе надзвичайно велику загрозу подальшої дезінтеграції України. Партійні вибори до місцевих рад, які також були результатом необдуманих компромісів у Верховній Раді України 4-го скликання, призвели до різкої політичної регіональної поляризації обласних рад в Україні.

Відсутність дієвого механізму нагляду за рішеннями обласних рад, відсутність механізмів розв'язання конфліктів у радах з боку держави неминуче призведе до конфліктів уже не на рівні рада – голова ОДА, вони перейдуть на новий рівень: облрада – Кабмін, чи облрада – Верховна Рада України.

І дарма думають противники Президента, що, ліквідувавши МДА, вони остаточно ослаблять Президента і отримують визначальну власну перемогу.

Насправді все буде зовсім не так. Області, де в облрадах більшість депутатів не сприймають політичну орієнтацію нинішнього уряду чи нинішнього парламенту, навряд чи будуть легко керованими з Києва.

### **Що робити?**

1. Слід негайно припинити спекуляції на тему, що з 2007 року не буде місцевих державних адміністрацій, а обл(рай)ради сформують свої власні виконкоми, оскільки це ослаблює і без того слабку виконавчу владу в регіонах і стимулює ради до протиправної діяльності.

2. Враховуючи надто небезпечні для подальшого майбутнього української політичної системи наслідки від внесення запропонованих законопроектів № 0900 (новою редакцією законопроекту 3207-1) змін до Конституції України, відкликати законопроект з розгляду Конституційним Судом України.

3. Оскільки робота над цими змінами була не публічною, до цієї роботи не були залучені знані українські конституціоналісти, відсутні наукові та громадські експертизи цього законопроекту, варто здійснити цілий комплекс заходів щодо адекватного відпрацювання змін до Конституції України, а саме:

1) доручити здійснити наукову юридичну експертизу цього законопроекту в контексті його відповідності міжнародним документам, стороною яких є Україна, та потребам реформування політичної системи нашої держави провідним науковим установам України: Українській правовій академії, Інституту держави і права України, Національній Харківській юридичній академії ім. Я. Мудрого, Київському та Львівському державним університетам;

2) провести спільне засідання Національної комісії верховенства права та розвитку демократії та відповідних профільних комітетів Верховної Ради України для обговорення законопроектів 3207-1, 0900 та опрацювання напрямів удосконалення політичної системи України;

3) організувати публічне обговорення майбутніх конституційних змін у суспільстві із залученням провідних фахівців-конституціоналістів та політиків;

4) створити спільну тимчасову конституційну комісію за участю Голови Верховної Ради України та Президента України, з урахуванням нинішнього складу депутатських фракцій та забезпечивши участь у її роботі представників виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування для остаточного опрацювання та узгодження змін до Конституції України.

Оскільки відповідно до статті 155 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України має бути ухваленим на наступній черговій сесії Верховної Ради України після тієї, де він був схвалений попередньо, то сьогодні немає підстав вважати, що законопроект 0900 може бути проголосованим в цілому уже в поточному році. Реалізація пунктів 1–4

Прикінцевих та перехідних положень цього законопроекту вже неможлива і потребує нових змін, що знову ж таки потребуватиме додаткової процедури їх зміни з повторним направленням до Конституційного Суду України.

Все це дає підстави сподіватись, що цей законопроект не може стати законом протягом найближчих шести місяців.

Саме тому цей час слід ефективно використати для підготовки комплексних змін до Конституції України, які б мали добре відпрацьований механізм їх поетапного введення, оскільки зміни політичної системи дуже болюче впливають на внутрішню ситуацію в державі.

До досягнення узгодженого рішення щодо конституційних змін між усіма суб'єктами політики варто утриматись від внесення до Верховної Ради України та розгляду законопроектів про зміни до Конституції України від суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначених Конституцією України.

**26.10.2006 року**

## **2006 РІК: РУЙНУВАННЯ СТАРИХ ТА ФОРМУВАННЯ НОВИХ МІФІВ**

Україна – країна міфів, українська політика – суцільна міфотворчість, де на зміну одним міфам приходять інші.

Минулий рік не став виключенням з цього правила.

**1. Європейський розвиток та благополуччя ми можемо забезпечити лише через механізми вільних виборів. Про це нам говорили не тільки українські політики та європейські чиновники. У цьому були переконані всі. Але, на жаль, ми забули другу частину тези про ефективність демократії.**

Демократія – не тільки можливість, але й велика відповідальність.

1) У 2004 році завдяки народному протесту, бажанню змін закінчилась епоха Кучми. Принаймні, так думала переважна більшість українців. Голосування за Президента України 26 грудня 2004 року було дуже чесним та демократичним – переміг Віктор Ющенко.

Віктор Ющенко виступив гарантом чесних виборів до парламенту 26 березня 2006 року. Те, що вибори пройшли чесно та демократично, визнали всі. Результат виявився дуже несподіваним. Ті, що уособлювали епоху Кучми, знову повернулись до влади.

Серед народних депутатів України з'явилась велика група осіб, які за мажоритарною виборчої системою не те, що ніколи не стали депутатами, вони б ніколи навіть не висувались кандидатами в депутати. Індивідуалізм, ха-



ризм, освіченість депутата відходять в минуле. Настала пора волі партійних чи фінансових вождів у парламенті.

Тепер багато українців чухають потилицю і не розуміють, як так могло статись!

Мало того, у суспільстві розвивається тривожний синдром: донецькі прийшли надовго і просто так влади не віддадуть, чесних виборів напевне знову не буде.

2) У Києві обрали міським головою Л. Черновецького. Вранці після голосування кияни були дуже здивовані своїм вибором. Третина виборців Києва, за експертними оцінками, це передусім пенсіонери, малозабезпечені, інваліди та прихильники «посольства Божого» – обрали керівника столиці.

Наслідками цього вибору стали бійки в Київграді, найвище зростання вартості комунальних послуг серед усіх міст України, практично повна відмова від конкурсних механізмів використання землі та майна, скасування рішень своїх попередників щодо окремих інвестиційних проектів, замикання фінансових потоків міста на свої структури, тощо.

Вперше за всю історію української незалежності міський голова не брав участі в офіційних святкових заходах. В останній тиждень 2006 року в опублікованих фондом Демократичні ініціативи соціологічних дослідженнях зафіксовано, що понад 70% киян готові висловити недовіру кийському голові на майбутньому референдумі. І це лише через півроку роботи!

3) Новосформовані обласні та районні ради розпочали свою роботу з обрання двох, чотирьох, навіть шести заступників, хоча за законом їх має бути не більше одного. Таке свавілля одразу призвело до різкого збільшення витрат на управління. Збільшення кількості заступників призвело до зростання кількості працівників апарату ради. Але ж повноваження рад нового скликання у порівнянні з повноваженнями рад попереднього скликання не збільшились.

Не маючи ні повноважень, ні бажання займатись місцевим розвитком, деякі обласні та районні ради зайнялись політикою. Одні визнавали російську мову регіональною, інші оголошували територію району зоною вільною від НАТО тощо

Далі почались конфлікти з місцевими державними адміністраціями, потім внутрішні конфлікти в радах, потім у фракціях...

Перед виборами всі декларували необхідність подолання лобізму, впровадження конкурсних механізмів виділення землі, передавання в оренду майна тощо.

Після виборів усі про це забули. Пакетні голосування – ось головний здобуток пропорційної виборчої системи на місцевих виборах. Одним голосуванням голосують за декілька рішень, якими відводиться земля чи надається майно бізнесу близького для різних фракцій! Про інтереси партійно-бізнесові дбають усі, про інтереси громад дбати нікому.

Механізми демократії, які нібито є європейськими і які були впроваджені в Україні у 2006 році, показали:

а) вони не є досконалими — формування парламенту на основі виключно пропорційної виборчої системи, так само як і обрання міських голів відносно більшістю голосів не відповідають реальним уподобанням виборців і несуть загрозу дестабілізації владних інститутів;

б) формування місцевих рад за закритими партійними списками призвело виключно до їх політизації, подальшого зрощення бізнесу з політиками, відриву місцевої влади від її першоджерела — народу;

в) демократія — це велика відповідальність народу за свій вибір, до якої більшість народу виявилась неготовою.

## **2. Мороз – найбільш моральний політик?**

Ще однією несподіванкою для українців стала поведінка О. Мороза при формуванні більшості у Верховній Раді України. Протягом багатьох років Олександр Олександрович у багатьох асоціювався з найвищим моральним авторитетом в українському політикумі. Напевне, це був добре сформований імідж, який активно підтримувався необхідним піаром.

Якось забулось, що від Мороза в різний час пішли найближчі до нього люди (Вігренок, Ющик, тепер Вінський), що його «ініціативи» у справі Гонгадзе, плівок Мельниченка, шантаж щодо проведення політреформи, «квотного розподілу посад» після «помаранчевої революції» не виглядали моральними. Всі його стратегічні політичні ініціативи у результаті лягали виключно на користь його партії та Російській Федерації.

Але імідж відіграв свою роль.

Ідея-фікс Мороза отримати максимальну владу в Україні не через прямі вибори (він зрозумів свою безперспективність як аутсайдер усіх попередніх президентських перегонів) взяла гору над іміджем. У самий останній момент активний учасник «помаранчевої більшості» стає основним фундатором «антикризової більшості» і отримує посаду Голови Верховної Ради України, яка після пролобійованих ним же змін до Конституції України стає дуже впливовою.

Після такого кульбіту навряд чи якийсь європейський політик залишився би на плаву. Але Мороз знову намагається грати роль «морального авторитета».

І не виключено, що завдяки старанням піарщиків через деякий час його зрада своїх товаришів по «помаранчевій революції» буде виглядати як найбільш моральний вчинок українського політика, як дії спасителя української нації.

Натомість аморальність Мороза чітко проглядається і у ситуації з продажем землі. Незважаючи на те, що він був Головою Верховної Ради у попередній каденції, незважаючи на те, що вже протягом 2006 року за своєю по-

садою він міг би прискорити розгляд необхідних для ринку землі законів, він лише ініціює та підтримує ініціативи про так званий мораторій на торгівлю землею, ніби не помічаючи, що навколо великих міст практично вся земля вже продана, але продана у тіньовий спосіб.

Це, мабуть, знають усі, крім самого Мороза. Але навряд чи знає більшість людей в Україні, що саме О. Мороз був доповідачем першої редакції Земельного кодексу України ще далекого 1992 року. І саме у цій редакції було вперше закладено право приватної власності на землю.

### **3. Слабкий Ющенко, чи сила відповідальності?**

Здається, 2006 рік остаточно закріпив за Віктором Ющенком означення слабого Президента.

Головними підставами такого означення стали: програш «Нашої України» на парламентських виборах; неможливість формування «помаранчевої більшості» у Верховній Раді України, спроба відмовитися від недопущення набуття чинності політреформою; відмова від розпуску парламенту та внесення кандидатури Януковича на посаду Прем'єра.

1) Поразка «Нашої України» на виборах 2006 року лише почасти залежить від В. Ющенка. Ющенко обіцяв чесні вибори без адмінресурсу. Він дотримав свого слова. Голови МДА не впливали на вибори, фальшувань не було. Натомість не було виразної виборчої кампанії НУ, не було адекватних людей-агітаторів, не були сформовані вертикалі виборчого блоку. На місцевих виборах НУ часто боролась із своїми партнерами по національному блоку. Правда також і в тому, що Президент жодного разу не закликав виборців голосувати за НУ. Але чи міг він це зробити, не порушивши свого слова про забезпечення чесних виборів?

Найбільша вина Президента тут лише в тому, що він, будучи почесним головою партії, так і не зміг переконати партію переглянути партійне керівництво й усунути від партійного керма людей, що ототожнюються з поразками та негативом. Люди, що практично втратили перемогу після виборів у 2002 році, потім у 2004-му, призвели до конфлікту в середині помаранчевого табору в 2005-му, залишились керувати партією у виборчому процесі 2006 року. Відтак вони знову програли, а винним знову зробили Президента України.

2) Політреформа 8 грудня 2004 року напевне ввійде в історію України, як найбільш успішна спецоперація проти української держави. Шантаж Мороза, переляк керівництва НУ через те, що не вдасться виграти вибори 26 грудня 2006 року без внесення змін до виборчого закону, призвели до антиконституційного внесення змін у Конституцію України сумнозвісним законом 2222. Цей закон можна було скасувати весною 2005 року. Для цього були всі підстави: оформлене звернення народних депутатів до Конституційного Су-

ду, був укомплектований сам Конституційний Суд, звернутись до Конституційного Суду мав право і сам Президент.

Проте Президент не міг скористатись своїм правом, оскільки був зв'язаний обіцянкою даною Морозу не ініціювати перегляд політичної реформи. Юлія Тимошенко, яка за не спростованими відомостями тримала в себе конституційне подання з підписами народних депутатів України, напевне, як гарантію своїх повноважень у майбутньому, не дала йому подальшого руху. Після своєї відставки вона заявила про необхідність впровадження політреформи в життя і навіть свою виборчу кампанію БЮТ проводив як всенародні вибори Прем'єра. Результати коаліційних домовленостей стали для Тимошенко холодним душем і вона знову заговорила про необхідність скасування політреформи, але «поїзд уже пішов». Політична ситуація в державі вже зовсім інша.

3) Після остаточного зриву домовленостей щодо «помаранчевої більшості» та обрання Мороза Головою Верховної Ради України всі чекали рішення Президента. Нездалі політики від БЮТу та НУ, що проворонили перемогу, стали апелювати до Президента як до останньої надії не допустити повернення Януковича, а з ним – усієї попередньої команди до влади.

Всі чекали розпуску парламенту. Розгубленість відчувалась і у стані антикризовиків. Україна була на відстані одного кроку від першого у своїй історії розпуску парламенту.

Правда, ніхто з тих політиків, що підштовхували Президента до цього кроку, не могли дати відповіді на кілька простих запитань: що робити, якщо Верховна Рада України відмовиться виконувати указ про свій розпуск? Як розвиватиметься ситуація в регіонах (сім найбільших областей України), де більшість в обласних та районних радах має Партія регіонів? Чи не отримаємо ми «парад суверенітетів» і що з ними робити?

Партія регіонів свідомо нагнітала кризу, висуваючи Прем'єром саме В. Януковича. У партії тоді перемогли «яструби». Президент не зміг взяти на себе відповідальності за можливу катастрофічну дестабілізацію ситуації в Україні, що виникла в результаті амбіцій Тимошенко, Порошенка та Мороза.

Виконуючи свою нову, у контексті політреформи роль, В. Ющенко запропонував розв'язку так, як це впливало з Конституції та європейської практики, але обставивши це Універсалом національної єдності. Навряд чи у когось був сумнів щодо дотримання цього універсалу антикризовиками. Так і сталось, але у майбутньому Універсал ще зіграє свою роль у новій ситуації, коли антикризовими заведуть протистояння в Україні у глухий кут (звичайно було б добре, аби цього не сталось).

У будь-якому випадку перший тиждень серпня 2006 року приніс розв'язку однієї політичної кризи і заклав основу для більш затяжної «позиційної війни» між колишніми суперниками по президентських перегонах та відпо-

відними ідеологіями суспільного розвитку, а відтак нової політичної кризи, яка неминуче насуватиметься.

Отже, відповідь на запитання щодо «слабкості» Президента Ющенка поки що залишається відкритою.

Наступ на Президента, що ведеться на всіх фронтах українського політикуму, фактично є наступом на основи стабільності суспільства, а тут Президент є дуже чутливим, тому реакція неминуче буде.

#### **4. Покращення вашого життя вже сьогодні!**

Це гасло з передвиборних роликів Партії регіонів добре запам'яталось усім. Злиденні люди, що порпаються на сміттєзвалищах, тотальне безробіття, маленькі пенсії, зростання цін, бездушність чиновників тощо. На фоні цього пасажі про некомпетентність помаранчевої влади, високий професіоналізм регіонів і як результат «покращення вашого життя вже сьогодні».

Новий «антикризовий» уряд діє лише з середини серпня 2006 року, тобто менш як півроку, а результати просто неймовірно успішні. Але чи є тут заслуга нового уряду?

Якщо простежити динаміку української економіки за останні роки, можна побачити чітку закономірність. Протягом 2003 – початку 2004 року економіка зростала досить високими темпами, друга половина 2004 року показала спад економіки, який найбільш яскраво проявився в першому півріччі 2005 року, але, починаючи з середини 2005 року, почався знову ріст.

Тут далися взнаки різні чинники. Погіршення кон'юктури зовнішнього ринку металів та хімії в кінці 2004 – початку 2005 років, різкий поворот держбюджету до людини, що було зроблено урядом Тимошенко на початку 2005 року, і призвело до значного зростання доходів людини й відтоку коштів з підприємств.

Проте економіка через деякий час адекватно відреагувала на зростання грошової маси у населення, а невтручання в економіку уряду Єханурова дало змогу почати їй активно зростати навіть в умовах різкого подорожчання газу.

Якщо на початку 2006 року експерти Світового банку пророкували зростання українського ВВП у 2006 році на 2%, то в квітні мова йшла вже за 4%, а в червні 2006 року, тобто ще до приходу уряду Януковича, прогноз зростання склав уже 6%. Тому нинішнє зростання на рівні 7%, як стверджує уряд Януковича, не є прямим результатом його діяльності, це реакція інерції економіки, що була розігріта перед цим.

Наразі розкритикований новим урядом бюджет 2005-го та 2006-го років вперше за роки незалежності дав змогу суттєво виправити ситуацію в освіті та медицині. Особливо це помітно в сільській місцевості. Ліквідовані у своїй більшості борги по зарплаті перед бюджетниками, а сьогодні по сільських районах, зарплата бюджетників формує до 20% надходжень пенсійного фонду.

Єдине, що встиг зробити новий уряд, це завдати проблем селянам своїми експериментами із зерном. Зміна правил експорту зерна, неможливість його відвантаження за кордон призвели до різкого падіння закупівельних цін на зерно, а у мовах поганого врожаю — нанесли серйозних втрат товаровиробникам.

Проте інерція 2006 року вичерпується, результати діяльності нового уряду стануть помітними лише у другій половині 2007 року.

Цікаво, що Михайло Папів прямо через тиждень після свого призначення заявив, що ситуація з безробіттям в Україні найкраща серед країн-сусідів.

Виходить, що виборчі ролики були брехливими?

Стосовно професіоналів нової команди, то тут також варто зробити певні порівняння. Якщо вже Цушко кращий мільціонер, ніж Луценко, а Шуфрич кращий міністр-надзвичайник, ніж Балоба, то ми маємо серйозні проблеми з поняттям професіоналізму.

Взагалі в 2006 році постало питання про повернення на посади тих, хто керував галузями у минулому і не зміг зробити нічого путнього.

Якщо у помаранчевої команди були проблеми з кадровим складом, оскільки у своїй більшості це були нові молоді кадри, то у антикризовиків проблеми іншого плану — повернення тих, хто працював і вміє працювати винятково в умовах авторитаризму, але час тепер інший...

Стосовно інших передвиборних обіцянок Партії регіонів, то варто згадати їх стурбованість зростанням ціни на газ до 95 доларів за тисячу кубів у січні морозного 2006 року. Ми пам'ятаємо, як вони називали цю ціну зрадою України і як мали досягти зменшення ціни на газ. Не пройшло й року, як ціна в 130 доларів за ту ж тисячу кубів, узгоджена новим Урядом уже видається як неймовірний успіх нової урядової політики. Але у січні 2006 року таке підвищення ціни на газ частково компенсувалося зростанням плати за транзит, а в січні 2007 року плата за транзит не змінюється!

Обсяги публікації не дозволяють розкрити ще цілу низку тем, пов'язаних з новітніми українськими міфами, зокрема міфом про «команду» та «командну гру» у політиці. Цьому питанню ми спробуємо приділити увагу в наступній публікації.

**4 січня 2007, 11:47,**

## ТРЕТЯ РЕСПУБЛІКА

Нинішня ситуація в Україні є досить не прогнозованою з точки зору її можливого розвитку.

З одного боку ми маємо досить високі темпи економічного зростання, про що свідчать найбільші в Європі темпи зростання ринків автомобілів, нерухомості, мобільного зв'язку, пива тощо.

З іншого — присутнє відчуття тривоги у переважній більшості населення щодо можливого повернення України в епоху авторитаризму, протистояння, політичної, а відтак економічної дестабілізації.

Відчуття тривоги, що демонструють всі останні соціологічні опитування, на мій погляд, має своє глибинне пояснення у поверненні побоювань українського етносу, щодо приреченості на маргінелізацію тепер уже у власній державі. Поки що ці побоювання перебувають на рівні підсвідомості і недостатньо чітко ідентифікуються українською спільнотою, але приводів для посилення такої самоідентифікації стає щораз більше.

Інстинкт національного самозбереження народу завжди спрацьовує у ситуації максимальної загрози.

Так було у 1917–1918 роках, коли постала **перша** українська республіка УНР, так сталося в кінці 80-х, коли в 1990–1991 роках оформилась **друга** українська республіка.

Здавалось, що нарешті український етнос отримав всі можливості для свого швидкого розвитку у власній українській державі, вільній від колоніального гніту. Проте при заснуванні другої республіки було допущено цілий ряд помилок, які не дали в повній мірі реалізуватись українській мрії щодо створення власної держави.

На відміну від країн Балтії, де демографічна ситуація була гіршою, ніж в Україні (за винятком Литви), Україна не зробила необхідних кроків для тимчасового усунення від визначального впливу на вибір курсу державного розвитку російськоорієнтованого комуністичного партапарату та некорінного населення, яке досить агресивно, як і в країнах Балтії, поставилось до права української нації на самовизначення і побудову власної, не російської держави на своїй території.

Внаслідок цього активна українська хвиля 1990–1991 років, яка призвела до появи другої української республіки та формування основного масиву законодавства протягом 1990–1996 років включно із Конституцією, пішла на спад і почала замінюватися неукраїнською за своєю суттю та змістом владою.

Коли залишки недобитої в радянські часи української еліти формували основи державності другої республіки, економіку України роздирала на шматки та приватизувувала зовсім інша еліта.

Як і в часи Хмельниччини та першої республіки в дев'яності роки двадцятого сторіччя головною проблемою України стала розбіжність еліт: культурна та політична еліта України була українською, а економічна й господарська – не українською.

Така розбіжність завжди дає однакові наслідки. У середньовіччя це не дало змоги сформуватись українській державі, на початку двадцятого сторіччя перша республіка не змогла вистояти перед натиском зовнішнього ворога, на рубежі двадцятого та двадцять першого сторіч друга республіка почала перетворюватись в неукраїнську за своєю суттю державу, що не може забезпечити існування українського етносу на майбутнє.

Переродження другої республіки призвело до політичної кризи 2004 року, коли український етнос прокинувся і не дав можливості закріпити антиукраїнський дух, що поширився по всій системі влади у посаді Президента України. «Помаранчева революція» 2004 року могла стати фактором нового перезаснування української держави, фундаментом для утворення третьої республіки.

Особлива потреба у такому перезаснуванні виникла сьогодні, коли в Україні пройшла так звана політреформа та проведено вибори Верховної Ради, обласних, районних та міських рад за пропорційною партійною системою.

### **Причини суспільного неспокою**

1. Повернення до керівництва державою людей, котрі донедавна уособлювались з авторитаризмом, корупцією, порушеннями закону, антиукраїнською орієнтацією.

2. Побоювання, що люди, які протистояли народному спротиву в 2004 році, а тепер повернулись на головні державні посади, будуть робити все, аби принизити, придушити активних учасників «помаранчевої революції».

3. Очікуванню нового витка міжрегіональних суперечностей сприяє «нова» кадрова політика нинішнього уряду, коли в різні регіони України направляють на посади в ДПА, прокуратуру вихідців з Донецького регіону. Спроба встановлення домінування одного регіону над рештою України завжди сприймалась негативно, а в умовах, коли до такого традиційного протистояння додається пам'ятне протистояння революції 2004 року, ризики дестабілізації зростають багатократно.

4. Ревізія європейського курсу України на фоні зростання агресивності російської політики щодо своїх сусідів. Побоювання, що після такої ревізії від України повністю відмовиться Європа, а Росія, через свою поразку в нашій революції 2004 року, зробить все, аби компенсувати власну ганьбу.

5. Посилення відчуження від влади українського громадянина. Обрання на пропорційній основі депутатів парламенту, обласних, районних та міських рад призвело до значного скорочення контактів між громадянами і об-



раними депутатами та зменшення впливу громадян на поведінку депутатів у радах. На фоні корупції та кумівства у правоохоронних органах та судах відчуженість громадянина від найближчої влади стає ще більш помітною.

6. Розбалансування влади у державі після політичної реформи, що створює враження некерованості, а відтак небезпеки для громадянина. Публічна відмова Голови Верховної Ради підписувати закон, ухвалений після подолання вето, відмова керівництва МВС виконувати указ Президента, невизнання Верховною Радою та Урядом рішення суду, ігнорування місцевими радами норм Конституції та законів розвалює правову систему держави. У цій ситуації не дивним стає масове ігнорування водіями правил дорожнього руху, головами сільських рад та чиновників різних мастей – мораторію на торгівлю земельними паями. Прецеденти ігнорування норм права, створені на вищому керівництві держави, породжують хаос. Стрілянина на вулицях українських міст, що здавалось назавжди відійшла в минуле, повернулася з новим явищем рейдерства – захоплення чужої власності силою на виду всієї країни.

7. Посилення суперечностей між Президентом і Прем'єром. Спроба останнього стати першим в державі, агресивна конфліктність Прем'єра щодо міністрів – висуванців Президента, публічна критика позиції Президента та встановлення повного контролю Уряду над парламентом породжує синдром очікування конфлікту на владному олімпі.

8. Наступ на все українське. Це найбільш важлива причина суспільної тривоги, яка найменше ідентифікується самими людьми. Усі названі вище причини є лише фоном цієї головної причини. Вони – супутниками головного: маргіналізації української державної ідеї.

Якщо проаналізувати відкриті документи, які дають змогу оцінити національний склад депутатів українського парламенту, можна побачити цікаву картину. Лише 36% всього депутатського складу ідентифікували себе українцями. Найменше всього українцями (20%) ідентифікували себе депутати найбільшої фракції – Партії регіонів, що склала основу правлячої коаліції.

Відтак ще більш неукраїнською стала ситуація у найвищій ланці уряду: Прем'єр та віце-прем'єри (12 січня ситуацію з точки зору представлення українців у владі поліпшило призначення віце-прем'єром Радченка).

Здається, що тут мені зможуть дорікнути націоналізмом, але як можна стверджувати про любов Азарова до української України, якщо він нагороджує державним орденом К. Затуліна? Я переконаний, що Україна Азарова зовсім інша, ніж Україна Ющенко, так само як Україна Колесникова, Табачника, Богатирьової не є Україною Гориня, Пронюка, Юхновського, Томенка чи Ткачука.

На жаль, це – природний факт, який можна не сприймати емоційно, але який існує об'єктивно. У цій ситуації якраз важливо зрозуміти, що Україна не може формуватись як держава ворожа для етнічних українців. За таких

обставин у неї нема перспективи — адже український етнос завжди буде продукувати нові сили для створення української держави.

У той же час Україна не може бути ворогом, утискувачем для українців (українських громадян) іншого етносу (я вважаю, що всі громадяни України є українцями, етнічне походження їх може бути різне, лише у такому разі держава має шанс на успіх). Тут має бути баланс, який формується на природному праві українського етносу мати свою власну державу на власній території. Доки цього не станеться, ситуація ніколи не буде стабільною.

У 2004 році українське суспільство було готове до «перезаснування» України на новій основі. Вперше на всенародних виборах Президента України відкрилась можливість обрати українського Президента з ментальністю етнічного українця.

Проте тодішня влада та економічна еліта, яка не уособлювала себе з українством вирішили, що можна не допустити реалізації підсвідомого прагнення українського народу отримати врешті-решт українського Президента. Ця спроба закінчилась масовим всенародним спротивом і очікуваним результатом - обранням Віктора Ющенка.

Проте обрання Віктора Ющенка мало стати лише першим необхідним етапом формування «третьої республіки». Далі мала відбутись швидка зміна системи влади, наближення її до українського суспільства, створення середовища для швидкої української модернізації всього суспільного, економічного та культурного життя в державі. Держава мала наповнитись українським духом і стати українською за своєю суттю.

Всього цього можна було досягнути через ухвалення нової Конституції України.

### **Конституанта**

Так склалось в Україні, що кожен парламент, особливо у випадку його останніх каденцій, формувався в досить штучному середовищі так званої партійності виборів, коли довіра навіть до новообраного парламенту завжди була мінімальною.

Та й світова практика свідчить, що ухвалення Конституції парламентом є радше винятком, ніж правилом. Це цілком закономірно, оскільки депутати, що ухвалюють Конституцію, одразу «приміряють» її під себе, під ситуацію на момент її ухвалення. Тому вона не може бути системною та вивіреною.

Аби не допустити цих недоліків і зробити Конституцію держави результатом діяльності всього народу, як правило, її готує та ухвалює спеціальний представницький орган — конституційні збори, який і формується за спеціальними процедурами і має максимально враховувати велику кількість факторів, що визначають стабільність суспільства та перспективу його розвитку.

Те, що відбулось в Україні з Конституцією 8 грудня 2004 року, те, що відбувається зараз із спробами в черговий раз втрутитись в юридичне тіло Конституції без належного суспільного діалогу, виходячи з нинішніх завдань Партії регіонів та їх сателітів не допустити утвердження української держави, як гаранта збереження українського етносу, показує всю безперспективність конституційних реформ через парламент.

Залишається один вихід — конституанта, як фактор проголошення «третьої республіки».

Чи є сьогодні для цього передумови? Безумовно є. Але поки що це тільки підстави (про це йшла мова вище). Зараз уряд В. Януковича готує серйозні приводи.

Поряд з Урядом, який у своєму керівництві не є українським, формується силова його складова — Міністерство внутрішніх справ, котре знову ж таки за своїм складом, а відтак — духом навряд чи можна назвати українським.

Фактично сьогодні кадрова політика урядової коаліції в парламенті та відповідна кадрова політика Уряду серед найбільш важливих для збереження та розвитку українського народу міністерств не відповідає як складу населення держави, так і природним очікуванням українців.

Колись у далекому 1919 році було сформовано Украинскую Социалистическую Советскую Республику (УССР), як результат знищення Української Народної Республіки. Цікаво, що Конституція УССР була ухвалена в оригіналі російською мовою, а серед керівництва цієї «української» держави був лише один етнічний українець. Чим це обернулось для українського народу — ми знаємо. Але сумний досвід неукраїнського державотворення на українській землі залишився в пам'яті українців на генетичному рівні, тому не зважати на це не можна.

Третя республіка уже стукає в двері і ми маємо відчинити їх!

**14 січня 2007.**

## ДОДАТОК ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ

«Про захист конституційних прав громадянина, визначених Конституцією України та визнання Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року № 2222-IV неконституційним» (справа № 2-а-286/07) на виконання Ухвали судді Печерського районного суду міста Києва від 16 березня 2007 року.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Підготовлено як допомога українському громадянину, що уже понад два роки судиться з Верховною Радою України щодо незаконності ухвалення змін до Конституції законом № 2222 від 08.12.04 року.<sup>1</sup> В. Медведчук (примітка автора).

8 грудня 2004 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV, який набув чинності 01.01.2006 року і яким було змінено політичну систему української держави.

На мій погляд, ухвалення Верховною Радою України цього закону порушило мої основні конституційні права, які гарантовані Конституцією України в редакції від 28.06.1996 року, а саме:

- статті 5 – право народу і мене, як його частини, визначати та змінювати конституційний лад в Україні;

Ухвалення зміни політичної системи держави позбавило мене права на участь у референдумі щодо зміни конституційного ладу, як це передбачено Конституцією України.

- статті 8 – моє право жити в державі, де визнається та діє принцип верховенства права;

Ігнорування Верховною Радою України при ухваленні закону № 2222 процедури, визначеної Конституцією України фактично поклало початок руйнування правової системи держави, порушення принципу верховенства Конституції, що мало наслідком в подальшому ухвалення та оприлюднення неконституційного закону про Кабінет Міністрів України. Це завдало мені значної моральної шкоди і страждань, оскільки я завжди вірив у демократичну та правову українську державу.

- статті 19 – моє право на дотримання органами влади припису, що вони зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами України;

Розглядаючи законопроект № 4180 про внесення змін до Конституції України 08.12.06 року не на підставі закону про Регламент Верховної Ради України, як це передбачається статтею 19 та частиною 5 статті 82 Конституції України в редакції від 28.06.96 року, Верховна Рада України порушила Конституцію України і зруйнувала правову основу дотримання прав громадян органами влади – діяти в межах закону та у спосіб ним встановлений.

- статті 22 – моє право на неможливість скасування конституційних прав і свобод громадянина;

Фактично Верховна Рада, ухваливши згаданий закон № 2222, скасувала моє право, як громадянина, обирати Президента України, який має повноваження, достатні для виконання його передвиборної програми і зробила це під час виборів, поширивши нове правове регулювання на Президента, який пропонував для виборців програму за інших норм Конституції. Що взагалі не припустимо.

- статті 69 – моє право, яке дає змогу реалізувати право громадянина на встановлення та зміну конституційного ладу в Україні, передбаченого стат-

тею 5, та право на участь в управлінні державними справами, що надається громадянам статтею 38 Конституції України.

Ухвалюючи Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року № 2222-IV, Верховна Рада України фактично вийшла за межі своєї компетенції, порушивши, як припис частини 3 статті 5 Конституції України, що встановлює «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами і посадовими особами», так і припис статті 155 Конституції України, що встановлює особливий порядок внесення змін до Конституції України.

Законом № 2222- IV Верховною Радою України було змінено політичну систему держави, а відтак – і конституційний лад, який встановлювався Конституцією України в редакції 28.06.1996 року.

Перерозподіл повноважень між Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України здійснено таким чином, що порушено принцип розподілу влади та баланс стримувань і противаг між найвищими органами влади, що є визначальною ознакою демократичної держави і закріплено у статті 6 Конституції України.

Частина 2 статті 6 Конституції України визначає: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.»

Ця норма більш деталізується у частині 2 статті 19 Конституції України:

«Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України».

Отож можна стверджувати, що станом на 08.12.2004 року Верховна Рада України, ухвалюючи закон про внесення змін до Конституції України № 2222-IV, грубо знехтувала наведеними вище нормами Конституції України:

1) Верховна Рада України не могла самостійно змінювати політичну систему держави без участі у цьому процесі українського народу;

2) Верховна Рада України не мала права ухвалювати зміни до Конституції на підставі такого документа, як Регламент Верховної Ради України, оскільки останній не мав статусу закону, як це передбачається нормами частини 2 статті 6 та частини 2 статті 19;

3) Верховна Рада України не могла голосувати в цілому за законопроект № 4180 08.12.2006 року, оскільки до тексту законопроекту перед голосуванням було внесено цілий ряд змін, що вимагає повторного його направлення до Конституційного Суду України для отримання висновків відповідно до статті 159 Конституції України.

Доказів, що підтверджують такі висновки є достатньо:

# I. Порушення Регламенту Верховної Ради України

## 1.1. Ігнорування обговорення законопроекту

Відповідно до **Статей 1.0.1. та 1.0.2.** Регламенту Верховної Ради України порядок діяльності Верховної Ради України, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України ( 888-09 ), Регламентом, законами України про постійні комісії Верховної Ради України, статусом народного депутата України (2790-12), іншими законодавчими актами. Регламент Верховної Ради України має силу закону, який встановлює порядок скликання і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування органів державної влади, визначає законодавчу процедуру.

Відповідно до **Статей 3.2.1. і 3.2.2.** рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймається на її пленарному засіданні після його обговорення. Прийняття рішення без обговорення питання на пленарному засіданні допускається лише у випадках, зазначених у цьому Регламенті. Рішення Верховної Ради може прийматися без подальшого обговорення на пленарному засіданні, якщо жоден з народних депутатів України не заперечує на пленарному засіданні проти цього. Винесенню питання на розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради передують його підготовка у відповідних комісіях Верховної Ради, за винятком випадків, зазначених в цьому Регламенті.

*Рішення про прийняття, зміну і доповнення до Конституції України вважається прийнятим, якщо після його обговорення згідно із ст. 3.4.1 за нього проголосувало не менш як 2/3 депутатів від складу Верховної Ради, визначеного в Конституції. Голосування з цих питань проводиться поіменно.*

Відповідно до **Статей 3.4.1.** обговорення питання на засіданні Верховної Ради включає:

1) доповідь, запитання доповідачу і відповіді на них; співдоповіді (у разі необхідності), запитання співдоповідачам і відповіді на них; виступи депутатів; виступ ініціатора внесення пропозиції; виступи по одному представнику від постійних або тимчасових спеціальних комісій; виступи представників від кожної зареєстрованої депутатської групи і фракції (ч. 3 ст. 4.2.3); внесення депутатами пропозицій; заключне слово; виступи з мотивів голосування.

Більше того **рішення, прийняте без відкриття обговорення питання або з порушенням зазначеної процедури його обговорення шляхом позбавлення будь-якого права на виступ, є недійсним, за винятками, передбаченими ч. 2 ст. 3.2.1, ч. 1 ст. 3.3.2, ч. 1, 2 ст. 3.3.3, ч. 2 ст. 3.3.7 та ст. 3.4.9, 3.8.1, 3.8.4.**

## Висновок 1

Таким чином обговорення на пленарному засіданні законопроекту щодо внесення змін до Конституції України є обов'язковим. Стенограма засідання

ВРУ 8.12. 2004 року показує, що обговорення законопроекту стосовно внесення змін до Конституції України – не було (витяг із стенограми додається).

## **1.2. Порушення принципу роздільності голосування законопроектів з різними предметами правового регулювання під час «пакетного» голосування.**

Відповідно до **Статті 3.6.1. – 3.6.5. та 3.6.9.** регламенту розгляд одного питання порядку денного без прийняття рішення щодо нього не може перериватися розглядом інших питань порядку денного; якщо таке відбувається, то розгляд перерваного питання починається спочатку. Після закінчення обговорення питання головуєчий на засіданні оголошує про перехід до голосування. **Якщо пропозиція чи поправка, яка виноситься на голосування, містить кілька положень чи стосується кількох предметів**, або в тому чи іншому вигляді містить кілька частин, кожна з яких має власне правове значення, то за внесеною на засіданні пропозицією голосування може проводитися по її частинах з наступним голосуванням у цілому. Стенограма, стенографічний бюлетень і протокол засідання Верховної Ради є офіційними документами, що підтверджують процес обговорення і прийняття рішення Верховною Радою.

## **Висновок 2**

Таким чином одночасне голосування на пленарному засіданні законопроекту щодо внесення змін до Конституції України з іншими законопроектами прямо заборонено регламентом.

Стенограма засідання ВРУ 08.12.2004 року говорить про те, що депутати свідомо йшли на порушення регламенту і зробили це в присутності та за безпосередньої підтримки чинного на той момент Президента України – Л. Кучми.

## **1.3. Ігнорування процедури розгляду законопроекту в другому та третьому читанні**

Відповідно до **Статей 6.6.1., 6.6.3., 6.7.3., 6.7.4.** законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновки відповідних комісій та інші матеріали до нього поширюються серед депутатів не пізніше як за 12, а той, що пов'язаний з Конституцією ( 888-09 ) чи є проектом конституційного закону, – за 16 днів до розгляду цього законопроекту на засіданні Верховної Ради. Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення (ст. 3.4.2) та здійснює постатейне голосування. Третє читання законопроектів проводиться з метою внесення редакційних правок, узгодження структурних частин схваленого в другому читанні законопроекту між собою, узгодження роз-

глянутого законопроекту з іншими законами. У разі наявності нових пропозицій до законопроекту і поправок до них вони можуть бути прийняті на третьому читанні.

Під час розгляду проектів **Конституції**, конституційних законів і кодексів після того, як статті законопроекту прийняті, на третьому читанні Верховною Радою проводиться голосування щодо глав, розділів, частин законопроекту. Голосування здійснюється окремо щодо кожної структурної частини в зазначеній послідовності після обговорення їх повноти, за відсутності суперечностей і невідповідностей. Під час третього читання застосовується положення ч. 2 ст. 6.6.9.

### **Висновок 3**

Таким чином на пленарному засіданні під час розгляду законопроекту щодо внесення змін до Конституції України була повністю відсутня процедура II та III читання.

Стенограма засідання ВРУ 8.12. 2004 року підтверджує це, а також говорить про те, що депутати свідомо йшли на порушення регламенту.

## **II. Порушення Конституції України**

Як відомо, текст законопроекту 4180 «Про внесення змін до Конституції України», який був поданий до Конституційного Суду України для висновку про його відповідність ст. 158 та 159 Конституції України, та текст законопроекту «Про внесення змін до Конституції України», який був проголошений 8 грудня 2004 року, є різними. Зміни до законопроекту 4180 були внесені свідомо. Цей факт ніхто не заперечує.

У такому випадку відповідно до рішення Конституційного суду від 9 червня 1998 року законопроект потрібно знову подавати до Конституційного Суду України для висновку про його відповідність ст. 158 та 159 Конституції України. Але цього зроблено не було. Політична доцільність переважила вимогу Конституційного Суду та верховенства принципу бездоганності та юридичної чистоти процедури внесення змін до Конституції України, а, отже, і всього Основного Закону.

5 березня 2007 року на інтернет-ресурсі «Українська правда»: [www.pravda.com.ua/news/2007/3/5/55312.htm](http://www.pravda.com.ua/news/2007/3/5/55312.htm) було розміщено матеріал: «Литвин вирішив розповісти, що політреформа ухвалена з порушеннями» (додається).

У цьому матеріалі тодішній Голова Верховної Ради України, який вів пленарне засідання 08.12.04 стверджує: «Однозначно цей закон необхідно було направляти на повторний розгляд до Конституційного суду».



«Мова йшла не про зміни в Конституції, не про те, щоб удосконалити політичну систему: починалися будь-які дії, щоб вивести країну з політичної кризи. Розрахунок був на те, що потім буде повернення».

#### **Висновок 4**

*Законопроект щодо внесення змін до Конституції України був внесений в парламент з порушенням Конституції України Стенограма засідання ВРУ 08.12. 2004 року та її інтерв'ю Голови Верховної Ради України 4-го скликання В. Литвина підтверджують цей факт.*

Поновлення моїх порушених прав можливо через скасування ухваленого 08.12.04 року Закону № 2222 як такого, що не відповідає Конституції України та прийнятий у порушення процедури його ухвалення, визначеної Конституцією України.

На підставі викладеного та керуючись статтями 8, 55, 124 Конституції України прошу суд:

1. Винести постанову щодо задоволення моїх позовних вимог, а саме, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.04 р. № 2222-IV, ухвалений Верховною Радою України і підписаний колишнім Президентом України Л. Д. Кучмою, обмежує та ущемляє мої права, встановлені статтями 5, 8, 19, 22, 69 Конституції України та є таким, що ухвалений та підписаний в порушення статей 158, 159 Конституції України, статей 1.0.1, 1.0.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.4.1, 3.6.1–3.6.5., 3.6.9 Регламенту Верховної Ради України.

2. Керуючись статтями 9 п. 5, 156 ч. 1, статті 55 ч. 2, п. 6 Закону України «Про судоустрій України», винести ухвалу про зупинення розгляду справи та звернутись до Верховного Суду України з клопотанням про порушення в Конституційному Суді справи відповідність Конституції України та дотримання процедури ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.04 р. № 2222-IV. Дану ухвалу надіслати головному редактору газети «Урядовий кур'єр» для опублікування за адресою: 01008 м. Київ, вулиця Садова, 1.

3. Визнати протиправною бездіяльність Верховної Ради України, яка виявилась у неприйнятті з 28.06. 1996 року закону про регламент Верховної Ради України, як це передбачено статтями 19 та 82 Конституції України в редакції від 28.06.1996 року, та зобов'язати Верховну Раду України ухвалити закон про Регламент Верховної Ради України протягом поточної (третьої) сесії Верховної Ради України.

4. Після розгляду на предмет конституційності та дотримання процедури його ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.04 р. № 2222-IV розглянути цей позов у повному обсязі.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Із-за неявки на судове засідання представника Верховної Ради України судового розгляду справи 14 травня 2007 року не відбулося.

## **ХАЙ ЖИВЕ «РАДЯНСЬКА ВЛАДА» АБО ЩО СТОІТЬ ЗА НОВИМИ ІНІЦІАТИВАМИ О. МОРОЗА**

16 травня 2007 року в приміщенні Верховної Ради України відбулось розширене засідання координаційної ради з питань місцевого самоврядування при Верховній Раді України для обговорення питання другого етапу політичної реформи, а саме: зміцнення конституційних основ місцевого самоврядування (принаймні, так це було озвучено Олександром Морозом).

На цьому засіданні була присутня частина народних депутатів України від коаліції, представники Уряду: Рибак, Яцуба, Рудьковський, Цушко, Папів, деякі міські голови, голови районних та обласних рад.

Мороз О. О. презентував новий законопроект «Про внесення змін до Конституції України», який нібито є продовженням політичної реформи і направлений на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Що це за законопроект і яке він має відношення до місцевого самоврядування?

Всім відомо, що 08.12.2004 року у Верховній Раді України шляхом «пакетного» голосування було ухвалено зміни до Конституції України – так звана політреформа та законопроект № 3207-1, який передбачав розширення конституційних основ місцевого самоврядування, містив підвалини для реформи адміністративно-територіального устрою України та удосконалення системи влади в територіях.

Після розгляду цього законопроекту Конституційним Судом України і отримання щодо нього позитивних висновків, Верховна Рада України замість того, аби готувати його до ухвалення остаточно, за ініціативою того ж О. Мороза повністю його переписує. 23 грудня 2005 року О. Мороз доповідає вже цей змінений законопроект у Верховній Раді, яка без усілякого обговорення знову за нього голосує і відправляє до Конституційного Суду за номером 0900. Від правової основи проекту 3207-1 у проекті 0900 не залишилось нічого.

Протягом 2006–2007 років Олександр Олександрович продовжує говорити про продовження політичної реформи, про її другий етап, децентралізацію влади та розвиток місцевого самоврядування.

Але так само, як це було із проектом 0900, який готувався кулуарно, не публічно, без обговорення із спеціалістами у галузі публічного права, місцевого самоврядування, 16 травня 2007 року з'явився новий законопроект, який ще не має номера, але який знову є «доленосним» для України взагалі та місцевого самоврядування зокрема.

Проте реально згаданий законопроект має дуже опосередковане відношення до розвитку місцевого самоврядування в Україні. Він продовжує тенденцію усіх конституційних проектів О. Мороза на руйнацію політичної

системи держави, ще більш обмежує повноваження Президента України, обмежує самостійність Прем'єр-міністра і перетворює Голову Верховної Ради України із спікера у майже головну в державі політичну фігуру, особливо за ситуації політичної нестабільності.

Узагальнити пропоновані зміни можна таким чином :

### **1. Президент**

1) втрачає право на внесення до ВРУ кандидатур на посади міністрів оборони, закордонних справ, голови СБУ;

2) втрачає статус командувача Збройними Силами України у мирний час, а відтак – можливість призначати вище керівництво Збройних Сил, керувати сферами національної безпеки та оборони;

3) Президент позбавляється повноважень у сфері зовнішньої політики, а також не має повноважень забезпечувати національну незалежність і правонаступництво держави тощо;

4) процедура імпичменту Президента наймовірно спрощується, підстави імпичменту розмиваються, а для прийняття рішення про імпичмент потрібно не 3/4 голосів, а 2/3 голосів депутатів, суттєво обмежується характер недоторканості Президента;

5) розпустити парламент Президент може винятково за наявності висновків Конституційного Суду України.

### **2. Кабінет Міністрів та Прем'єр-міністр**

1) Кабінет Міністрів повністю звільняється від будь-яких впливів Президента, натомість отримує всі інші повноваження, які належали Президенту у сферах зовнішньої політики, нацбезпеки та оборони (хоча це і не очевидно із пропонованих змін, адже вони, як завжди, виписані досить не системно і недбало);

2) Прем'єр втрачає право на внесення пропозицій щодо призначення міністрів, натомість це право забирає на себе коаліція.

### **3. Верховна Рада України та її Голова —**

1) Верховна Рада України фактично стає найвищим органом державної влади в Україні, який концентрує у своїх руках законодавчі, установчі, контрольні, виконавчі та навіть деякі судові повноваження (як, наприклад, тлумачення законів чи встановлення порушення присяги Президентом України);

2) посилюється захист ВРУ від розпуску та блокування її роботи (знята норма про повноважений склад ВРУ у 300 мандатів);

3) ВРУ може формувати Уряд фактично без впливу Прем'єра;

4) Голова ВРУ отримує додаткові повноваження щодо внесення кандидатури Прем'єра, оприлюднення законів, подолання президентського вето...;

5) ВРУ сама може тлумачити закони, натомість обмежуються права Конституційного Суду щодо розгляду справ про неконституційність законів про внесення змін до Конституції та міжнародних договорів, що набули чинності;

б) Генеральна прокуратура фактично стає політичним органом нагляду над органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами. (таким собі ГПУ – главным политическим управлением часів 30-х років);

7) руйнується вся вертикаль державної виконавчої влади. Ліквідовуються районні державні адміністрації, а обласні державні адміністрації позбавляються своїх повноважень, натомість отримують повноваження, які фактично за цією Конституцією є повноваженнями прокуратури;

8) територіальні громади втрачають право на прямі вибори міських, селищних та сільських голів. Від набуття чинності цим законом дані посадові особи будуть обиратись відповідними радами;

9) перехідні положення цього закону вказують на проведення одночасних виборів Президента України та народних депутатів України протягом 90 днів від дати набуття ним чинності (1 січня 2008 року).

### **Висновок:**

1. Проект О. Мороза, що був оприлюднений 16 травня 2007 року, не має жодного відношення до другого етапу політичної реформи, а саме – посилення спроможності місцевого самоврядування в Україні, а є продовженням курсу на ліквідацію в Україні демократичної форми правління з розподілом влади на законодавчу, виконавчу та судову і відновлення радянської моделі влади.

2. Ухвалення таких змін до Конституції України повністю розбалансиє систему влади в державі і різко посилить дезінтеграційні тенденції, вихолостить з України будь-який український дух.

3. Ініціатива О. Мороза, озвучена саме в день, коли мали досягнути остаточних домовленостей щодо шляхів виходу із кризи, є спробою торпедувати такі домовленості.

Виглядає так, що нові ініціативи О. Мороза не зовсім сподобаються В. Януковичу, адже, напевне, не випадково у новому законопроекті з'явилась норма про неможливість обрання Президентом України особи «що має судимість за вчинення умисного злочину...»

Можливо, крім уже традиційних ініціатив на руйнування демократичних механізмів державного устрою та відновлення «радянської влади» цього разу О. Мороз своїм законопроектом дає зрозуміти В. Януковичу, що він може «кинути» не тільки «помаранчевих».

**16 травня 2007, 11:13,**

## ЗАМІСТЬ ПІСЛЯМОВИ

Зібрані тут публікації наочно дають змогу пригадати історію політреформи від її початку та нинішньої політичної кризи та повного розбалансування правової системи держави.

Вихід основних політиків, державних органів та посадових осіб за межі національного законодавства, що відбувся завдяки політреформі, став найбільшою загрозою для демократії з часів путчу 19 серпня 1991 року. Вести Україну та її суспільство у русло законодавства, верховенства права буде дуже і дуже непросто. Але це має бути зроблено. Інакше перспективи перед Україною не залишається.

У такій ситуації, в якій сьогодні опинилась Україна, єдиний вихід з тупика – це перезаснування держави через ухвалення нової Конституції України та формування на її основі органів державної влади й місцевого самоврядування.

Щепленням від продажності політиків й ігнорування думки народу має стати революція 2004 року та дострокові вибори українського парламенту.

Здається, що крилатий вислів із мультфільму про капітана Врунгеля «як ви лодку назовете, так она і попливет» дав блискуче підтвердження в історії українського парламентаризму.

Коли на початку 1990-х років, після ухвалення Декларації про державний суверенітет України в нас почали готувати перші проекти Конституції нової держави, то автори одразу наштовхнулись на опір тодішньої «групи 239» у Верховній Раді України 1-го скликання з числа комуністів, а в подальшому і соціалістів, які категорично не сприймали ідеї назвати майбутній український парламент Народними чи Національними зборами, або Народною радою чи Національною радою. Тільки Верховна Рада і – крапка! На жаль, ні тоді, ні в майбутньому в 1996 році не вдалося відійти від цієї небезпечної для демократії та парламентаризму назви.

Адже назва «Верховна» передбачає її зверхність над усіма іншими органами влади. Незважаючи на спроби у новій редакції Конституції України, здавалося б, назавжди записати, що Верховна Рада України є просто єдиним органом законодавчої влади і не більше, спокуса, що породжується словом «Верховна Рада» весь час призводить до спроб відновлення радянської влади, а не парламентаризму. Зміни до Конституції, що були зроблені 08.12.04 року і ще в більшій мірі нові законопроекти підтверджують цю тезу.

Отже, такий, здавалося б, незначний чинник, як назва представницького законодавчого органу влади в державі, може мати вражаючий підспудний вплив на процеси державного будівництва.

Тому новим гаслом майбутнього конституційного процесу має стати і гасло «Від Верховної Ради України – до українського парламенту».

**24 травня 2007.**

---

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	3
<b>ЗАЧАТТЯ</b> .....	5
«ОДНА МОДЕЛЬ, АЛЕ РІЗНІ ЗАВДАННЯ...?!» – ДЕЯКІ ДУМКИ ПРО ПОЛІТИЧНУ РЕФОРМУ, НАВІЯНІ ОЛЕКСАНДРОМ МОРОЗОМ .....	6
ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВО: СТАН І РОЗДУМИ .....	13
ПОЛІТРЕФОРМА – ЗАШМОРГ НА ШИЇ «ПОМАРАНЧЕВОЇ РЕВОЛЮЦІЇ»? .....	21
<b>НАРОДЖЕННЯ</b> .....	25
ПОЛІТРЕФОРМА ПРИЙНЯТА, ЩО ДАЛІ? .....	26
ВІДКРИТИЙ ЛИСТ ПРЕЗИДЕНТУ УКРАЇНИ .....	31
ДОВІДКА ЩОДО ПОРУШЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ТА РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ, РОЗГЛЯДУ ТА ГОЛОСУВАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 4180 «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ» .....	33
ЯК ПОСТАВИТИ ПІД СУМНІВ «ПАКЕТНІ» ДОМОВЛЕНОСТІ 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ? .....	36
НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ» ВІД 8 ГРУДНЯ 2004 РОКУ № 2222-IV .....	42
<b>ВИРОДЖЕННЯ</b> .....	45
ПРОДОВЖЕННЯ «ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ» ЧИ РУЙНАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ? .....	46
2006 РІК: РУЙНУВАННЯ СТАРИХ ТА ФОРМУВАННЯ НОВИХ МІФІВ .....	56
ТРЕТЯ РЕСПУБЛІКА .....	63
ДОДАТОК ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ .....	67
ХАЙ ЖИВЕ «РАДЯНСЬКА ВЛАДА» АБО ЩО СТОЇТЬ ЗА НОВИМИ ІНІЦІАТИВАМИ О. МОРОЗА .....	74
<b>ЗАМІСТЬ ПІСЛЯМОВИ</b> .....	77

---

# ДЛЯ НОТАТОК



Інформаційно-аналітичне видання

**Анатолій Ткачук**

**ПОЛІТРЕФОРМА: ЗАЧАТТЯ, НАРОДЖЕННЯ,... ВИРОДЖЕННЯ?!**

Інститут громадянського суспільства  
м. Київ, бульв. Дружби народів 22. к. 21  
тел./факс: 529-73-94  
ел. пошта: [csi@csi.org.ua](mailto:csi@csi.org.ua)  
Інтернет сторінка: [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua)

Виготовлено ТОВ „ІКЦ Леста“

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від 18.12.2001 р.  
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21, тел. 529-07-32.

Підписано до друку з оригінал-макету  
Формат 60x84/16. Гарнітура Times. Папір офсетний.  
Умовн.-друк. арк 4,65 Наклад 300 прим.

---