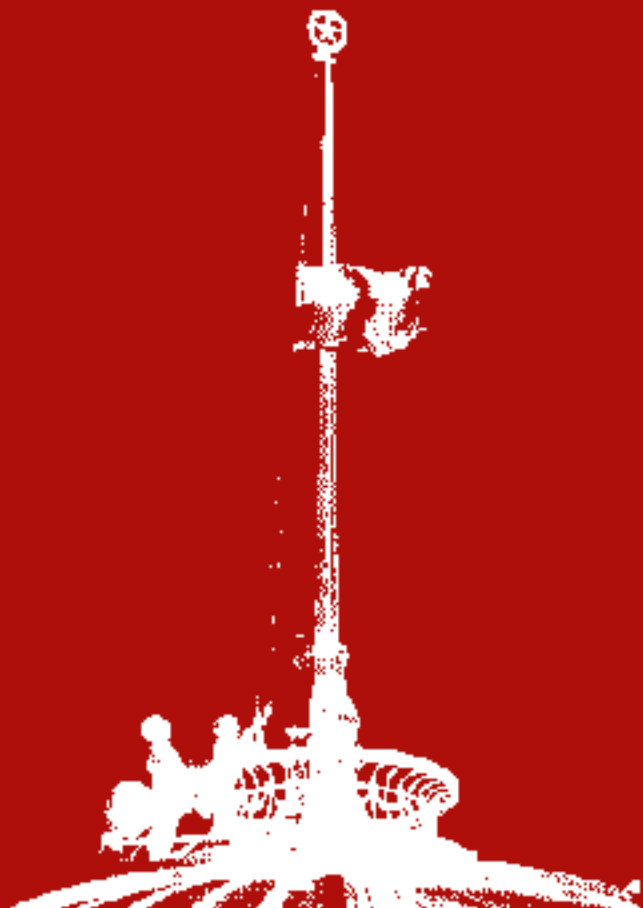


Історія балансу влад

після відновлення
Незалежності України

ПГЛ ЦЕНТР
СПІЛЬНИХ
ДІЙ



У 2021 році минає 30 років з дня проголошення незалежності України і 25 — з дня ухвалення Конституції. Ці дві події найважливіші для новітньої Української держави, а їхні наслідки досі визначають систему влади та взаємодію громадян з державними інституціями.

30 років України — це неоціненний досвід численних перемог, поразок та загроз для демократії і громадян. Щоб не повторювати помилок минулого, ми дослідили історію змін балансу влад в Україні, його поточний стан та перспективи розвитку.

Наша країна увійшла у незалежність як парламентська республіка, в якій не було посади Президента. Але із запровадженням цього інституту почалась постійна боротьба за сфери впливу і повноваження між Главою держави та єдиним представницьким органом народу — Верховною Радою України. Це двічі призводило до концентрації влади у руках Глави держави, загрожувало авторитаризмом і революціями. Кожного разу після революцій вплив Президента зменшувався, а країна переходила до парламентсько-президентської республіки.

Також у цьому огляді ми дослідили баланс влад в Україні між Президентом, Парламентом та Урядом, зокрема, як за роки незалежності України змінювався вплив Президента на Уряд. Основою для огляду стали Конституція Української РСР, Конституція України, а також закони, підзаконні акти та рішення Конституційного Суду, які мали вплив на ці питання.

Для аналізу балансу влад ми дослідили три найважливіші сфери державного управління:

- **призначення на важливі державні посади:** як відбуваються вибори народних депутатів та президента, формується уряд і вертикаль органів виконавчої влади, а також, як призначають суддів
- **силові відомства:** політичне керівництво Збройними Силами та іншими військовими формуваннями, діяльність спецслужб та слідчих органів, а також монополія на застосування сили
- **економіка:** доступ до фінансових ресурсів, можливість встановлювати джерела наповнення казни та бюджетний контроль.

Огляд буде корисним для всіх, хто хоче зрозуміти зміни у балансі влад в Україні, — боротьбу за вплив між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, починаючи від незалежності й до сьогодні.

Над історичним оглядом працювали:

аналітика — Олег Савичук, Назар Заболотний
методологічний супровід — Марія Лєвонова, Андрій Андрушків
редагування — Ірина Мокрицька, Марія Очеретяна
інфографіки та верстка — Олександра Гевко
адміністративний супровід — Валерія Шемшученко

2021

Зміст

Розділ 1

Ключові визначення 6

Розділ 2

Монополія на силу 72

Розділ 3

Вплив на економіку 102

Розділ 1

Ключові призначення

Визначення відповідальних за призначення і звільнення чиновників — одна з найважливіших складових балансу влад у будь-якій країні. Це показує, хто найбільше впливає на органи державної влади — виконавчої і судової влад, правопорядку і прокуратури, — і місцевого самоврядування.

Вплив на формування уряду дозволяє визначити, якою за формою правління є республіка. Якщо уряд формує президент — то це президентська республіка, якщо парламент — парламентська, якщо ж частину призначає президент, а іншу — парламент, то це змішана республіка — парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська — залежно від того, хто має більший вплив.

Контроль над призначеннями і збалансований підхід до формування державних інституцій є основою для забезпечення належної і незалежної роботи судів, прокуратури, державних регуляторів тощо. Надмірна політизація цих процесів не дозволить збудувати ефективну систему державного управління. В той же час, відсутність політичного впливу на призначення чи звільнення деяких чиновників може створити ситуацію, коли певний орган чинить свавілля, спинити яке неможливо.

Україна з 1991 року до сьогодні пройшла чимало ітерацій перерозподілу повноважень між президентом, урядом та парламентом. За цей період визначальний вплив на формування державного апарату мали і президент, й уряд, і парламент. Оскільки збалансованого підходу не знайшли досі, ми вирішили простежити, якою є закономірність розвитку Конституції України та законів щодо балансу гілок влади в процесі формування ключових державних інституцій.

1991 рік

КОНТЕКСТ

24 серпня 1991 року Верховна Рада УРСР ухвалила визначальний для історії сучасної України документ — Акт проголошення незалежності України¹. Цей день можна вважати початком новітньої української державності.

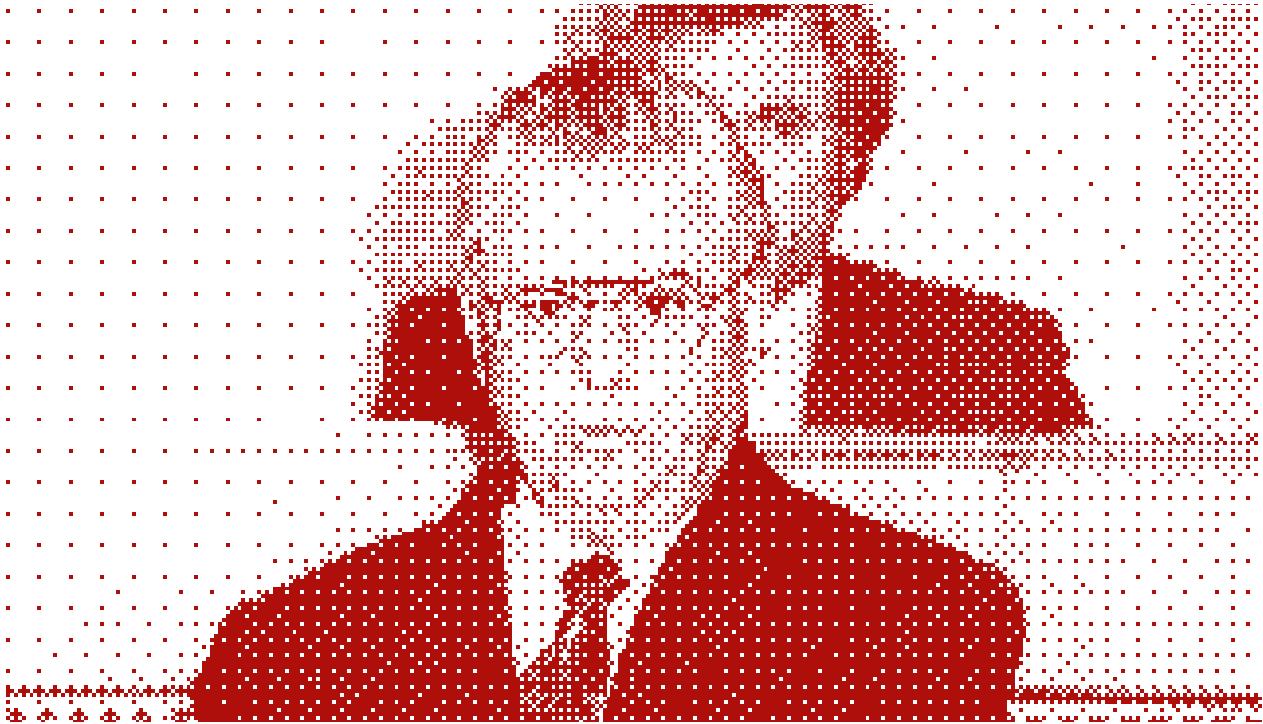
Але для органів державної влади важливим був ще один документ — Конституція. Станом на 5 грудня 1991 року, у день, коли Леоніда Кравчука за результатами виборів призначили на посаду президента, діяла Конституція (Основний Закон) України², першу редакцію якої ухвалила ще 20 квітня 1978 року Верховна Рада УРСР.

З 1989 по 1991 рік депутати Верховної Ради доповнювали Основний Закон вісім разів: вводили багатопартійність, змінювали назву Української РСР на Україну, перерозподіляли повноваження уряду тощо. Одним з таких доповнень стало запровадження посади Президента України.

Днем народження українського інституту президента є 5 липня 1991 року, коли нардепи внесли відповідні доповнення до Конституції³. Ролі президента у балансі влад та його повноваженням в Основному Законі присвятили лише дев'ять статей.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ



Президент Леонід Кравчук складає присягу. Фотоархів Укрінформу

Вибори на посаду Президента України оголошував парламент. Висувати кандидатів могли громадські об'єднання, трудові колективи професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, політичні партії або ж кандидати [могли висуватись самостійно](#)⁴.

Перші вибори на посаду Президента України відбулись 1 грудня 1991 року. Участь у них взяли шість кандидатів, чотирьох із яких висунули партії, а двоє були самовисуванцями. У першому турі з [результатом понад 61% голосів](#)⁵ переміг самовисуванець Леонід Кравчук.

ПАРЛАМЕНТ

Проголошувала вибори нардепів сама Верховна Рада, а строк повноважень депутатів становив п'ять років. Вибори до парламенту відбувались за мажоритарною системою: країна була поділена на [450 одномандатних виборчих округів](#)⁶. [Право висувати кандидатів до Верховної Ради мали](#)⁷ трудові колективи, громадські організації, колективи професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів тощо.

Перші відносно демократичні вибори до українського парламенту на основі багатопартійної системи відбулись у березні 1990 року — вперше до участі й агітації допустили інші, крім комуністичної, політичні партії. Тоді громадяни обрали І скликання Верховної Ради, в якій більшість сформувала так звана «Група 239» із представників комуністичної партії.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Міністерства утворював і ліквідував парламент за пропозицією Президента України. Парламент також затверджував склад Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України, чим і скористався у листопаді 1993 року, коли [сформував новий склад Центральної виборчої комісії](#)⁸ на чолі з Іваном Ємцем.

Нардепи також відкривали дипломатичні представництва і консульства при міжнародних організаціях і торговельні представництва України.

Участь у формуванні складу уряду брали і президент, і парламент. Президент представляв Верховній Раді кандидата на посаду прем'єр-міністра або пропонував його звільнити. Остаточне рішення лишалось за парламентом і потребувало підтримки більшості нардепів.

Президент мав отримати підтримку більшості нардепів для того, щоб призначити частину міністрів: державного міністра з питань оборони, національної безпеки і надзвичайних ситуацій, міністрів внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів та юстиції. Всіх інших членів Кабміну президент призначав за поданням прем'єр-міністра — без залучення парламенту.

Окремо Верховна Рада за власної ініціативою могла призначити міністра оборони. Пропозиції щодо кандидата могли висунути самі нардепи.

Верховна Рада могла оголосити недовіру окремим членам уряду або повному його складу. Як наслідок, міністри йшли у відставку. Саме це й зробили нардепи у жовтні 1992 року, коли [оголосили недовіру уряду Вітольда Фокіна](#)⁹ — першому уряду, який призначили у незалежній Україні.

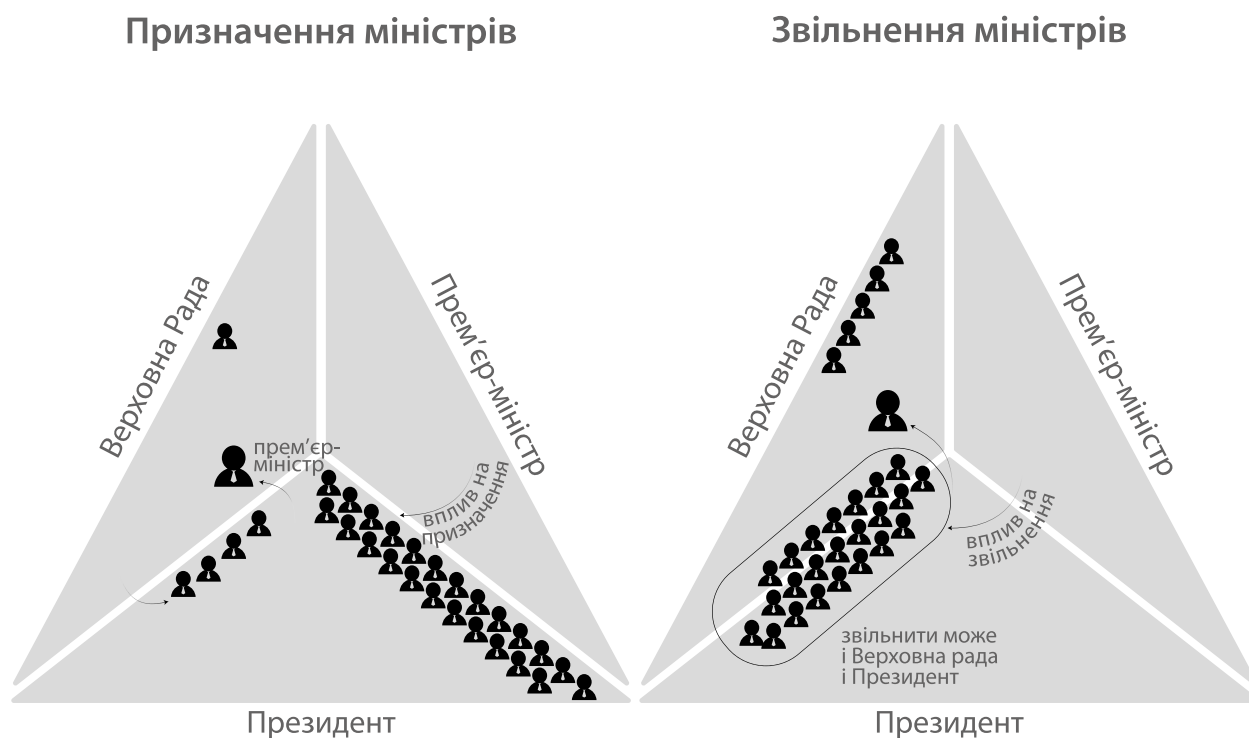
Схематичне зображення того, хто формував та/чи мав вплив на формування уряду, можна переглянути на інфографіції на ст. 12



Народний депутат В'ячеслав Чорновіл заносить прапор України до Верховної Ради

Вплив на формування уряду станом на 1991 рік

на прикладі уряду Леоніда Кучми (жовтень 1992 — вересень 1993)



Інфографіка показує вплив парламенту, президента та прем'єра на формування уряду відповідно до Конституції (Основного Закону).

Найбільший вплив на призначення мав президент, хоча й парламент мав свого міністра і призначав прем'єра. Президент не міг звільнити усіх міністрів, а парламент міг оголосити недовіру як окремому міністру, так і усьому уряду.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Значний вплив Верховна Рада мала й на судову гілку влади. Саме нардепи за пропозицією Голови парламенту обирали голів Конституційного Суду, Верховного Суду, Вищого арбітражного суду, Генерального прокурора України та склад Конституційного Суду.

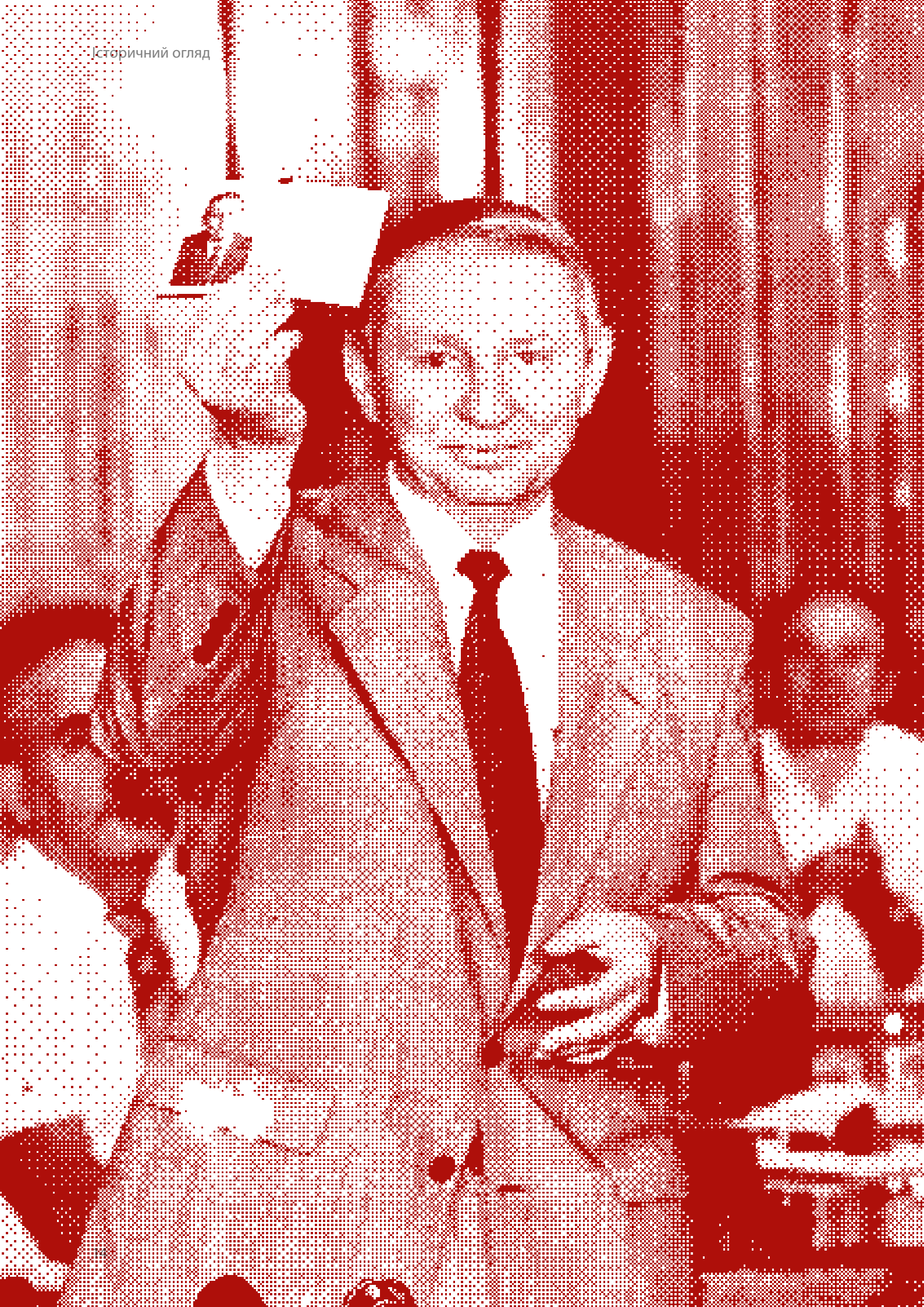
Верховна Рада обирала Верховний Суд, суддів обласних і Київського міського судів, призначала арбітрів Вищого арбітражного суду, арбітражних судів Криму, областей та міста Києва, затверджувала президію Вищого арбітражного суду та колегій прокуратури.

Впливав парламент також і на місцеве самоврядування, оскільки саме нардепи призначали вибори депутатів місцевих рад.

Представників виконавчої влади на місцях не було, оскільки у цьому не було потреби. Однопартійна система забезпечувала єдність загальносоюзної, республіканської та місцевої влад: всі депутати і службовці були представниками єдиної політичної сили. Тому роль держави на місцях виконували виконавчі комітети місцевих рад.



*Українці під стінами Верховної ради святкують проголошення незалежності України.
Фотоархів Укрінформу*



1994 рік

КОНТЕКСТ

У липні 1994 року відбулась перша зміна на посаді Президента України. На тлі постійної економічної кризи, Верховна Рада проголосувала, а президент Леонід Кравчук підписав закон про дострокові вибори парламенту та президента¹⁰.

Після майже трьох років президентства Леоніда Кравчука переміг інший кандидат — Леонід Кучма.

За час президентства Леоніда Кравчука Верховна Рада тринадцять разів змінювала Конституцію (Основний Закон) України. Зміни стосувались не лише виключення згадок про комуністичне будівництво, але й численних перерозподілів повноважень і сфер впливу.

Перерозподіл повноважень між парламентом та президентом відбувався, зокрема, щоб перекладати один на одного відповідальність в очах виборців. Проблеми у сферах економіки, безпеки, соціального захисту населення та дотримання прав громадян потребували наявності конкретної особи чи органу, який би виконував роль цапа відбувайла.

*Леонід Кучма демонструє посвідчення президента, отримане 1994 року.
Фотоархів Укрінформу*

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Вибори президента влітку 1994 року відбулись за участі семи кандидатів, з яких шість були самовисуванцями і лише одного висунула партія. За результатом другого туру переміг Леонід Кучма, отримавши [понад 52% голосів виборців](#)¹¹.

Леонід Кучма та Леонід Кравчук під час інавгурації у 1994 році. Фотоархів Укрінформу

Важливим доповненням до Конституції стала норма, згідно з якою у разі смерті, дострокового припинення повноважень президента або усунення його з посади в порядку імпічменту, виконання обов'язків Президента України до виборів покладалось на Голову парламенту.



ПАРЛАМЕНТ

Відповідно до [закону про вибори народних депутатів України](#)¹², який ухвалили напередодні — у листопаді 1993 року, вибори до Верховної Ради відбувалися за мажоритарною системою з 450 одномандатними виборчими округами. Право висувати кандидатів мали політичні партії, виборчі блоки, трудові колективи або ж самі кандидати.

[Для того, щоб отримати мандат](#),¹³ кандидати мали отримати більше половини голосів виборців на своєму виборчому окрузі, але не менше 25% від числа усіх виборців. У разі, якщо жоден з кандидатів не отримував необхідної кількості голосів, відбувалось повторне голосування, куди висувались два кандидати із найбільшим рейтингом. Для перемоги так само треба було отримати більшість голосів виборців.

Така виборча система на перших виборах до Верховної Ради в незалежній Україні мала негативні наслідки: станом на початок скликання обраними вважались лише 338 нардепів із 450 можливих. На кінець скликання працювали 411 депутатів: представники 15 політичних партій, які сформували 10 фракцій. Тобто у 39 округах виборці так і не змогли визначити переможця.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Президент одноосібно утворював, реорганізовував чи ліквідував міністерства, відомства, інші органи державної виконавчої, призначав очільників цих органів, вводив до складу Кабміну інших керівників центральних органів державної виконавчої влади.

Президент міг запропонувати призначити або звільнити прем'єра, а парламент — затвердити пропозицію президента. Також президент міг запропонувати парламенту на затвердження кандидатури на посади міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, голів Державного комітету в справах охорони державного кордону і Державного митного комітету. Ще президент міг сам звільнити цих осіб із займаних посад.

Натомість Верховна Рада могла виразити недовіру прем'єру, окремим членам Кабміну чи уряду в цілому, що призводило до його відставки.

Верховна Рада затверджувала склад Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів, відкривала дипломатичні представництва та консульства при міжнародних організаціях та торговельні представництва України. Президент призначав і відкликав дипломатичних представників України в іноземних державах та при міжнародних організаціях.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Парламент все ще мав значний вплив на судову систему, оскільки за пропозицією Голови Верховної Ради призначав на посади голів Конституційного Суду, Верховного Суду, Вищого арбітражного суду, Генерального прокурора України та склад Конституційного Суду.

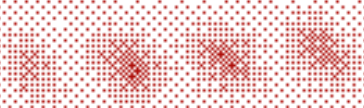
Також народні депутати обирали суддів Верховного Суду, призначали суддів обласних і Київського міського судів, арбітрів Вищого арбітражного суду, арбітражних судів областей, міста Києва, Верховного Суду Республіки Крим, обласних, міжобласного, Київського і Севастопольського міських судів, військових судів регіонів, Військово-Морських Сил і гарнізонів, затверджували президію Вищого арбітражного суду та колегії Генеральної прокуратури.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Парламент, окрім призначення виборів депутатів місцевих рад, міг достроково припинити повноваження місцевих рад і призначити нові вибори, якщо вони порушили Конституцію і закони. Втім, Рада могла це зробити на за власною ініціативою — подання про дострокове припинення повноважень місцевих рад і про призначення нових виборів готував Президент України.



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ ТА ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ПЕРШОМУ ЩО ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ



1995 рік

КОНТЕКСТ

У червні 1995 року Верховна Рада України та Президент України уклали **Конституційний Договір**¹⁴ про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції.

Більш зацікавленим у Конституційному Договорі був президент, адже документ чітко визначав сфери відповідальності між парламентом та президентом. Президент отримував значні повноваження у виконавчій владі, а парламент поступово усувався від впливу на важливі державні процеси.

Конституційний Договір діяв лише рік — до моменту ухвалення Конституції України. Багато його положень щодо балансу влад та призначень застосувати не встигли, закони часто не відповідали умовам цього документу — і змін для їхнього виправлення не вносили.

Але це ті правила, за якими Україна жила до моменту ухвалення Конституції.

Регулював Договір різний спектр питань: від повноважень Президента України та Верховної Ради до роботи місцевого самоврядування. У документі також регулювалась виборча система народних депутатів.

*Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України.
Фотоархів Укрінформу*

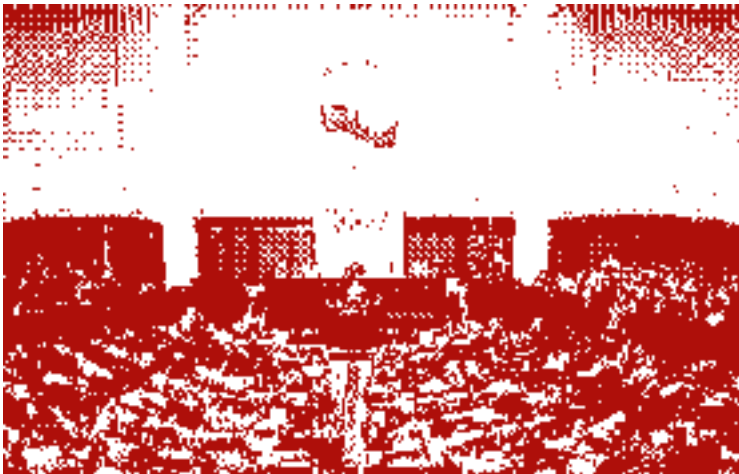
ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Відповідно до Договору, саме Верховна Рада могла призначати вибори президента, проголошувати акт про його обрання і ухвалювати його відставку. Проте, інформація про те, що таке акт про обрання Президента України, які наслідки його непроголошення і що може бути підставами для відставки президента у Договорі відсутні.

Президента обирали строком на п'ять років, а одна і та сама особа не могла займати цю посаду більше двох термінів підряд.

ПАРЛАМЕНТ



Пленарне засідання Верховної Ради, вересень 1995 року.
Фотоархів Укрінформу

Вибори до Верховної Ради мали відбуватись за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Але у чому вона полягала і який був розподіл мандатів не пояснювали. Більше того, відповідні зміни у закон про вибори народних депутатів на час дії Конституційного Договору [внести так і не встигли](#)¹⁵.

Народні депутати могли ухвалити рішення про свій саморозпуск та одночасно призначити дострокові вибори. Підстав для саморозпуску Договір не описував. Також у Договорі не містилася інформація про те, чи міг президент розпустити парламент.

Строк повноважень депутатів становив чотири роки.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Президент створював, реорганізовував і ліквідував міністерства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, призначав і звільняв з посад керівників цих органів.

Так, наприклад, у грудні 1995 року Леонід Кучма утворив [Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України](#)¹⁶, а вже липні 1996 року [ліквідував його](#)¹⁷.

Призначав прем'єр-міністра і формував новий склад уряду також Президент України — одноосібно. Він і призначав прем'єра та міністрів, і відправляв їх у відставку. Цим повноваженням скористався Леонід Кучма влітку 1995 року, коли призначив [Євгена Марчука](#)¹⁸ прем'єр-міністром, [Анатолія Кінаха](#)¹⁹ — віцепрем'єр-міністром з питань промислової політики, [Сергія Головатого](#)²⁰ — міністром юстиції тощо. Він же у травні 1996 року [відправив прем'єр-міністра Євгена Марчука у відставку](#).²¹

В той же час, народні депутати могли оголосити вотум недовіри усьому складу Кабміну чи окремим його членам. Підставами для недовіри були несвоєчасне подання проєкту Державного бюджету або незгода парламенту з Програмою діяльності Кабміну. При цьому, якщо Верховна Рада затверджувала таку програму, Кабмін отримував імунітет від звільнення на рік.

Президент подавав, а парламент — затверджував склад Центральної виборчої комісії. Президент призначав і відкликав дипломатичних представників України в іноземних державах та при міжнародних організаціях.

Президент призначав головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних рад.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Парламент та президент призначали по половині складу суддів Конституційного Суду. Верховна Рада за спільною пропозицією Президента України та Голови парламенту призначала голову Конституційного Суду.

За пропозицією президента народні депутати призначали голів Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України, суддів цих судів і звільняли їх з посад. Парламент також призначав і звільняв за пропозицією президента Генерального прокурора.

Сам же президент за поданням Міністерства юстиції, погодженим з Верховним Судом та Вищим арбітражним судом, призначав суддів загальних та арбітражних судів.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Вибори до місцевих рад призначав парламент. Також він міг скасувати правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції і законам.

Договір не містить інформації, чи могли Верховна Рада чи Президент України розпускати місцеві ради.

О. Савчук

М. Пучинський



В. Кривий

В. Кривий з великою любов'ю

Іван Заставний

Ю. Бей Сичау

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Прийнята на п'ятій сесії
Верховної Ради України
28 червня 1996 року

Ю. Бей Сичау

Ю. Бей Сичау
205
Ірина Феліксівна

В. Кривий
172
12.07.96

Історичний огляд
на Конституцію -
перунової
Мадони, Тетяну,
Мельника...
Костомарова, Ірина,
Сєва Уртакі, Ірина,
Дорошова,
Ірина

1996 рік

КОНТЕКСТ

Протягом 1995-1996 років представники президента та народні депутати продовжили у робочих групах напрацьовувати редакцію нової Конституції України. Але за рік з моменту ухвалення Конституційного Договору Верховна Рада повноцінно так і не приступила до розгляду та затвердження тексту.

Через це президент Леонід Кучма 26 червня 1996 року ухвалив указ [Про проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової Конституції України](#)²². Президент хотів винести на референдум попередньо схвалений нардепами проєкт Конституції України.

Цим рішенням народним обранцям натякнули, що якщо вони не почнуть ухвалювати нову Конституцію, її приймуть люди без участі нардепів. Тому 28 червня 1996 року народні депутати після 24 годин безперервної роботи ухвалили [Конституцію України](#)²³ і звернулись до президента [відкликати указ про проведення референдуму](#)²⁴. Президент скасував своє рішення, а громадяни прокинулись у вже новій Україні, з новими розподілом влад і правилами роботи державного апарату.

У президента була значна мотивація якомога швидше ухвалити Конституцію, адже це дозволило одночасно і зменшити відповідальність, переклавши її на Кабмін та прем'єр-міністра, а з іншого — зберегти значний вплив на політику уряду і ухвалення рішень. Як наслідок, усі здобутки міг собі присвоїти президент, а провали — перекинути на чиновників.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Вибори Президента України призначала Верховна Рада.

У разі вчинення державної зради або іншого злочину парламент міг усунути президента з посади в порядку імпічменту. Але процедура у 1996 році була і лишається до сьогодні ускладненою. Для ініціювання питання імпічменту необхідно 226 голосів нардепів. Розслідування проводить спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої, крім нардепів, входять спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

За наявності підстав 300 нардепів ухвалюють рішення про звинувачення президента. КСУ виносить висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент, а Верховний Суд — підтверджує наявність у діях президента ознак державної зради чи іншого злочину. Для ухвалення остаточного рішення необхідна підтримка 338 нардепів.

Ця ж процедура імпічменту діє й досі.

У разі відставки президента, неможливості виконувати повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпічменту або смерті, обов'язки президента на період до обрання і вступу на пост нового президента покладались на прем'єр-міністра.

Строк повноважень президента становив і зараз становить п'ять років.

ПАРЛАМЕНТ

Президент міг припинити повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії нардепи не змогли розпочати пленарне засідання парламенту. Але для цього президент потребував підпису прем'єр-міністра і відповідного міністра. Без цих підписів президент не міг припинити повноваження парламенту.

Позачергові вибори до Верховної Ради призначав Президент України. Вибори мали провести протягом шістдесяти днів з дня опублікування рішення Глави держави про дострокове припинення повноважень парламенту. На сьогодні президент має це повноваження і з 1996 року скористувався ним тричі: у 2006, 2014 та 2019 роках.

Строк повноважень Верховної Ради у порівнянні з Конституцією УРСР зменшився і становив чотири роки.

На рівні Конституції створили два контролюючі парламентські органи: Рахункову палату, яка здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням, та Уповноваженого з прав людини, завданням якого є контроль за додержанням прав і свобод людини в Україні. Нардепи власним рішенням призначали і звільняли Голову, інших членів Рахункової палати та Уповноваженого. Верховна Рада має такі повноваження і сьогодні.

У 1998 році парламент призначив на посаду першого Уповноваженого з прав людини — [Ніну Карпачову](#)²⁵, яка після двох переобрань займала цю посаду до квітня 2012 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

За поданням прем'єр-міністра президент утворював, реорганізовував та ліквідував міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Президент за згодою Верховної Ради призначав прем'єр-міністра — президент подавав кандидатуру, парламент голосував за неї. Також Глава держави міг припинити повноваження прем'єра за власною ініціативою або, якщо прем'єр подав відповідну заяву, ухвалити рішення про його відставку.

Президент за поданням прем'єр-міністра призначав і звільняв членів уряду, керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій. Перед новообраним Президентом України Кабмін, який сформував попередній президент, мав йти у відставку.



Голова Верховної Ради
Олександр Мороз та
президент Леонід
Кучма на засіданні
конституційної комісії,
березень 1996 рік.
Фотоархів Укрінформу

Верховна Рада за пропозицією не менш як 150 нардепів могла розглянути питання про відповідальність Кабміну та ухвалити резолюцію недовіри. Для того, щоб ухвалити це рішення, необхідна була підтримка 226 нардепів. Але таке питання можна було розглядати не більше одного разу протягом однієї чергової сесії. Якщо ж парламент затверджував програму діяльності уряду, то це давало уряду імунітет від звільнення на рік.

За згодою Верховної Ради президент призначав та звільняв Голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна та Державного комітету телебачення і радіомовлення. Для цього необхідний був ще й підпис прем'єр-міністра.

Президент і парламент призначали по половині складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення — державного регулятора у сфері телерадіомовлення, який створив Леонід Кравчук²⁶ ще у 1994 році. Займаються Глава держави і нардепи цим донині.

Парламент призначав та звільняв членів Центральної виборчої комісії, але подання про призначення членів цього органу готував президент. Аналогічна процедура працює й сьогодні.

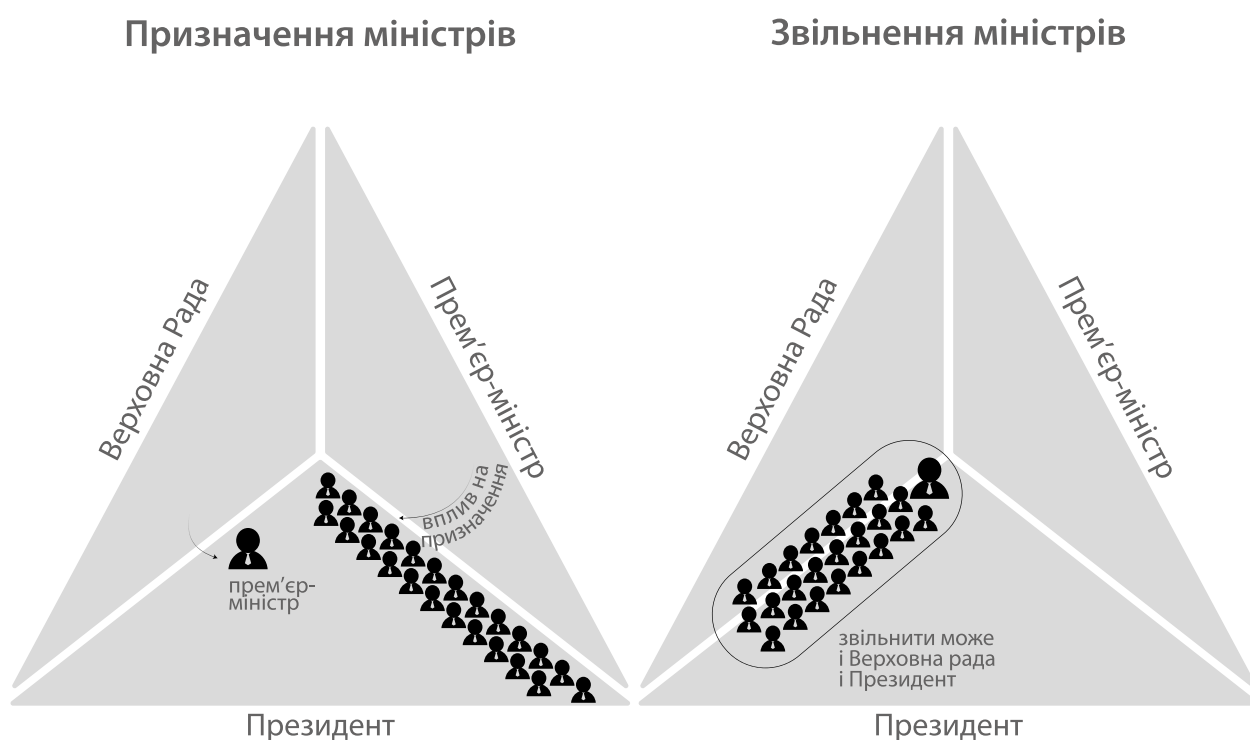
Президент за підписом прем'єр-міністра призначав та звільняв глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. З 1996 року процедура не змінилась.

Голів місцевих державних адміністрацій призначав президент за поданням уряду. Незважаючи на всі зміни до Конституції, які парламент ухвалив до сьогодні, зміни систем влад, перерозподіл повноважень і сфер впливу, порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій не змінився.

Схематичне зображення того, хто формував та/чи мав вплив на формування уряду, можна переглянути на інфографіції на ст.26

Вплив на формування уряду станом на 1996 рік

на прикладі уряду Віктора Ющенка
(грудень 1999 — квітень 2001)



Інфографіка показує вплив парламенту, президента та прем'єра на формування уряду відповідно до Конституції станом на 1996 рік (станом на 2010 рік).

Фактично, президент формував уряд, парламент лише надавав згоду на призначення прем'єра. Водночас, парламент міг оголосити недовіру уряду, що мало б принаймні частково зважувати шальки терезів.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Президент за підписом прем'єр-міністра міг утворювати суди.

Президент та парламент призначали по третині складу Конституційного Суду України. Президенту для цього був необхідний підпис прем'єр-міністра. Ще третину призначав з'їзд суддів України. Цей спосіб формування Конституційного Суду майже не змінювали.

Суддів загальних судів призначали у два етапи. Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснював президент. Після закінчення цього строку Верховна Рада могла обрати суддю на посаду безстроково. Ці повноваження не змінювались аж до 2016 року.

Нардепи та президент могли призначати до складу Вищої ради юстиції, органу суддівського самоврядування, по три члени. Ще по троє призначали з'їзд суддів, з'їзд адвокатів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури — двох.

Президент за згодою нардепів призначав Генерального прокурора та звільняв його з посади. Нардепи могли висловити Генпрокурору недовіру, що мало наслідком його відставку з посади.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Верховна Рада призначала чергові та позачергові вибори до органів місцевого самоврядування (місцевих рад, мерів тощо).

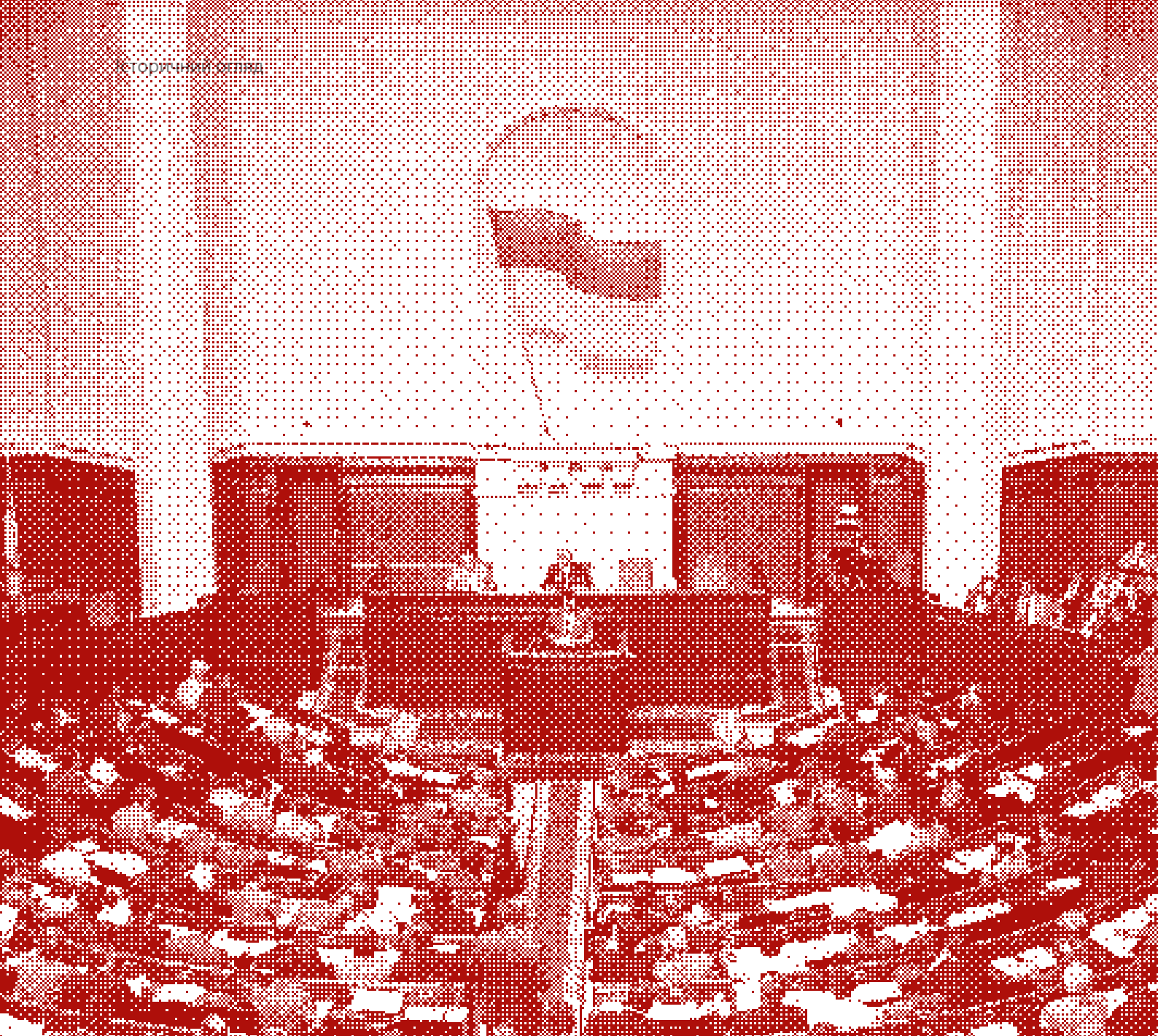
Парламент міг достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі наявності висновку Конституційного Суду, що цей орган місцевого самоврядування порушив Конституцію або закони. Нардепи призначали вибори до Верховної Ради АРК.

Президент погоджував призначення та звільнення Верховною Радою АРК Голови Ради міністрів АРК, виконавчого органу місцевого самоврядування. Також в АРК діяло Представництво Президента України.

Цей перелік повноважень щодо місцевого самоврядування з 1996 року й до сьогодні не змінився.



Народні депутати після ухвалення Конституції, 28 червня 1996 рік. Фотоархів Укрінформу



Верховна Рада під час пленарного засідання. Фотоархів Укрінформу

1998 рік

КОНТЕКСТ

Весною 1998 року відбулися чергові вибори народних депутатів, за результатами яких громадяни сформували Верховну Раду III скликання.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

ПАРЛАМЕНТ

Вибори відбувались за змішаною мажоритарно-пропорційною системою²⁷. 225 нардепів обирали в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості. Ще 225 — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

Право висувати кандидатів²⁸ у депутати мали громадяни, які мають право голосу, шляхом самовисування, через політичні партії, виборчі блоки, збори громадян і трудові колективи.

Для перемоги у мажоритарному окрузі²⁹ необхідно було отримати більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів. Якщо в окрузі був лише один кандидат, то він вважався обраним, якщо кількість голосів на його підтримку перевищувала кількість голосів за варіант «не підтримую жодного з кандидатів у депутати».

Прохідний бар'єр для політичних партій та виборчих блоків³⁰ становив чотири відсотки голосів виборців, які взяли участь у виборах.

За результатами виборів³¹, чотиривідсотковий бар'єр подолали сім політичних партій та один виборчий блок. Через мажоритарні округи до парламенту потрапили представники ще дванадцяти політичних партій та виборчих блоків. Також громадяни обрали 117 безпартійних кандидатів. У п'яти виборчих округах вибори були визнані недійсними, тому у парламенті III скликання працювало 445 нардепів.

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

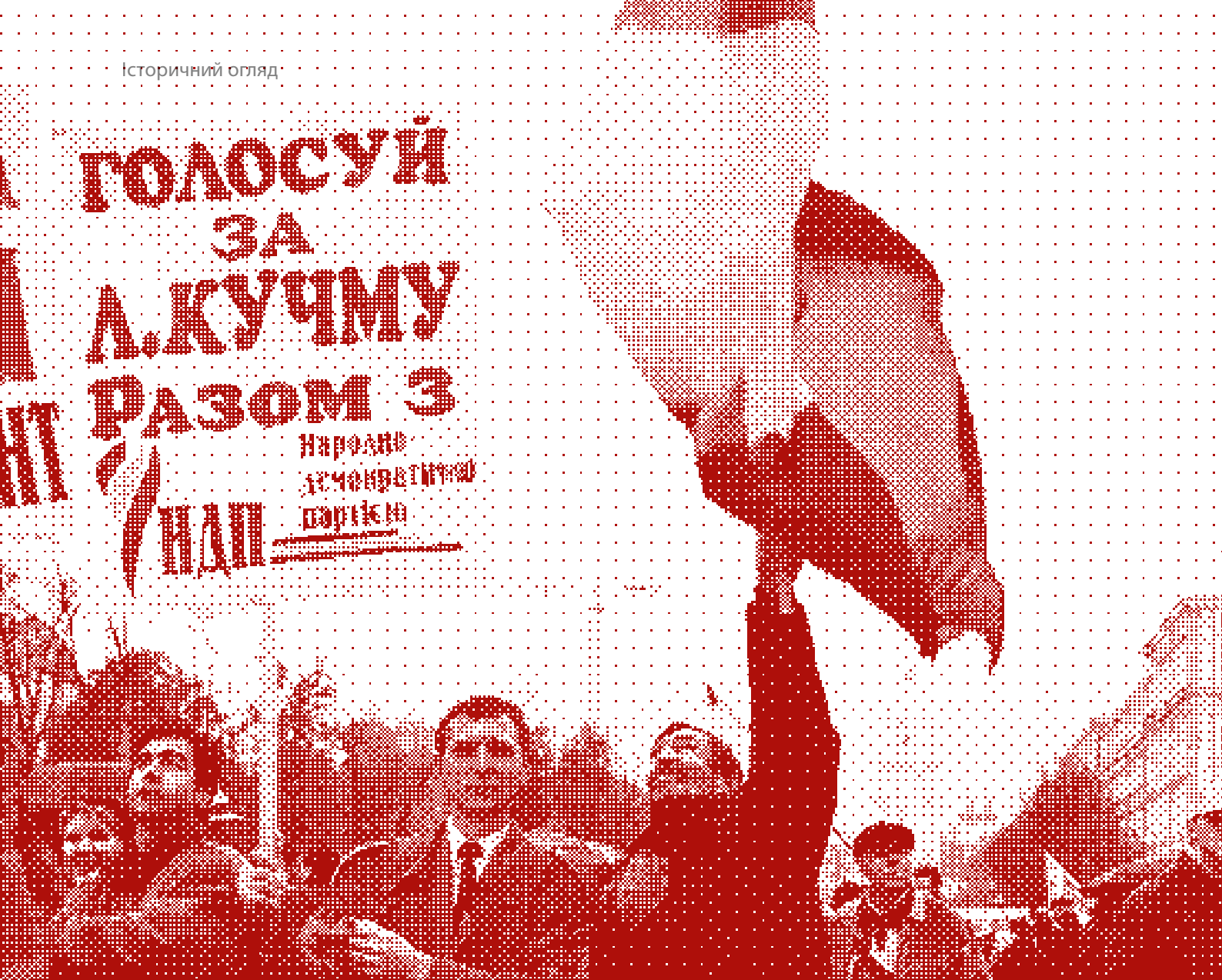
Прем'єр і міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Суди та прокурори щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначень з 1996 року не було.



Політична агітація, 1999 рік. Фотоархів Укрінформу

1999 рік

КОНТЕКСТ

Восени 1999 року відбулись вибори Президента України. Напередодні у березні, за дивних обставин, загинув один із лідерів опозиції, керівник партії «Народний рух України» В'ячеслав Чорновіл, який міг також позмагатись за найвищі позиції у виборчому процесі. Не менш дивними були вбивства Євгена Щербаня, бізнесмена і політика, та Вадима Гетьмана, фінансиста та політика.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Участь у виборах взяв Леонід Кучма, який все ще був Президентом України, мав значний вплив на хід і результати голосування, зокрема за рахунок адміністративного ресурсу.

На противагу до нього утворилась т.зв. «Канівська четвірка» — об'єднання чотирьох опозиційних кандидатів, які мали висунути єдиного кандидата з найбільшим рейтингом і наміром перемогти у майбутніх виборах. Ними були Олександр Мороз, колишній голова парламенту, Олександр Ткаченко, чинний на той момент голова парламенту, Євген Марчук, експрем'єр-міністр, та Володимир Олійник, мер Черкас. Але здійснити задумане не вийшло.

Як наслідок, до другого туру виборів вийшли Леонід Кучма, чинний тоді президент, та Петро Симоненко, лідер комуністів. Перемогу із значним відривом здобув тодішній чинний Президент України.

Два строки Леоніда Кучми ознаменувались централізацією влади в руках президента, переслідуваннями опозиції і журналістів, зловживаннями, а також «плівками Мельниченка» — на яких начебто президент Леонід Кучма, глава адміністрації президента Володимир Литвин, міністр внутрішніх справ Юрій Кравченко та очільник Служби безпеки Леонід Деркач обговорюють діяльність журналіста Георгія Гонгадзе, якого напередодні жорстоко вбили.

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

ПАРЛАМЕНТ

Народні депутати щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

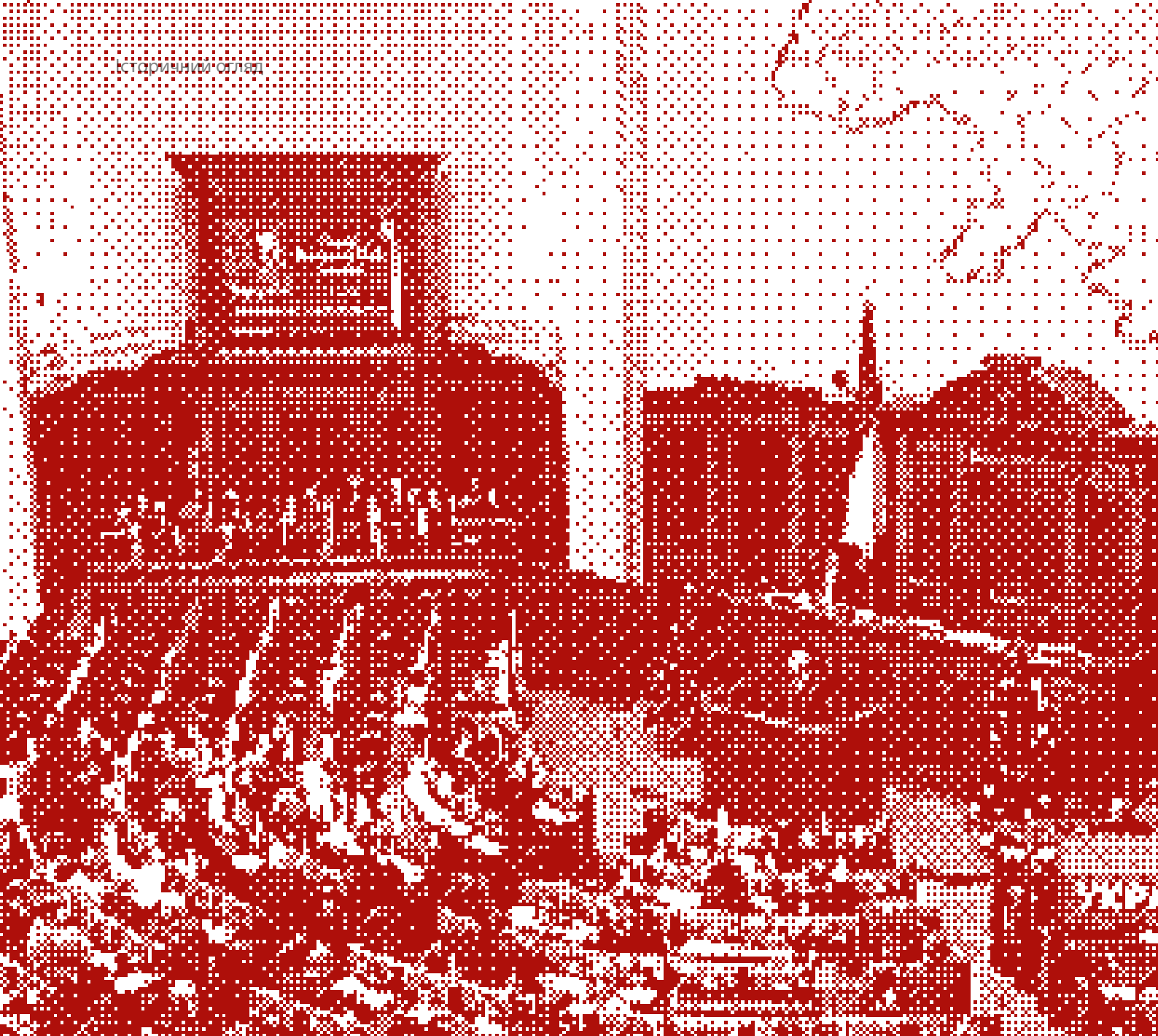
Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначень з 1996 року не було.



Верховна Рада під час пленарного засідання. Фотоархів Укрінформу

2002 рік

КОНТЕКСТ

Весною 2002 року відбулись чергові вибори до Верховної Ради України, які сформували Верховну Раду IV скликання.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

ПАРЛАМЕНТ

Як і у 1998 році, вибори відбулись за змішаною пропорційно-мажоритарною системою³². 225 нардепів обрали за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах, ще 225 — за пропорційною системою у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за списками політичних партій та виборчих блоків.

Для перемоги у мажоритарному окрузі умови теж не змінились — необхідно було отримати більшість голосів³³ відносно інших кандидатів. Так само і щодо політичних партій і виборчих блоків — бар'єр становив чотири відсотки³⁴.

За результатами виборів³⁵, до парламенту за пропорційною системою пройшли три політичних партії та три виборчих блоки. Також через мажоритарні округи до Верховної Ради потрапили ще представники трьох партій, одного блоку та 94 позапартійних народних обранці.

Народні депутати щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначень з 1996 року не було.



2004 рік

КОНТЕКСТ

З жовтня по грудень 2004 року в Україні **відбулись президентські вибори**³⁶, які супроводжувались напруженням у суспільстві, зловживаннями, залякуваннями та фальсифікаціями.

Результати другого туру, на яких переміг Віктор Янукович, через сумніви у правильності підрахунку голосів та дійсності результатів призвели до Помаранчевої революції, повторного другого туру та перемоги Віктора Ющенка.

Неможливість уникнути зміни керівництва країни призвела до ухвалення **перших змін до Конституції**³⁷: Україна з президентсько-парламентської республіки стала парламентсько-президентською. Повноваження президента у виконавчій владі суттєво обмежили. Ці зміни вносили спеціально для того, щоб новий президент не отримав повноважень і впливу свого попередника.

Але набрали чинності зміни лише у січні 2006 року, а повністю — після виборів до Верховної Ради, які відбулись у березні 2006 року. Тому Віктор Ющенко ще рік своєї каденції користувався повноваженнями свого попередника, що дало змогу впливати на призначення в уряді та виконавчій владі.

*Віктор Ющенко з доньками Христиною і Софійкою на виборчій дільниці, грудень 2004 року.
Фотоархів Укрінформу*

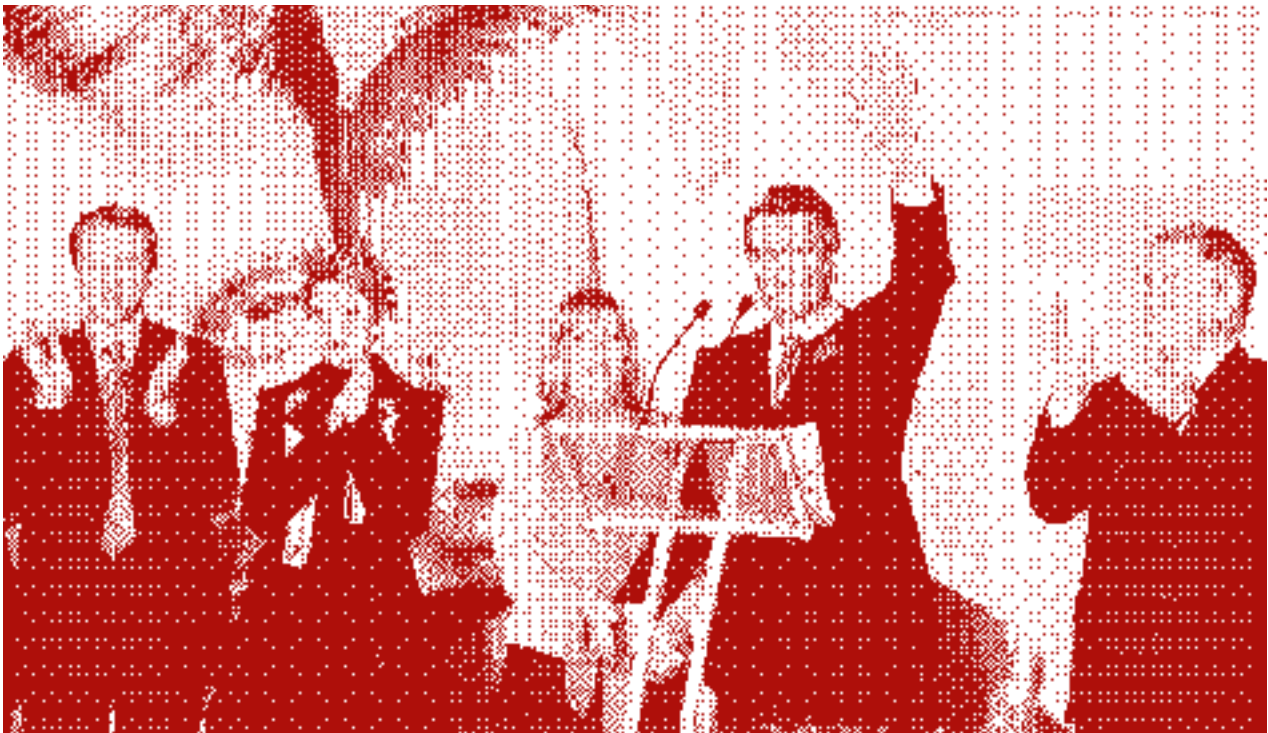
ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Найбільшою зміною щодо президента в ухвалених змінах до Конституції стало зменшення його впливу на формування уряду і перекладання цих функцій на парламент. Тепер у питаннях, хто буде прем'єром чи міністром останнє слово було за нардепами.

У разі дострокового припинення повноважень президента, відставки, неможливості виконувати повноваження за станом здоров'я, імпічменту або смерті, його повноваження мав виконувати не прем'єр, а Голова Верховної Ради. Аналогічна система вже існувала у 1994 році.

Важливим щодо президента стало й зменшення переліку рішень, які президент мав узгоджувати (контрасигнувати) з прем'єр-міністром і відповідним міністром. Зокрема, підписів більше не потребувалось для визнання іноземних держав, здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони, призначення суддів Конституційного Суду, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших спеціальних звань і класних чинів.



*Віктор Ющенко під час виступу перед своїми прибічниками, грудень 2004 року.
Фотоархів Укрінформу*

ПАРЛАМЕНТ

Основною зміною щодо парламенту стала згадка у тексті Конституції про коаліцію депутатських фракцій. До її складу мала входити більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту. Конституція встановлювала вимоги щодо строків формування коаліції, а також її повноваження.

Однією з підстав для дострокового припинення повноважень нардепа стало його невходження до складу фракції політичної партії, від якої він балотувався, або ж вихід із складу такої фракції. Рішення про дострокове припинення повноважень таких нардепів ухвалював керівний орган політичної партії.

Збільшився перелік підстав, які давали президенту право достроково припинити повноваження Верховної Ради. Окрім неможливості протягом місяця розпочати пленарні засідання, це були:

- неформована коаліція протягом одного місяця після виборів нардепів або розпаду попередньої коаліції
- неможливість сформувати уряд протягом шістдесяти днів після відставки попереднього Кабміну.
- Верховна Рада отримала такий самий строк повноважень, як і Президент України — п'ять років.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Уряд власним рішенням утворював, реорганізовував та ліквідував міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначав та звільняв з посад за поданням прем'єра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входили до складу уряду.

Кандидата на посаду прем'єра президент вносив до парламенту не сам, а за пропозицією парламентської коаліції. За пропозицією президента парламент призначав міністра оборони і міністра закордонних справ.

За поданням прем'єр-міністра парламент призначав інших членів Кабміну, голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна. Нардепи також могли звільнити цих людей з посад, відправити прем'єра або членів Кабміну у відставку.

Пропозицію щодо оголошення недовіри уряду парламентом, окрім 150 нардепів, міг ініціювати президент. Але таке питання можна було розглядати не більше одного разу протягом однієї чергової сесії. Якщо ж парламент затверджував програму діяльності уряду, то це давало Кабміну імунітет від звільнення на рік.

Схематичне зображення того, хто формував та/чи мав вплив на формування уряду, можна переглянути на інфографіції на ст.39

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Президент більше не міг власним указом звільнити з посади Генерального прокурора, але міг винести на розсуд нардепів відповідну ініціативу. Кінцеве рішення про звільнення Генерального прокурора ухвалював тепер парламент.

Президент та парламент отримали повноваження звільняти тих шість суддів, яких вони раніше призначили з визначених підстав. Зокрема, за порушення вимог несумісності, присяги, набрання законної сили обвинувальним вироком, припинення громадянства тощо. Для цього президент видавав відповідний указ, а Верховна Рада мала ухвалити постанову.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

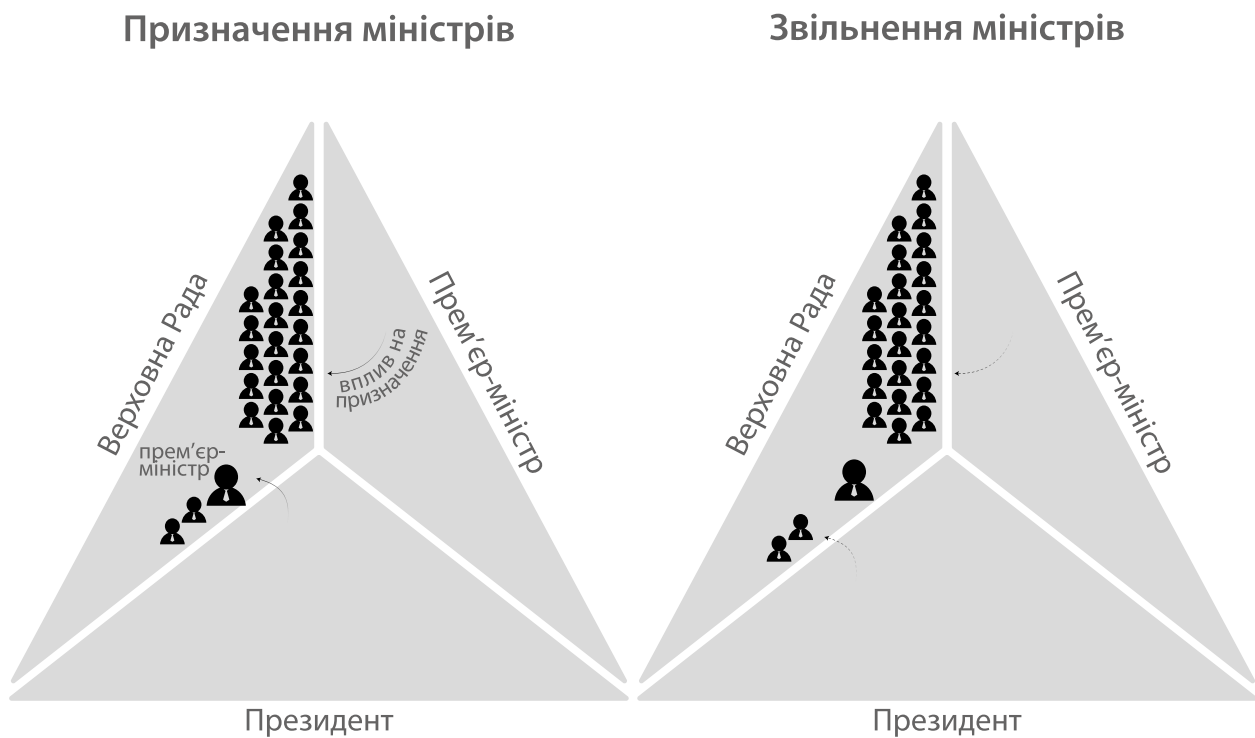
Змін щодо призначень з 1996 року не було.



Прихильники Віктора Януковича на мітингу, листопад 2004 року. Фотоархів Укрінформу

Вплив на формування уряду станом на 2004 рік

на прикладі другого уряду Віктора Януковича (серпень 2006 — грудень 2007)



Інфографіка показує вплив парламенту, президента та прем'єра на формування уряду відповідно до Конституції редакції 2004 року. Уряд формує Верховна Рада, але пропонувати кандидатів може прем'єр і, частково, президент. Звільнити уряд може лише парламент.



2006 рік

КОНТЕКСТ

Цього року, у січні, набрали чинності зміни до Конституції від 2004 року й Україна з президентсько-парламентської республіки стала парламентсько-президентською. Також весною відбулись вибори до Верховної Ради V скликання.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Вибори відбулись за пропорційною системою³⁸, де виборці обрали 450 нардепів у єдиному багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками від політичних партій та виборчих блоків. Вперше в історії України вибори пройшли за пропорційною системою. Прохідний бар'єр встановили на рівні трьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у виборах.

Як наслідок, до парламенту V скликання пройшло п'ять політичних сил, які й сформували п'ять політичних фракцій. До складу коаліції спочатку увійшли фракції «Наша Україна», «Батьківщина» та «Соціалістична партія України», але потім була сформована нова. Її склали фракції «Партія регіонів», «Комуністична партія України» та «Соціалістична партія України».

Народні депутати щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року. Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначень з 1996 року не було.



2007 рік

КОНТЕКСТ

Протистояння у парламенті між фракціями, нардепами та президентом призвели до глибокої кризи, відсутності чіткої більшості та сформованої коаліції. У травні 2007 року президент Віктор Ющенко, голова парламенту Олександр Мороз та прем'єр-міністр Віктор Янукович видали спільну заяву³⁹ щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України.

Президент ухвалив рішення про позачергові вибори народних депутатів⁴⁰ менше, ніж через півтора роки після попередніх.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

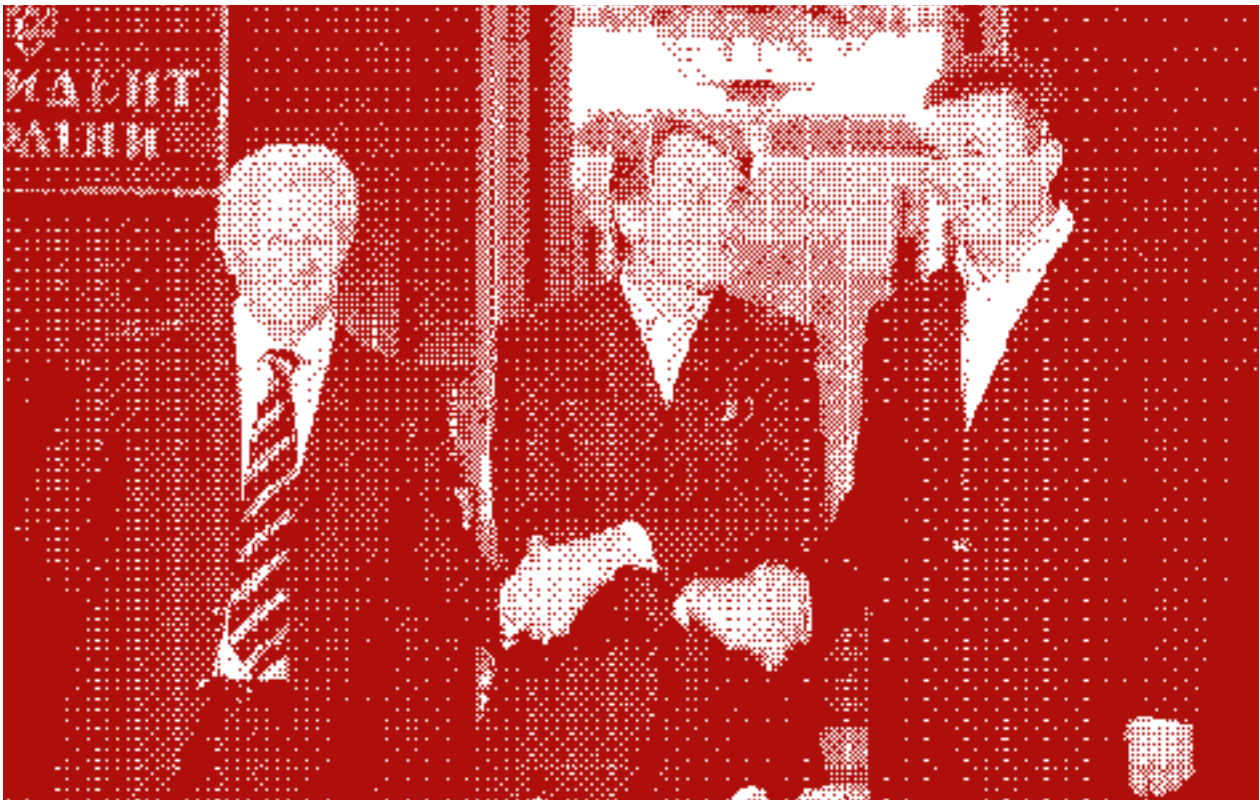
Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Вибори відбувались за пропорційною системою⁴¹. Участь у них взяли 20 політичних партій та блоків. Для того, щоб потрапити до парламенту партії та блоки мали отримати не менше три відсотки голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

За результатами виборів, до Верховної Ради VI скликання потрапили 5 партій та блоків. Коаліцію сформували фракції «Партія регіонів», «Комуністична партія України» та «Блок Литвина».

Народні депутати щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.



*Голова Верховної Ради Олександр Мороз, Президент Віктор Ющенко і Прем'єр-міністр Віктор Янукович домовилися про дострокові парламентські вибори.
Фотоархів Укрінформу*

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Президент Віктор Ющенко ухвалив кілька рішень, які суперечили Конституції, виходили за межі повноважень президента і в подальшому були скасовані.

Ще у 2005 році третій Президент України підписав указ [про звільнення Святослава Піскуна](#)⁴² з посади Генерального прокурора України. У квітні 2007 року на підставі рішення суду Віктор Ющенко скасував свій попередній указ і таким чином [поновив Святослава Піскуна](#)⁴³ на посаді.

Але вже у травні, посилаючись на несумісність посад депутата з будь-якими іншими видами діяльності, президент скасував указ про поновлення і [знову звільнив щойно відновленого генпрокурора](#)⁴⁴ з посади. Тому у квітні 2009 року Окружний адміністративний суд м. Києва скасував цей указ, але відмовився розглядати питання про поновлення Святослава Піскуна на посаді.

Подібна ситуація відбулась з суддями Конституційного Суду України Сюзанною Станік, Валерієм Пшеничним та Володимиром Іващенко.

Сюзанну Станік, яку у 2004 році призначили на посаду, вже у травні 2007 року президент Віктор Ющенко [звільнив з посади за порушення присяги](#)⁴⁵. Проте Шевченківський районний суд м. Києва, а подальшому — Верховний Суд України, визнали протиправним це рішення президента і скасували його, тому суддю Станік у квітні 2008 року [поновили на посаді](#)⁴⁶.

Але вже наступного дня Віктор Ющенко [звільнив поновлену суддю](#)⁴⁷ через порушення процедури вступу на посаду. Цей указ скасували [Окружний адміністративний суд м. Києва](#)⁴⁸ та [Вищий адміністративний суд](#)⁴⁹. Тому у 2010 році вже президент Віктор Янукович [скасував указ свого попередника](#)⁵⁰ і поновив звільнену суддю на посаді. Одnocześnie з Сюзанною Станік Віктор Ющенко звільнив суддів КСУ [Володимира Іващенка](#)⁵¹ та [Валерія Пшеничного](#)⁵². На виконання рішень загальних суддів він їх поновив (спочатку [Валерія Пшеничного](#)⁵³, а потім — [Володимира Іващенка](#)⁵⁴) і в той самий день знову звільнив, але вже за ініціативою самих судів (1⁵⁵, 2⁵⁶).

Щодо повноважень у сфері призначень, то суди та прокуратура працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначень з 1996 року не було.



Судді Конституційного Суду України під час засідання, на якому відмінили політичну реформу 2004 року, жовтень 2010 року. Фотоархів Українформу

2010 рік

КОНТЕКСТ

Узимку 2010 року відбулись чергові вибори Президента України.

У вересні цього ж року КСУ розглянув конституційне подання 252 нардепів, які оскаржили зміни до Конституції 2004 року.

У своєму рішенні Суд визнав⁵⁷, що зміни до Конституції 2004 року є неконституційними через порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроєктів про внесення змін до Основного закону.

Це рішення призвело до того, що Україна повернулась до Конституції редакції 1996 року, тобто до президентсько-парламентської республіки, а Віктор Янукович отримав значно більший вплив на виконавчу владу в країні, ніж його попередник. Парламент втратив можливість впливати на призначення міністрів — і виконував функцію контролю.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Участь у виборах Президента України взяло 18 кандидатів, у тому числі попередній президент Віктор Ющенко, прем'єр-міністр Юлія Тимошенко, експрем'єр [Віктор Янукович](#), експоголови парламенту Володимир Литвин, Олександр Мороз та Арсеній Яценюк.

У другому турі переміг [Віктор Янукович](#)⁵⁸, який здобув майже 49% голосів виборців і став четвертим Президентом України.

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

ПАРЛАМЕНТ

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

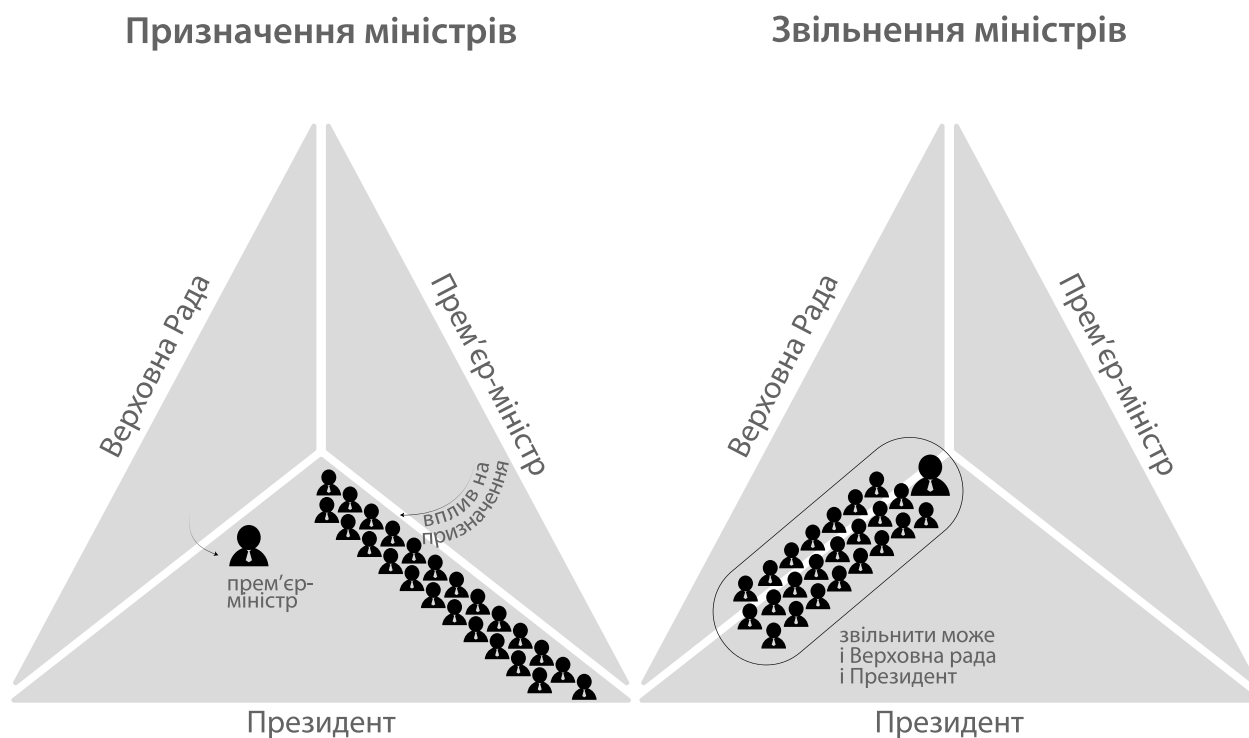
УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

Схематичне зображення того, хто формував та/чи мав вплив на формування уряду, можна переглянути на інфографіції на ст. 48

Вплив на формування уряду станом на 2010 рік

на прикладі другого уряду Миколи Азарова (грудень 2012 — лютий 2014)



Інфографіка показує вплив парламенту, президента та прем'єра на формування уряду відповідно до Конституції станом на 1996 рік (станом на 2010 рік).

Фактично, президент формував уряд, парламент лише надавав згоду на призначення прем'єра. Водночас, парламент міг оголосити недовіру уряду, що мало б принаймні частково зважувати шальки терезів.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Верховна Рада внесла зміни у закон про столицю України — місто-герой Київ, де визначила, що особливістю виконавчої влади в місті Києві є те, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація. Призначення очільника КМДА здійснював президент за поданням Кабміну.

Це означає, що виконувати рішення Київської міської ради мав не обраний киянами міський голова, а призначений Главою держави чиновник. Киян обмежили у праві впливати на власні органи місцевого самоврядування, адже влада була у руках керівника КМДА.

Цим одразу скористався президент Віктор Янукович, який [звільнив Леоніда Черновецького](#)⁵⁹, якого у 2006 році кияни підтримали на виборах міського голови, з посади керівника КМДА, а на його місце [призначив Олександра Попова](#)⁶⁰.

Цю ваду закону не виправили досі, оскільки контроль над столицею для влади є надважливим. Це не лише контроль над великою кількістю виборців, але й над коштами, інфраструктурою та політикою у столиці країни. Тому кожного разу, коли будь-який міський голова Києва намагається просувати власну політику, лунають пропозиції позбавити його повноважень голови КМДА.



*Громадяни обирають новий склад Верховної Ради України. На виборчій дільниці у жовтні 2012 року.
Фотоархів Українформу*

2012 рік

КОНТЕКСТ

Восени 2012 року відбулись чергові вибори народних депутатів, за наслідками яких сформували Верховну Раду VII скликання.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

ПАРЛАМЕНТ

Виборчу систему змінили на змішану⁶¹: 225 кандидатів громадяни обирали у загальнодержавному виборчому окрузі, ще 225 мандатів розігрували в одномандатних виборчих округах.

Висувати кандидатів у загальнодержавному окрузі могли лише партії. Участь у розподілі мандатів брали політичні сили, які набрали п'ять і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у виборах.

В одномандатних округах висувати кандидатів могли як партії, так і самі кандидати. Обраним вважався кандидат, який одержував більшу відносно інших кандидатів у окрузі кількість голосів виборців, які взяли участь у відповідному голосуванні.

Як наслідок, за результатами виборів, у загальнодержавному виборчому окрузі до парламенту пройшли п'ять партій, а через мажоритарні округи — увійшли представники ще чотирьох політичних сил. Коаліцію сформували фракції «Партія регіонів» та «Комуністична партія України».

Народні депутати щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

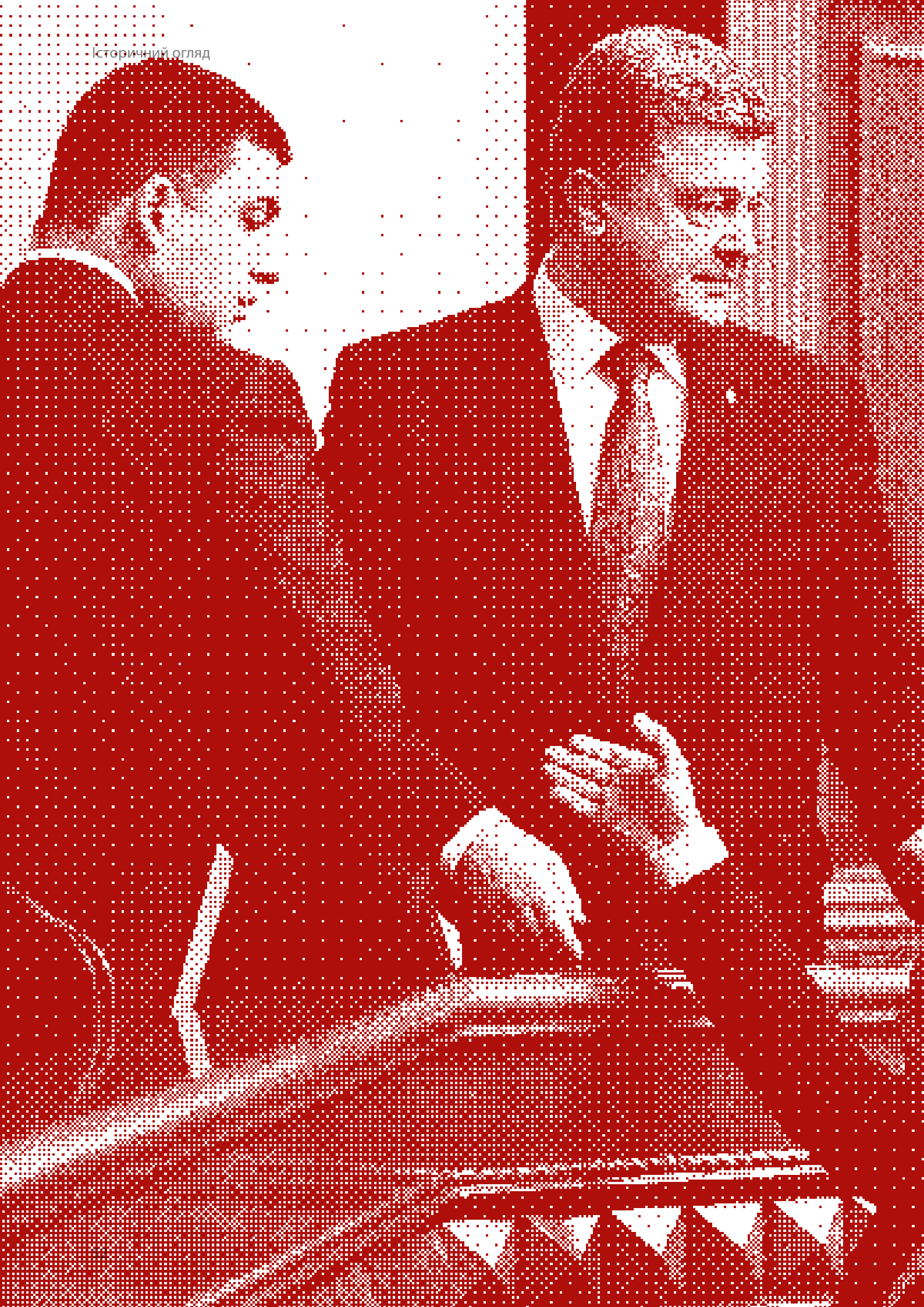
Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 1996 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.



2014 рік

КОНТЕКСТ

Надмірна концентрація влади в руках президента, пропрезидентська більшість у парламенті, централізація влади, переслідування опозиції та відмова від підписання угоди про інтеграцію з ЄС призвели до Євромайдану, а побиття студентів на Майдані Незалежності — до Революції Гідності.

З України за короткий час втекли президент Віктор Янукович, прем'єр-міністр Микола Азаров, перший віцепрем'єр Сергій Арбузов, міністри внутрішніх справ Віталій Захарченко, освіти — Дмитро Табачник, доходів і зборів — Олександр Клименко, охорони здоров'я — Раїса Богатирьова, нардепи з пропрезидентської фракції тощо.

Внаслідок Революції Гідності Верховна Рада у лютому 2014 року **спочатку законом**⁶², а потім — **постановою**⁶³, внесли зміни до Конституції і повернули редакцію зі змінами 2004 року. Згідно з ними, парламент отримував додаткові важелі впливу на уряд, а вплив президента на виконавчу владу зменшувався.

*Президент Петро Порошенко під час відкриття першої сесії Верховної Ради VIII скликання, листопад 2014 року.
Фотоархів Укрінформу*

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Навесні відбулись позачергові вибори Президента України, у яких взяли участь 21 самовисуванців та кандидатів від політичних партій. Перемогу у першому турі здобув Петро Порошенко.

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

Восени відбулись позачергові вибори народних депутатів [за змішаною мажоритарно-пропорційною системою](#)⁶⁴. Для того, що взяти участь у розподілі мандатів у загальнодержавному окрузі необхідно було отримати принаймні п'ять відсотків голосів виборців, які взяли участь у виборах. У мажоритарному окрузі перемагав кандидат, який отримав відносну більшість голосів.

У загальнодержавному окрузі взяли 29 партій, з яких 6 потрапили до стін парламенту. Через мажоритарні округи громадяни обрали 96 самовисуванців, 92 представників парламентських та 10 — позапарламентських партій.

Так сформували VIII скликання Верховної Ради України. До складу коаліції увійшли фракції «Народного фронту», «Блоку Петра Порошенка», «Самопоміч», «Батьківщини» та «Радикальної партії Олега Ляшка».

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

Схематичне зображення того, хто формував та/чи мав вплив на формування уряду, можна переглянути на інфографіції на ст. 55

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

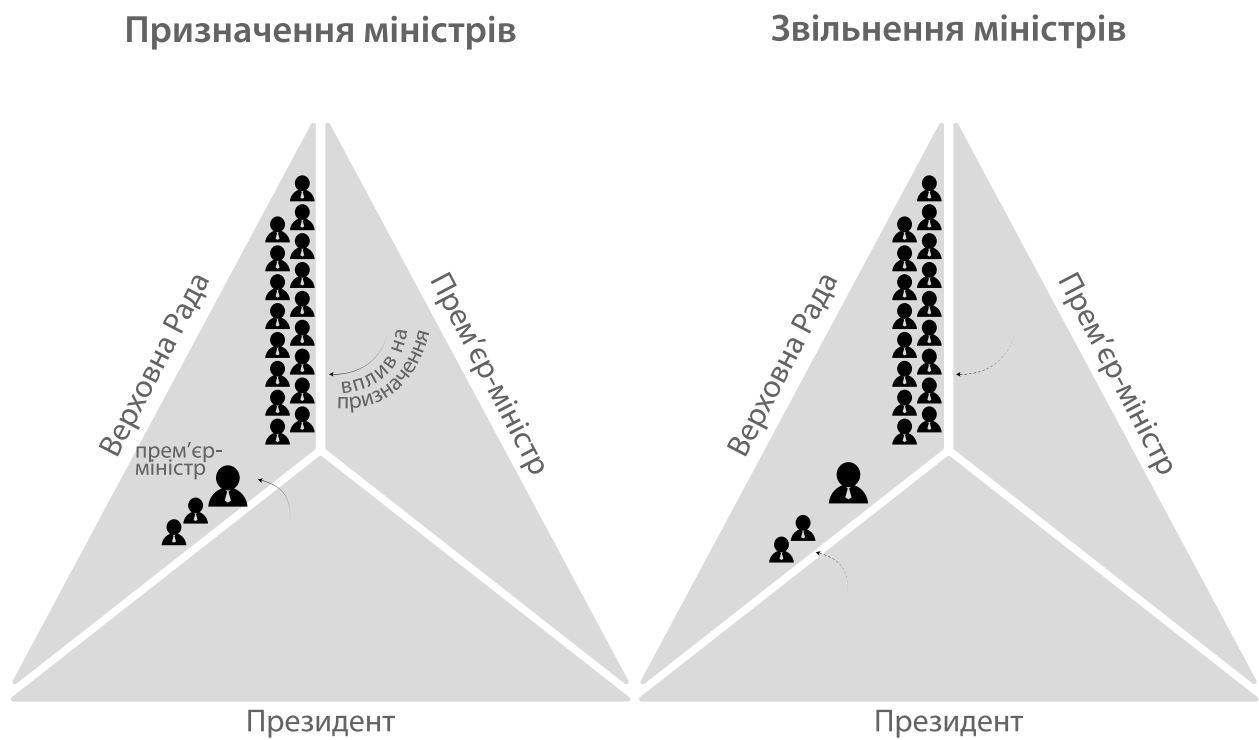
Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.

Вплив на формування уряду станом на 2014 рік

на прикладі уряду Олексія Гончарука
(серпень 2019 — березень 2020)



Інфографіка показує вплив парламенту, президента та прем'єра на формування уряду відповідно до Конституції редакції 2004 року. Уряд формує Верховна Рада, але пропонувати кандидатів може прем'єр і частково президент. Звільнити уряд може лише парламент.



Генпрокурор Віктор Шокін вручає посвідчення першому заступнику керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Максиму Грищуку, грудень 2015 року. Фотоархів Укрінформу

2015 рік

КОНТЕКСТ

Загальна вимога суспільства щодо зменшення корупції у вищих органах влади вилилась у початок формування антикорупційної інфраструктури.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Прем'єр та міністри щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

У вересні 2015 року на виконання вимог закону Генеральний прокурор Віктор Шокін у структурі Генеральної прокуратури утворив Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, яка разом із Національним антикорупційним бюро займається розслідуванням злочинів у сфері корупції.

Керівника цього органу призначає Генпрокурор за результатами конкурсного добору. Конкурсна комісія складається з 11 представників: 7 від парламенту і 4 від Генеральної прокуратури.

Слід сказати, що повноваження парламенту визначені лише у Конституції і не можуть бути розширені. Тому таку конкурсну процедуру можуть оскаржити до Конституційного Суду і визнати неконституційною. Також така процедура не сприяє незалежній роботі керівника.

Прокурорів САП призначає керівник САП за результатами конкурсу.

Судді та прокурори щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.



2016 рік

КОНТЕКСТ

Однією із політичних обіцянок ледь не будь-якої політичної сили на виборах у 2014 році була реформа судової системи. Її обіцяли програми багатьох партій, які пройшли до парламенту, зокрема, «Блоку Петра Порошенка»⁶⁵, «Народного фронту»⁶⁶, «Батьківщини»⁶⁷ та «Самопоміч»⁶⁸.

Тому не дивно, що улітку 2016 року народні депутати підтримали ініціативу Президента України Петра Порошенка внести зміни до Конституції щодо правосуддя⁶⁹ і ухвалили новий закон щодо діяльності суддів⁷⁰.

Амбіції мати вплив на судову систему президента Петра Порошенка вилилось у зміну вимог до кандидата на посаду Генерального прокурора. Під нові вимоги підійшов голова пропрезидентської фракції у парламенті Юрій Луценко, якого нардепи оперативно підтримали як нового Генпрокурора України.

Юрій Луценко за трибуною Верховної Ради після призначення на посаду Генпрокурора. Фотоархів Укрінформу

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

У жовтні 2014 року нардепи ухвалили новий закон про запобігання корупції, який набрав чинності у квітні 2015 року.

Однією з новел закону стало створення Національного агентства з питань запобігання корупції — центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який формує та реалізує державну антикорупційну політику. Запрацювало НАЗК у серпні 2016 року.

Формував НАЗК уряд: п'ятьох членів призначав за рекомендацією конкурсної комісії.



Члени Національного агентства з питань запобігання корупції під час ухвалення рішень

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Змінили процедуру призначення суддів. З 1996 року перше призначення судді на посаду на п'ять років робив президент, а на постійно — Верховна Рада. Тепер президент отримав повноваження призначати суддів на посаду за поданням Вищої ради правосуддя, конституційного органу суддівського самоврядування, який з'явився замість Вищої ради юстиції.

Президент після консультацій з Вищою радою правосуддя може внести до Верховної Ради законопроект про утворення, реорганізацію чи ліквідацію суду. Кінцеве рішення має ухвалити парламент.

Замість двох членів Вищої ради юстиції, нардепи та президент можуть призначати двох членів Вищої ради правосуддя.

Ні президент, ні парламент більше не можуть власним рішенням звільняти з посад суддів Конституційного Суду України.

Змінились також і вимоги до Генерального прокурора. У травні 2016 року нардепи [внесли зміни до закону](#)⁷¹ і позбавили кандидата необхідності мати вищу юридичну освіту: достатньо було мати досвід роботи у законодавчому або правоохоронному органі не менше п'яти років. Зміни внесли з порушенням регламенту Верховної Ради: відповідний проєкт зареєстрували, підтримали, підписали і опублікували за два дні.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.



2019 рік

КОНТЕКСТ

У 2019 році відбулись чергові вибори Президента України та позачергові вибори Верховної Ради України.

Криза довіри до старих політичних інституцій, зумовлена невиконанням обіцянок, неможливістю сформувати повністю уряд та постійними корупційними скандалами, мала неочікувані результати. Рівень довіри до старої політичної еліти та партій впав на стільки, що кандидатом із найбільшим президентським рейтингом стала людина, яка жодного дня не була політиком і не обиралась до жодного представницького органу.

На рейтингу президента до парламенту за результатами позачергових виборів нардепів потрапили люди, багато з яких так само ніколи не мали стосунку до політики.

Як наслідок, вперше в історії України президент, уряд та парламент були представниками однієї політичної сили.

*Володимир Зеленський після подачі документів до ЦВК для реєстрації кандидатом у Президенти України.
Фотоархів Укрінформ*

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

У першому турі виборів президента взяло участь 39 кандидатів-самовисуванців або представників політичних партій, з яких 7 отримало понад 5 відсотків голосів виборців. У другому турі переміг Володимир Зеленський, за якого проголосувало понад 73% виборців, які взяли участь у голосуванні.

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Вибори до парламенту все ще відбувались за змішаною пропорційно-мажоритарною системою. У загальнодержавному окрузі кандидатів висунули 22 партії, з яких до парламенту пройшло 5. В одномандатних округах виборці обрали 143 нардепи з парламентських партій, 46 самовисуванців та 10 представників позапарламентських політичних сил.

За наслідками виборів Верховної Ради ІХ скликання фракція «Слуга народу» сформувала монобільшість, до якої увійшли 254 нардепи.

Новосформований парламент одним із перших рішень ухвалив зміни до Конституції, якими [позбавили нардепів депутатської недоторканності](#)⁷². Без рішення Верховної Ради парламентарів можна буде притягати до юридичної відповідальності. Але ініціювати притягнення до відповідальності зможе не будь-який прокурор, а лише Генеральний прокурор України.

У грудні 2019 року набув чинності [Виборчий кодекс](#)⁷³, який об'єднав закони про вибори президента, парламенту та місцеві. Найбільш вагомою зміною була нова виборча система на виборах народних депутатів – пропорційна система з єдиним списком кандидатів у загальнодержавному окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки. Якщо не буде змін, то наступні парламентські вибори не будуть мати мажоритарних округів.

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року. У жовтні 2019 року нардепи підтримали законопроект [про перезапуск НАЗК](#)⁷⁴. Орган із колегіального перетворювався на єдиначальний. Законом також звільняли з посад членів НАЗК і Громадської ради, керівника апарату і його заступника. Керівника органу має призначати Кабмін за результатами конкурсу.

Хоча НАЗК зараз працює, такий порядок перезапуску центрального органу виконавчої влади суперечить Конституції. Саме уряд утворює, реорганізує чи ліквідує центральні органи виконавчої влади, призначає і звільняє їхніх керівників. Тому парламент перебрав на себе чужі повноваження, коли ухвалив відповідне рішення.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Влітку 2019 року за ініціативою президента Верховна Рада [утворила Вищий антикорупційний суд](#)⁷⁵ та ухвалила закон [про засади його діяльності](#)⁷⁶. У вересні цього року ВАКС остаточно почав свою роботу.

Так, була остаточно сформована антикорупційна інфраструктура, яка займається злочинами у сфері корупції від стадії досудового розслідування до ухвалення рішення суду.

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року, зі змінами, які внесли у 2016 році.



Будівля Вищого антикорупційного суду

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.



Члени Уряду Олексія Гончарука під час засідання Верховної Ради

2020 рік

КОНТЕКСТ

У березні 2019 року у відставку пішов уряд на чолі із прем'єр-міністром Олексієм Гончаруком.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Незважаючи на те, що він пропрацював лише півроку, а також що лише нещодавно нардепи підтримали програму діяльності уряду, народні обранці більшістю голосів підтримали відставку Кабміну.

Відповідно до Конституції Кабмін відповідальний перед президентом та парламентом, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді і звільнити з посади прем'єра та міністрів можуть лише нардепи. Втім, прем'єр-міністр Олексій Гончарук заяву на звільнення поклав не на стіл голови Верховної Ради, а на стіл президента. І саме президент публічно дозволяв прем'єру продовжити свою роботу.

На заміну уряду Гончарука прийшов уряд Дениса Шмигала. Але у його склад не призначили постійних ключових міністрів — економіки та енергетики, а також культури, освіти і науки. Майже рік нардепи не могли повністю сформувати уряд.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року, зі змінами, які внесли у 2016 році.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.



Будівля Конституційного Суду України

2021 рік

КОНТЕКСТ

Восени 2020 року КСУ ухвалив рішення про скасування електронного декларування. Подібний висновок суддів викликав невдоволення у громадськості через недоліки аргументів та вплив самого рішення на антикорупційну політику у країні.

Збурення суспільства використав президент Володимир Зеленський для того, щоб вплинути на КСУ.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯК ФОРМУВАЛИ І КОНТРОЛЮВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент щодо призначень працював за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

ПАРЛАМЕНТ

Нардепи щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

У березні 2021 року нардепи підтримали ініціативу надати Кабміну можливість призначати тимчасових виконувачів обов'язків з повноваженнями міністра. На практиці це давало прем'єру та уряду можливість в обхід Конституції і процедур фактично призначати міністрів.

СУДИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В кінці грудня 2020 року президент Володимир Зеленський підписав указ про відсторонення Олександра Тупицького, голови КСУ, [від посади на два місяці](#)⁷⁷. Подібного повноваження у президента відповідно до Конституції немає, але відтоді Олександр Тупицький не міг продовжити свою роботу.

У березні Володимир Зеленський повторив практику Віктора Ющенка і [звільнив суддів КСУ Олександра Тупицького і Олександра Касмініна](#)⁷⁸ з посад шляхом скасування указів про їхнє призначення. Такого повноваження президент, відповідно до Конституції, також не має.

Обидва укази оскаржують у судах і можуть скасувати у будь-який момент.

Суди та прокуратура щодо призначень працювали за повноваженнями і правилами Конституції у редакції 2004 року, зі змінами, які внесли у 2016 році.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Змін щодо призначення з 1996 року не було.

Висновки

З 24 серпня 1991 року, дня ухвалення Акту проголошення незалежності, й до сьогодні Україна пройшла стрімкий шлях розвитку і пошуку балансу влад між Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів. За цей час змінилось двадцять два уряди, дев'ять скликань парламенту, шість Глав держави, сім разів правили Конституцію, шість разів — форму правління.

Більшість форм правління в Україні показали свою неефективність проти авторитаризму та узурпації влади. Президентська та президентсько-парламентська республіки «по-українськи» кожного разу призводили до концентрації влади в руках Глави держави і порушення прав громадян. А парламентсько-президентська форма правління завжди дозволяла Президенту надмірно впливати на виконавчу владу й неформально залишитися найвпливовішим політиком в країні.

Обмеження Конституцією повноважень Президента не спрацювали у жодній з форм правління, які діяли в Україні. У президентсько-парламентській моделі Леонід Кучма та Віктор Янукович узурпували владу і не бажали нею ділитись. У парламентсько-президентській республіці Віктор Ющенко, Петро Порошенко і Володимир Зеленський не звертали увагу на те, що написано в Основному Законі та у неконституційний спосіб здійснювали надмірний вплив і владу.

Кожен Президент або зловживав своїми повноваженнями, або порушував Конституцію і намагався сконцентрувати у себе якомога більше влади. Кожна така спроба приводила нас до авторитаризму. Як наслідок, в Україні відбулися дві загальнонаціональні революції, які руйнували наявний баланс влад. Натомість оновлені еліти створювали ілюзію зміни балансу влад.

Але якщо Помаранчева революція була відносно мирною, ціна Революції Гідності була значно вищою. Наступні революції, швидше за все, будуть ставати більш радикальними і за своєю формою, і за вимогами, які унеможливлять повторення ілюзій.

Зараз, коли виконавчу владу очолюють і Президент, і прем'єр, центрами ухвалення рішень є не парламент і уряд, а Офіс президента. Кожне важливе рішення прем'єра має схвалити Президент. Така модель не є новацією чинної влади і працювала в усіх урядах незалежної України, окрім другого уряду Юлії Тимошенко. Збереження статус-кво системи влади — це фактично збереження усіх ризиків узурпації влади та умов для революцій.

Для становлення демократичного ефективного врядування не спрацювали ні президентська, ні президентсько-парламентська, ні парламентсько-президентська форми правління. Конституційні обмеження влади Президента не є запобіжником від руху до авторитаризму.

В арсеналі демократичних форм правління є ще один варіант — парламентська республіка, де головним в ухваленні рішень є найвищий колегіальний орган, який за своєю суттю не зможе узурпувати владу – парламент. Найпопулярніший політик буде головою виконавчої влади і зможе повноцінно формувати та впроваджувати державні політики в інтересах громадян. Засідання Кабміну будуть єдиним місцем, де прем'єр та міністри будуть ухвалювати рішення.

Для переходу до такої системи в Україні повноваження Президента слід суттєво обмежити. Або ж таку посаду треба ліквідувати. Чим раніше почнеться суспільно-політична дискусія про таку зміну, тим більші шанси вийти із зачарованого кола спроб авторитаризму та революцій у відповідь.

Розділ 2

Монополія на силу

Перші держави почались із сили. Зі здатності окремих родоплемінних спільнот до складних взаємодій між собою. Вони досягались завдяки встановленню обов'язкових правил, дотримання яких забезпечували примусом. У подальшому груба сила і вищий рівень організації дали змогу більш успішним спільнотам підкорити менш успішні, що дозволило не лише вижити у завжди ворожому середовищі, але й визначити культурні, етнічні, мовні, правові та економічні особливості світу.

Протягом розвитку цивілізацій чимало народів реалізувало своє невід'ємне право на вільне існування у власній державі через збройну силу. Сила передувала державі. Чи то йдеться про солдатів Континентальної армії у війні за незалежність США, чи про Січових стрільців у ніч Листопадового чину. Люди зі зброєю в руках несли народам свободу, а своїм країнам — незалежність на лезах своїх багнетів.

Однак сила має й зворотний, темний бік. Вона не лише дає свободу, але й може її забрати. Вона може бути засобом для загарбання та поневолення цілих народів та встановлення найкривавіших в історії людства тираній. Древні деспотії, абсолютні монархії нового часу, Радянський Союз та Третій Рейх об'єднує саме свавільне і всеосяжне застосування грубої сили держави до людей.

Організована сила є однією з необхідних умов для існування складних суспільств та утворених ними держав. Проте вона завжди продовжує загрожувати миру у світі та індивідуальній свободі людей.

Сучасні системи публічного права виникли та розвивались значною мірою саме під впливом цієї двоякої природи сили. Із одного боку, вона потрібна державі для захисту від зовнішніх загроз та для забезпечення правопорядку всередині країни. Із іншого, силу необхідно обмежити і збалансувати так, щоб її не використали для ведення агресивної війни або для згортання прав і свобод людей.

У контексті сучасної держави під «силою» розуміють декілька складових державної системи, які пов'язані із застосуванням від імені держави фізичної чи збройної сили.

Першою складовою є питання війни та миру. До них належать рішення про застосування Збройних Сил, оголошення стану війни та укладення миру. А також запровадження у зв'язку із воєнною загрозою спеціального правового режиму — воєнного стану.

Другою складовою є система оборони. Тут ідеться про політичне керівництво Збройними Силами та іншими військовими формуваннями, вироблення державної оборонної політики, ухвалення кадрових рішень щодо найвищих військових посад та про парламентський контроль за ними.

Третьою складовою є безпека. Сюди належать питання діяльності розвідок, контррозвідок, інших спеціальних служб та органів, які забезпечують внутрішню безпеку держави. У цій сфері визначальними для формування державної політики є політичне керівництво, порядок призначення та звільнення керівництва цих органів та демократичний цивільний контроль за ними.


Четвертою складовою державної монополії на застосування сили є система правопорядку, яка забезпечує дотримання прав людини, публічну безпеку і протидію злочинності. Як і у двох попередніх системах, найважливішими питаннями є політичне керівництво, порядок призначення керівництва та засоби для демократичного цивільного контролю за діяльністю органів цієї системи.

Встановлення власної державної монополії на застосування сили було життєво важливим для України із першого дня її існування. Навіть попри той факт, що процес здобуття Україною незалежності був мирним. Перші рядки [Акту проголошення незалежності України](#)¹ говорять самі за себе: «Виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року...».

Весь історичний процес формування державної монополії на застосування сили можна поділити на три етапи:

- 1990-1996 роки: від підвалин створення держави до ухвалення Конституції. На першому етапі, в умовах прямої загрози відновлення найбрутальніших практик радянського тоталітаризму, новопостала Українська держава була змушена негайно перейти до формування власних структур оборони, безпеки та правопорядку;
- 1996-2014: від ухвалення Конституції до Революції гідності. Другу епоху в історії органів, наділених владою застосовувати силу від імені держави, сформували недоліки ухваленого в 1996 році Основного Закону, а Революція Гідності унаочнила всю безконтрольність і жорстокість систем безпеки та правопорядку;
- 2014-наші дні: війна і реформа управління. Третій етап охоплює період від кінця Революції і початку війни — дотепер, і саме ними продиктований. Колапс всього сектору безпеки й оборони, а також системи правопорядку продемонстрував, що країна не зможе захищатись і вижити, не провівши докорінних демократичних перетворень армії, розвідок, безпекових структур та міліції.

Із огляду на це, дослідження розділено на три розділи за періодами, кожен із яких містить опис чотирьох складових державної монополії на застосування сили.



Створення системи державної сили 1991-1996 роки

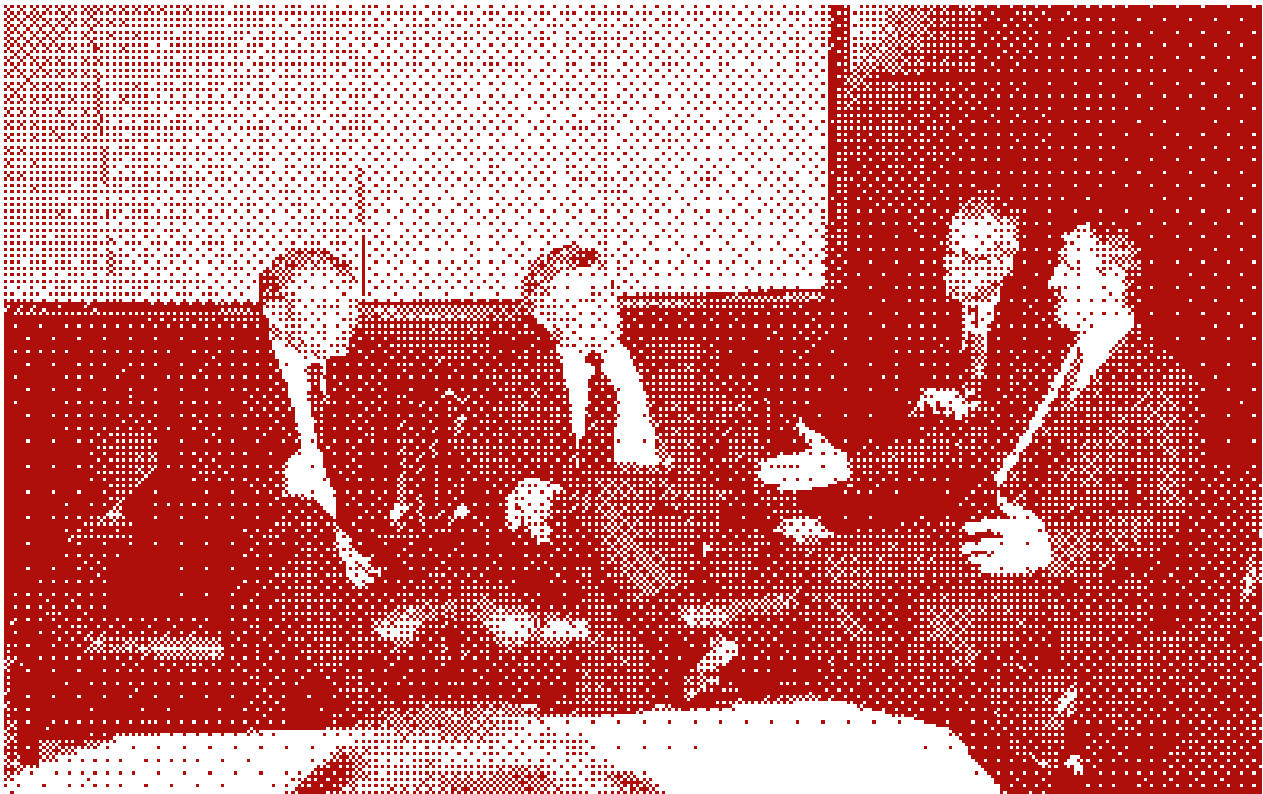
КОНТЕКСТ

На відміну від багатьох інших держав, які, здобувши незалежність, формували структури безпеки, оборони та правопорядку з нуля, перед Україною в перші місяці та роки незалежності постало протилежне завдання: взяти під контроль ту частину радянських інституцій, які перебували на її території. Уся нетривіальність цього завдання полягала в тому, що в радянській армії, КДБ та міліції служили не лише місцеві мешканці, а й люди зі всього Радянського Союзу. Особливо це стосувалось керівного складу. Було вельми складно забезпечити лояльність осіб, які не мали ментального чи культурного зв'язку з Україною і ще вчора служили інтересам комуністичної партії та радянської держави, у якій домінували росіяни.

Інша проблема полягала в тому, що весь силовий блок, який успадкувала незалежна Українська держава, слугував для існування тоталітарної системи. Системи, яку створили для пригноблення свободи і вільнодумства. Зі здобуттям незалежності держава задекларувала курс на демократію, яка неможлива без забезпечення верховенства права та захисту прав людини.

Окрім перепідпорядкування армії, флоту, КДБ і міліції, необхідно було ще демократизувати їхню роботу. Але ні керівництво держави, ні демократична опозиція, ні вище командування цих органів не розуміли, як демократія влаштована зсередини. Адже за «залізною завісою» займались хіба дискредитацією демократії як явища, але аж ніяк не вивченням того, як вона працює.

Третьою проблемою, із якою зіштовхнулись творці незалежної України, був суттєвий брак конституційного регулювання питань безпеки й оборони. Він існував через те, що в часи Радянського Союзу республіки не були самостійними у розв'язанні подібних питань. Якщо про питання оборони, безпеки та правопорядку в Конституції (Основному Законі) УРСР існували хоча б згадки і певна формальна самостійність в ухваленні рішень на рівні республіки, то питання війни і миру були взагалі поза її контекстом. Це належало до компетенції керівництва Радянського Союзу.



Президент Леонід Кучма в день наради з безпеки та співробітництва в Європі, Будапешт, грудень 1994 року. Фотоархів Укрінформу

ВІЙНА І МИР

Формування системи ухвалення рішень у питаннях війни та миру розпочалось ще до здобуття Україною незалежності та відбувалось у декілька етапів. Загальні обриси цієї системи визначила проголошена 16 липня 1990 року [Декларація про державний суверенітет України](#)². Нею Україна проголосила намір стати у майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках. Це виключало можливість приєднатися до військово-політичних альянсів чи дво- або багатосторонніх військово-політичних союзів. Документом також було задекларовано дотримання трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. Це стало одним із факторів повної відмови України від ядерної зброї.

Разом із цим, Декларація визначала, що громадян УРСР не можна використовувати у військових цілях за межами республіки без згоди Верховної Ради УРСР. Це була перша спроба Верховної Ради встановити парламентський контроль за застосуванням Збройних Сил.

Другим етапом національного регулювання питань війни та миру були зміни до [Конституції УРСР](#)³ від 5 липня 1991 року, згідно з якими був заснований інститут Президента Української РСР. Президент був уповноважений ухвалювати рішення про загальну чи часткову мобілізацію та запровадження воєнного стану в окремих місцевостях республіки у випадках оголошення стану війни та небезпеки державному суверенітету Української РСР.

Третій етап теж був пов'язаний із інститутом Президента. Щоправда вже після проголошення незалежності України. Згідно із черговими [змінами до Конституції](#)⁴, від 14 лютого 1992 року, у разі збройного нападу на територію держави Президент отримав повноваження ухвалювати рішення про оголошення стану війни та про запровадження воєнного стану на всій чи частині території України.

Парламент отримав повноваження затверджувати такі укази Президента, щоб унеможливити одноосібне ухвалення рішень про оголошення війни чи

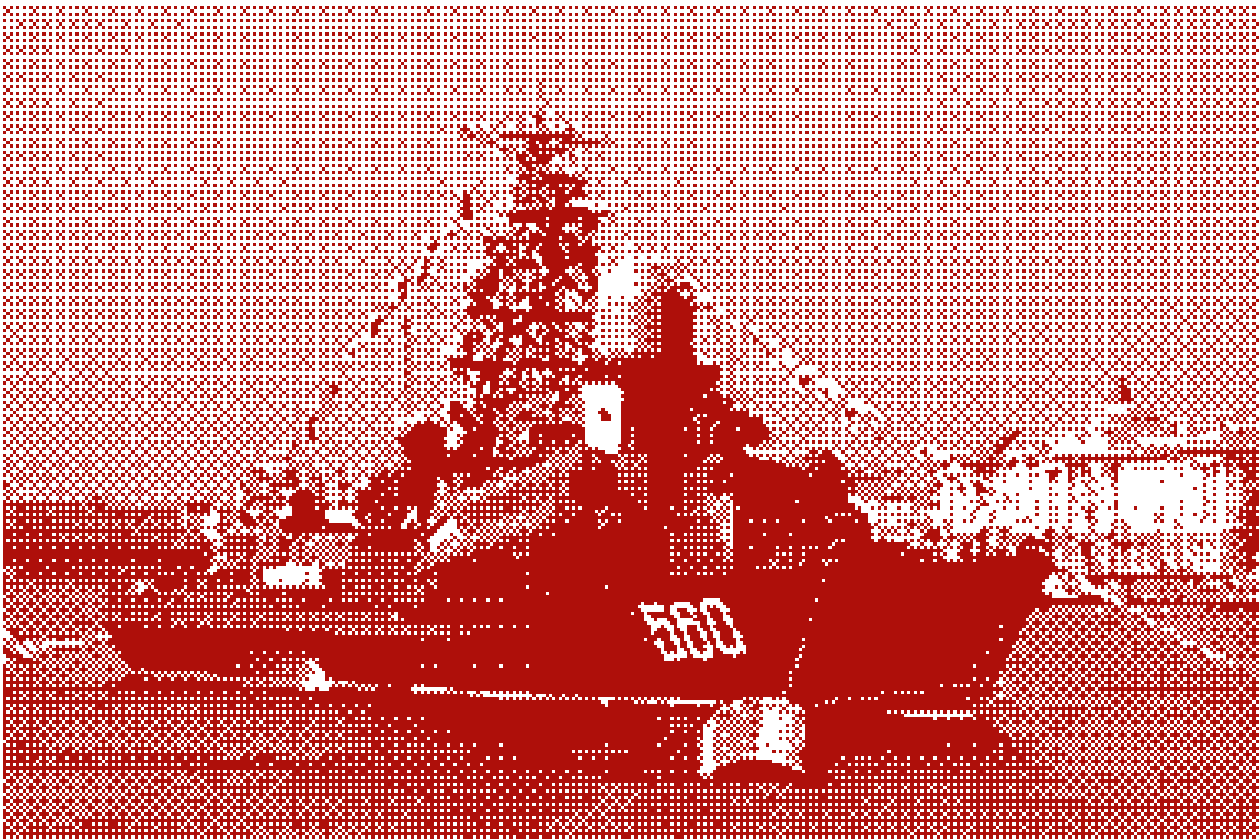
запровадження воєнного стану. Питання про загальну чи часткову мобілізацію за умови, що в країні чи на частині її території запроваджено воєнний стан, міг ухвалювати Президент одноосібно.

Четвертим етапом формування системи ухвалення рішень про війну і мир був [Конституційний договір](#)⁵ між Верховною Радою та Президентом, ухвалений у 1995 році. Якщо раніше Президент міг ініціювати оголошення війни, то за новими правилами — лише оголосити стан війни, тобто констатувати факт, що наша держава перебуває у війні внаслідок іноземної збройної агресії. Таке формулювання цілком відповідало підписаному 26 червня 1945 року [Статуту ООН](#)⁶, який запровадив абсолютну заборону на розв'язання агресивної війни.

Конституційний договір також розширив коло підстав для запровадження воєнного стану — не лише факт нападу, але й існування загрози такого нападу було визначено підставою для запровадження воєнного стану. Водночас, для того, щоб ухвалити рішення про загальну чи часткову мобілізацію стало необхідно спершу оголосити стан війни. Це була суттєва зміна порівняно з останньою редакцією Конституції УРСР, у якій для мобілізації було достатньо запровадити воєнний стан.

Окрім цього, Конституційний договір надав Президенту повноваження ініціювати припинення стану війни та воєнного стану, а також укладати мир, чого в попередніх версіях Основного Закону не було взагалі.

Верховна Рада отримала серйозний механізм контролю за рішеннями про війну та мир. Президентські укази потребували затвердження Верховною Радою, що слугувало запобіжником від необґрунтованих та одноосібних рішень про початок війни, її закінчення, мобілізацію та запровадження воєнного стану.



Корабель Чорморського флоту, 1991 рік

ОБОРОНА

Точкою відліку для формування системи оборони України є не момент проголошення незалежності, а, як і у випадку з питаннями війни та миру, день ухвалення Декларації про державний суверенітет. Перш за все, цей документ задекларував право України на власні Збройні Сили, яке було реалізоване вже за рік, у момент здобуття незалежності. Також Декларація визначала, що Українська РСР має власні внутрішні війська, підпорядковані Верховній Раді. Саме парламент був єдиним на той момент органом влади в республіці, який не перебував у загальносоюзній вертикалі і представляв інтереси лише народу України.

Наступним етапом створення власної системи управління обороною були [конституційні зміни](#)⁷, схвалені 5 липня 1991 року. Вони дозволили заснувати інститут Президента та врегулювати його повноваження.

Президент став главою виконавчої гілки влади та гарантом державного суверенітету України. Він здійснював загальне політичне керівництво обороною. Конституція наділяла його повноваженнями вживати заходів, необхідних для забезпечення обороноздатності та територіальної цілісності республіки та присвоєння вищих військових звань.

Також до його повноважень у 1991-1992 роках належало призначення Державного міністра з питань оборони, яке погоджувала Верховна Рада. На додаток, Парламент міг самостійно призначати ще й міністра оборони. Очевидно, функції Державного міністра з питань оборони та міністра оборони дублювались. Парламент також утворював Раду оборони України і визначав перелік посадових осіб, які входили до її складу.

Конституційного регулювання сфери оборони було недостатньо для її належного функціонування в нових умовах. Тому Верховна Рада в перші роки незалежності активно заповнювала конституційні прогалини профільними законами.

Після обрання першого Президента у 1992 році було ухвалено закони «Про оборону»⁸ і «Про Збройні Сили України»⁹. Вони визначали Президента Головнокомандуючим Збройними Силами України, Головою Ради оборони та уповноваженим здійснювати загальне керівництво обороною і Збройними Силами. Із цього моменту глава держави повинен був вживати всіх необхідних заходів, щоб забезпечити обороноздатність України та постійну бойову готовність Збройних Сил.

Для виконання цих завдань він міг вносити на розгляд парламенту проекти воєнної доктрини, концепції військового будівництва, державної програми розвитку озброєння та військової техніки. Окрім цього, Президент вносив пропозиції щодо загальної структури Збройних Сил та обсягу бюджетних асигнувань на оборону. Глава держави відповідав за координацію державних органів у сфері оборони, ухвалення рішення і віддання наказів Збройним Силам про ведення бойових дій.

Верховна Рада не лише погоджувала перелічені вище стратегічні документи, але й мала вирішальний вплив на безпосереднє керівництво Збройними Силами. У той час політичне, адміністративне та військово керівництво військовослужбовцями здійснювалось однією інституцією. Закон визначав, що всі ці функції здійснює Міністерство оборони на чолі із міністром, якого Рада призначала самостійно — без участі Президента.

Начальник Генерального штабу Збройних Сил за посадою був першим заступником Міністра оборони. У жовтні 1993 року Верховна Рада внесла до закону «Про оборону України» [зміни](#)¹⁰, за якими начальник Генштабу призначався на посаду нардепа за поданням Президента. Парламент призначав не лише Міністра оборони, але й його першого заступника. Це була особлива процедура,

яка стосувалась виключно міністра оборони та його заступника. Міністрів внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів і юстиції призначав Президент за згодою парламенту. Усіх інших міністрів президент призначав за поданням прем'єра.

Українська влада шукала можливості створити собі надійну силову опору, альтернативну до армії. У перші роки незалежності процес приведення до присяги військовослужбовців колишньої радянської армії був тривалим, а впевненості в абсолютній лояльності керівництва новостворених Збройних Сил до незалежної України не було. Окрім того, на це накладалась складна безпекова ситуація в країнах колишнього СРСР. Тому 4 листопада 1991 року Верховна Рада ухвалила Закон «[Про Національну гвардію України](#)»¹¹ і створила ним державний озброєний орган на базі внутрішніх військ — Національну гвардію.

На відміну від своєї сучасної версії, на той момент Національна гвардія була складовою системи оборони, а не безпеки. До її функціоналу входили: захист конституційного ладу і територіальної цілісності, участь у бойових діях для відбиття нападу ззовні, охорона й оборона стратегічно важливих об'єктів в умовах особливого періоду, допомога в охороні державного кордону, а також участь у забезпеченні режиму надзвичайного стану та в ліквідації аварій, катастроф і стихійних лих.



Колишня будівля Комітету державної безпеки СРСР у Києві на Володимирській, 33. Тепер тут Служба безпеки України

Національна гвардія підпорядковувалась Верховній Раді, яка призначала її Командуючого за поданням Президента строком на 5 років. Президент затверджував кандидатури заступників командувача та членів Військової ради за поданням командувача. Таким чином, Національна гвардія зразка 1991 року не мала профільного міністерства, яке б формувало щодо неї державну політику, і фактично перебувала поза системою виконавчої влади, оскільки була підпорядкована не уряду, а парламенту напряму.

БЕЗПЕКА

Декларація про державний суверенітет України визначила, що Українська РСР має власні внутрішні війська та органи державної безпеки, підпорядковані Верховній Раді УРСР. Справжнє будівництво власних структур безпеки, як і у випадку з обороною, почалось лише зі здобуттям незалежності.

До кінця лютого 1992 року існували державні міністри, зокрема державний міністр із питань оборони, національної безпеки і надзвичайних ситуацій. Його призначав Президент за погодженням із Верховною Радою, і серед його функцій було формування державної політики у сфері безпеки. Із ліквідацією посади державного міністра, сфера безпеки втратила не лише профільного представника в уряді, а й прозоре формування державної політики в цій сфері дотепер.

Пріоритетом української влади в перші місяці незалежної держави було викоринити тоталітарні практики та підходи із системи безпеки. Менше ніж за місяць після проголошення незалежності Верховна Рада ухвалила Постанову «[Про створення Служби національної безпеки України](#)»¹². У її преамбулі відзначалась термінова необхідність «реформи колишньої союзнореспубліканської системи органів державної безпеки, ліквідації існуючого відомчого монополізму у цій сфері». Однак сама Постанова містила здебільшого формальні зміни. Комітет державної безпеки ліквідовувався, а замість нього і на його ресурсній базі була створена Служба національної безпеки України

(СНБУ). Вона була підконтрольна парламенту і безпосередньо підпорядкована Голові Верховної Ради аж до обрання першого Президента. СНБУ перетворили на Службу безпеки України у 1992 році з ухваленням Закону «[Про Службу безпеки України](#)»¹³.

СБУ визначили правоохоронним органом спеціального призначення, на який поклалися обов'язки щодо захисту територіальної цілісності і суверенітету. Також служба отримала повноваження боротись із тероризмом, корупцією, злочинами проти миру та у сфері економіки. Це зберегло тоталітарні риси органу, який контролював усі важливі сфери суспільного життя.

СБУ підпорядковувалась Президенту та була підконтрольною Верховній Раді. Це означає, що Глава держави міг запропонувати кандидата на посаду Голови СБУ, а остаточне рішення про призначення ухвалював парламент. Але заступників Голови, начальників структурних підрозділів та обласних управлінь призначав Президент за пропозиціями Голови СБУ. Таким чином, закріплювався колосальний вплив Глави держави на всю систему СБУ.

Зі створенням спершу СНБУ, а потім СБУ, відбулося відділення Прикордонних військ від колишньої структури державної безпеки. Згідно з ухваленим 4 листопада 1991 року Законом України «[Про Прикордонні війська України](#)»¹⁴, на них поклалися завдання із забезпечення недоторканості

державного кордону та охорони економічної зони України. Центральним органом управління військами був Державний комітет у справах охорони державного кордону України. Попри те, що комітет підпорядковувався Кабінету Міністрів, Президент призначав його Голову. Оскільки Голова Державного комітету був одночасно командуючим Прикордонних військ, фактично вся система прикордонних військ була підпорядкована Президенту напряму.

Разом із Прикордонними військами, із системи колишньої структури безпеки вивели сферу охорони вищих посадових осіб держави, глав держав і урядів



*Євген Марчук, перший
Голова Служби безпеки
України*

зарубіжних країн, а також адміністративних будівель Верховної Ради, Кабміну та Президента. Для виконання цих функцій 15 січня 1992 року Президент своїм [Указом](#)¹⁵ утворив Управління охорони вищих посадових осіб держави. Цей же документ затверджував Тимчасове положення про Управління, його структуру та штат. Це забезпечило Президенту повний контроль за діяльністю органу.

Паралельно зі скороченням функцій СБУ відбувалося [формування](#)¹⁶ військової розвідки України. Було утворено дві структури: Управління розвідки Головного штабу Збройних Сил та Управління воєнної стратегічної розвідки Міністерства оборони. 6 липня 1993 року Президент розпочав формування єдиної структури військової розвідки — Головного управління військової розвідки Міністерства оборони. За рік після цього назву розвідувального органу змінили на Головне управління розвідки Міністерства оборони. Начальника цього органу призначав і досі призначає Президент.

ПРАВОПОРЯДОК



Представники міліції України

На відміну від питань оборони й безпеки, система правопорядку у перші роки розвивалася менш динамічно. Згідно з Конституцією, яка діяла на момент обрання першого Президента, Глава держави призначав міністра внутрішніх справ за погодженням із Верховною Радою та здійснював загальне керівництво сферою. Парламент мав лише базові засоби контролю за діяльністю системи внутрішніх справ. А у 1995 році він втратив і їх: Конституційний договір вивів діяльність МВС із-під парламентського контролю.

На міліцію як на державний озброєний орган виконавчої влади у структурі МВС покладались наступні завдання: захист життя та здоров'я, прав та свобод громадян, власності, природного середовища, а також захист інтересів держави і суспільства від протиправних посягань. Міністерство внутрішніх справ поєднувало в собі не лише функції політичного управління діяльністю міліції, але й адміністративного та безпосереднього. Профільний [Закон](#)¹⁷, ухвалений 20 грудня 1990 року, прямо визначав, що міністр внутрішніх справ, який є політичною фігурою, керує всією міліцією в державі, що створило умови для політизації роботи цього органу.

Іншим органом, який входив до системи Міністерства внутрішніх справ, були Війська внутрішньої та конвойної охорони. Вони були створені на базі внутрішніх військ, як і Національна гвардія. Завданнями цих Військ були охорона та оборона важливих державних об'єктів, виправно-трудова і лікувально-трудова установ, конвоювання арештованих і засуджених, а також допомога міліції в охороні громадського порядку.

Війська внутрішньої та конвойної охорони, як і міліція, були безпосередньо підпорядковані міністру внутрішніх справ без жодного розподілу функцій політичного, адміністративного і безпосереднього військового керівництва. Згідно з Законом [«Про війська внутрішньої та конвойної охорони»](#)¹⁸, ухваленим 26 березня 1992 року, Верховна Рада не мала інструментів демократичного цивільного контролю за діяльністю цих військ, попри те, що ця діяльність була безпосередньо пов'язана з обмеженням прав людини.

Застій і безконтрольність 1996-2014 роки

КОНТЕКСТ

Ухвалення 28 червня 1996 року **Конституції України**¹⁹ стало епохальною подією для нашої правової системи. Вона закріпила стабільний розподіл сил і впливів у трикутнику президент-парламент-уряд. Також вона заповнила значну кількість прогалін у регулюванні питань війни та миру, системи безпеки, оборони та правопорядку.

Була обрана президентсько-парламентська форма державного правління. Але наявні у президента інструменти влади давали йому такий самий вплив, який мають глави держав у президентських республіках.

Формально, Президент у 1996 році припинив бути главою виконавчої влади. Однак він пропонував парламенту кандидатуру Прем'єра, а інших членів Кабміну призначав за пропозиціями глави уряду. Тобто Президент зберіг вплив на виконавчу владу, але відповідальність за неї переклав на Прем'єра.

Парламент не мав суттєвого впливу ні на міністрів, ні на Голову СБУ, якого теж призначав Президент. Тому Верховна Рада не мала засобів парламентського контролю за сферами оборони, безпеки та правопорядку. Це призвело до **широкомасштабних зловживань**²⁰, використання органів безпеки і правопорядку для **політичної боротьби**²¹ та, як наслідок, до масштабних протестів під час Помаранчевої Революції.

Для виходу із політичної кризи у 2004 році були поспіхом **внесені зміни**²² до Конституції. Повноваження пропонувати кандидатури на пост Прем'єра та міністрів перейшло до парламентської більшості — коаліції депутатських фракцій. Винятком стали кандидатури на посади міністрів оборони і закордонних справ, а також голови СБУ — їх Парламенту пропонував Президент.

Кабмін уперше в історії України отримав самостійність у формуванні державної політики, а Верховна Рада набула базових повноважень для забезпечення парламентського контролю, в тому числі за сектором безпеки й оборони та органами правопорядку.

Проте парламент не користувався можливостями, які створила конституційна реформа. У період із 2004 по 2010 роки профільні закони щодо роботи органів, наділених повноваженнями застосовувати силу від імені держави, практично не демократизували. А деякі закони, як-от «Про Службу безпеки України» та «Про Державну прикордонну службу України», ні тоді, ні досі не привели у відповідність до Конституції. Закон «Про Службу безпеки України», всупереч Конституції, дозволяє Президенту призначати заступників Голови та керівників регіональних управлінь Служби безпеки.

Не демократизовані парламентом органи системи безпеки, оборони і правопорядку у 2010 році перейшли у спадок новообраному Президенту Віктору Януковичу. До того ж країна повернулась до первинної редакції Основного Закону на підставі **рішення**²³ Конституційного Суду. Янукович скористався цими умовами та встановив у державі авторитарний режим. У ці роки ключові посади в сферах оборони, безпеки і правопорядку обіймали люди, тісно пов'язані з Росією.

Реакцією на авторитарні практики влади стала Революція Гідності. На відміну від мирного протесту 2004 року, у 2013-2014 дії правоохоронців були значно брутальнішими. Викрадення, вбивства та всі інші порушення прав людини, які здійснювали силовики, були наслідком розподілу впливів на політику держави у питаннях війни та миру, оборони, безпеки і правопорядку.

ВІЙНА ТА МИР

Конституція 1996 року заповнила прогалини в регулюванні питань війни й миру. Нею було запроваджено фундаментальне правило, що Збройні Сили та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їхній діяльності.

Ініціативу оголошення стану війни та укладення миру Основний Закон закріпив за Президентом. Глава держави отримав повноваження оголошувати воєнний стан в усій країні чи окремих місцевостях. Він міг ухвалити подібне рішення у разі загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України. За аналогічних підстав дозволено оголошувати загальну чи часткову мобілізацію.

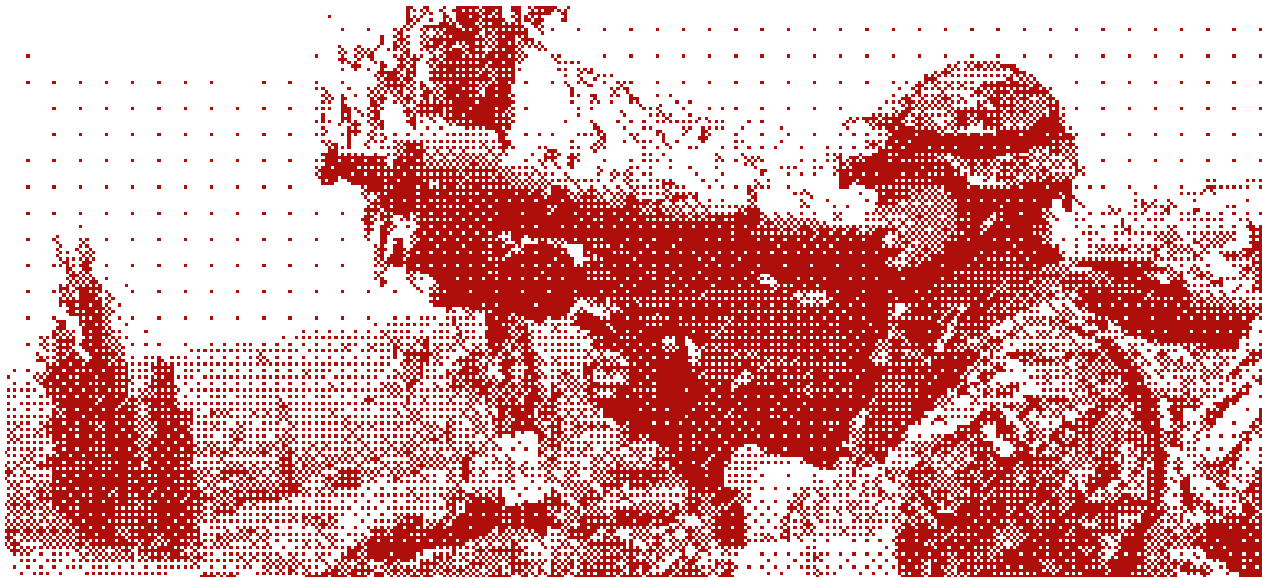
Конституції наділила Президента повноваженням використовувати Збройні Сили в разі збройної агресії проти України. Поряд із забороною застосовувати армію для повалення конституційного ладу та для обмеження прав і свобод громадян ця норма звужувала можливості використання ЗСУ до виключно відбиття агресії.

Жодне зі згаданих рішень Президента не могло бути остаточним. Оголошення стану війни, укладення миру, запровадження воєнного стану, мобілізація та використання ЗСУ потребували згоди Верховної Ради. Це надавало парламенту необхідних для демократичної держави засобів стримування Президента чи військового командування від силового захоплення влади в країні чи згортання демократії.

Така система ухвалення рішень щодо питань, пов'язаних із війною та миром, не змінювалась ані під час перегляду системи влади у 2004 році, ні пізніше. Однак 18 лютого 2014 року Голова СБУ оголосив [антитерористичну операцію](#)²⁴ на всій території України з метою придушення Революції Гідності. До участі в операції були залучені в тому числі підрозділи Збройних Сил. Таким чином було грубо порушено вимоги Конституції, оскільки ЗСУ та інші військові формування були застосовані для обмеження прав і свобод громадян. Більше того, антитерористична операція не була пов'язана зі збройною агресією проти України, тому застосування армії було неприпустиме із точки зору Конституції.

Прецедент застосування збройної сили поза парламентським контролем у ті дні створив реальні ризики для існування України як незалежної і демократичної держави.

*Учасник
Антитерористичної
операції під час
виконання бойових дій*





Президент Леонід Кучма та міністр оборони Олександр Кузьмук під час урочистостей біля Маріїнського палацу, 1999 рік. Фотоархів Укрінформу

ОБОРОНА

Основний Закон визначив Президента гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України. Для виконання цих завдань йому надані повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та загальне керівництво в питаннях безпеки та оборони. Серед його повноважень було призначення Міністра оборони на підставі пропозиції Прем'єра та одноосібне призначення та звільнення з посад вищого командування ЗСУ та інших військових формувань.

Також Конституція встановила, що при Президенті діє координаційний орган у сферах безпеки й оборони — Рада національної безпеки та оборони, яка була створена замість Ради оборони. Президент очолює РНБО. Частина членів РНБО входять до цього органу за посадами, іншу частину Президент затверджує одноосібно.

Згідно з Конституцією 1996 року, Верховна Рада не мала ефективних механізмів парламентського контролю ні за формуванням державної політики у сфері оборони, ні за діяльністю Збройних Сил. Парламент не міг реально впливати на призначення міністра оборони. Рада також втратила повноваження призначати Начальника Генерального Штабу ЗСУ за поданням Президента та погоджувати стратегічні документи в сфері оборони.

Влада Парламенту була обмежена до щорічного затвердження розміру частки держбюджету на потреби оборони й визначення граничної чисельності Збройних Сил та інших військових формувань. Але цього було недостатньо для ефективного контролю за сферою.

У 2000 році Парламент [розформував](#)²⁵ Національну гвардію України. Збройні Сили України залишилися єдиною державною інституцією, яка існувала для оборони держави. Попри те, що частину функцій Національної гвардії успадкували Внутрішні війська МВС, вони були сконцентровані не на оборонних, а на безпекових завданнях — наприклад, охорона громадського порядку.

У 2003 році Президент своїм [Указом](#)²⁶ вивів Залізничні війська зі складу Збройних Сил та передав їх у підпорядкування Міністерства транспорту. На виконання цього указу в лютому 2004 року Парламент ухвалив Закон [«Про Державну спеціальну службу транспорту»](#)²⁷. Вона була створена як спеціалізований державний орган, який мав підтримувати технічний стан транспортної інфраструктури держави для забезпечення діяльності Збройних Сил та охороняти об'єкти транспортної інфраструктури.

Керівника служби призначав Президент за поданням Міністра транспорту. Кандидатуру перед поданням погоджував Прем'єр. Верховна Рада не мала жодних засобів парламентського контролю, оскільки Державна спеціальна служба транспорту формально не належала до числа військових формувань.

Конституційні зміни 2004 року лише змінили спосіб призначення міністра оборони. Із 2006 року, коли конституційні зміни набрали чинності, Глава держави пропонував кандидатуру на цю посаду парламенту, а вже остаточне рішення ухвалювала Верховна Рада.

На практиці парламентарі не контролювали діяльність міністра, оскільки в ті часи питання оборони не було одним із політичних пріоритетів. Тому повернення в 2010 році до первинної редакції Конституції не призвело до суттєвого перерозподілу впливів на сферу, яку повністю контролював Президент.

БЕЗПЕКА

На відміну від оборони, безпека завжди була в полі зору українських політичних еліт, оскільки безпекові органи нерідко ставали дуже дієвими засобами боротьби з опозицією. Проте увага до них не призвела до демократизації їхньої роботи.

Конституція покладає забезпечення державної безпеки і захист державного кордону на військові формування та правоохоронні органи. Загальне керівництво сферою безпеки Основний Закон покладає на Президента, а координацію у сфері безпеки — на Раду національної безпеки і оборони при Президенті.

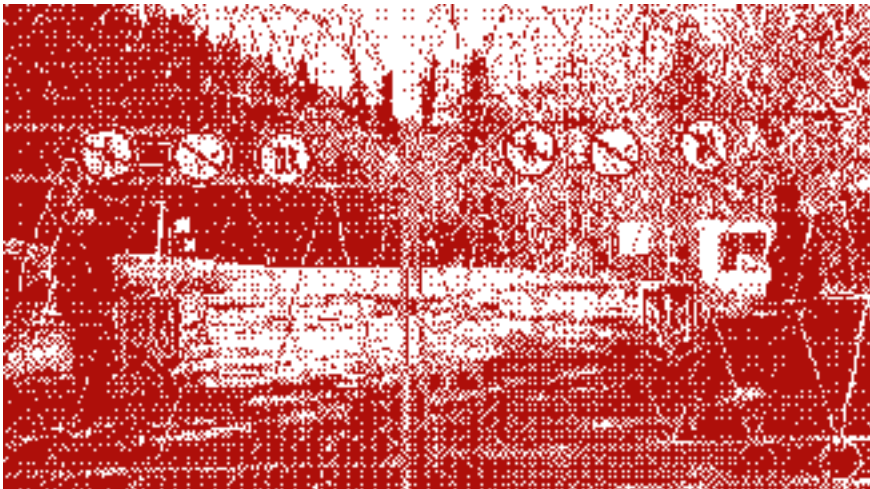
За винятком першого року незалежності, в Україні ніколи не було профільного міністра, який би відповідав за формування політики у всій системі безпеки. Очоловав формування політики традиційно Президент, не підконтрольний парламенту. Особливо небезпечним для суспільства є неконтрольований вплив Глави держави на Службу безпеки України, яка є ключовим органом у системі внутрішньої безпеки.



Конституція в первинній редакції не містила спеціальних норм щодо порядку призначення керівництва СБУ. Але вона встановлювала загальне правило, що ні Президент, ні Верховна Рада не можуть мати жодних інших повноважень, окрім прямо визначених Конституцією.

Новообраний Президент Віктор Янукович біля Верховної Ради, лютий 2010 року. Фотоархів Укрінформу

Згідно з Основним Законом, Президент мав повноваження призначати керівників військових формувань. Але профільний [Закон](#)²⁸ визначає СБУ як правоохоронний орган спеціального призначення, а не військове формування. Тому Глава держави не повинен мати повноважень щодо будь-яких кадрових призначень у Службі. Попри це, профільний Закон надавав їх здебільшого саме Президенту.



136-й Центр забезпечення ракетами і боеприпасами, смт. Деятин в Івано-Франківській області, 2007 рік. Фотоархів Укрінформу

У 1996-2000 рр. Глава держави подавав парламенту кандидатури на посаду Голови СБУ, а Парламент ухвалював рішення про призначення. Після змін до [Закону](#)²⁹ від лютого 2000 року Президент почав призначати голову СБУ одноосібно. Також Глава держави призначав заступників Голови і керівників регіональних управлінь СБУ за пропозицією Голови Служби, що також суперечило Конституції.

Зміни до Конституції 2004 року врегулювали питання призначення Голови СБУ. Йогознову призначала Верховна Рада за пропозицією Президента. Ця норма припинила діяти у 2010 році, коли країна повернулася до редакції Конституції 1996 року, яка цього питання не регулювала. У 2010 році ухвалили чергові зміни до [Закону](#)³⁰. Ними Президенту повернули повноваження призначати Голову СБУ одноосібно. Всупереч Конституції Глава держави в цей період мав вирішальний вплив на СБУ.

На момент ухвалення Конституції Прикордонні війська були військовим формуванням, і їхнє командування призначав Президент. У 2003 році було ухвалено [Закон](#)³¹, згідно з яким відбулася демілітаризація органів охорони кордону: Прикордонні війська були реорганізовані в Державну прикордонну службу України. Держприкордонслужбу було визначено правоохоронним органом спеціального призначення, голову якого призначав Президент за поданням Прем'єра. Глава держави отримав таке повноваження згідно із Законом, але всупереч Конституції, яка дозволяє йому призначати керівників лише військових формувань.

У 2004-2005 роках на базі департаменту розвідки СБУ було створено Службу зовнішньої розвідки України (СЗР). Цей процес ініціював Президент своїм Указом «[Про Службу зовнішньої розвідки України](#)»³², а завершила Верховна Рада профільним [Законом](#)³³ СЗР визначили військовим формуванням, яке здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Так СЗР була підпорядкована Президенту, а контролювали роботу цього органу одночасно Глава держави та Верховна Рада. Щоправда, парламент, не маючи жодного впливу на кадрові призначення, міг здійснювати будь-який контроль лише формально, без суттєвого впливу на роботу СЗР. Президент, впливаючи на кар'єру керівників спецслужби, міг власноруч визначати їй пріоритети, не зазнаючи жодного впливу із боку законодавчої чи виконавчої влади. Тому, попри декларативну підконтрольність парламенту, СЗР була органом, цілком залежним від Президента.

На базі іншого структурного підрозділу СБУ — департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації — у 2006 році була утворена Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації (ДСЗІ). [Закон](#)³⁴ визначив ДСЗІ як державний орган, який забезпечує роботу та

розвиток наступних напрямків: системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, криптографічного та технічного захисту інформації. Голову ДСЗІ призначав Кабінет Міністрів за поданням Прем'єра. Таким чином, ДСЗІ була єдиним із органів безпеки, вирішальний вплив на який мав Уряд, а не Президент.

У березні 1998 року на рівні [Закону](#)³⁵ врегулювали статус іншої структури, яка за радянських часів перебувала у складі КДБ — Управління державної охорони, яке до того існувало та діяло на підставі указів Президента.

Закон визначив Управління державної охорони як державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові та підконтрольний Верховній Раді. У подальшому ні правовий статус органу, ні його підпорядкування не змінились навіть попри те, що Президент згідно із жодною із редакцій Конституції не мав повноважень призначати керівників правоохоронних органів.

ПРАВОПОРЯДОК

Конституція 1996 року закріпила вплив Президента на Міністерство внутрішніх справ. Очільника МВС, як і інших міністрів, Глава держави призначав за поданням Прем'єра. Разом із тим, у [Законі](#)³⁶ збереглись норми, за якими вся міліція та внутрішні війська в країні підпорядковувалися міністру внутрішніх справ. Таким чином, у цей період, як і в попередній, функції політичного, адміністративного і безпосереднього керівництва міліцією не були розподілені, а міністерство внутрішніх справ було мілітаризованим.

Унаслідок конституційної реформи 2004 року Президент втратив повноваження призначати міністра внутрішніх справ, а отже й свій вплив на міліцію і внутрішні війська. Але із поверненням до первинної редакції Конституції у 2010 році цей фактично необмежений вплив Глави держави було відновлено. А пізніше його використали проти суспільства.

Спецпризначенці захищають урядовий квартал, 2014 рік





Перетворення, зумовлені війною і революцією 2014-наші дні

КОНТЕКСТ

Епоха застою в системах безпеки, оборони та правопорядку закінчилася разом із перемогою Революції Гідності та початком збройної агресії Росії проти України. Ці глобальні процеси визначали суспільний запит та характер майбутніх змін.

Перш за все, парламент як виразник інтересів народу мусив забезпечити себе від можливого повернення Януковича на повноваження епохи Кучми. Водночас, парламентарям потрібно було легітимно призначити уряд в період, коли не було Президента. Верховна Рада ухвалила **рішення**³⁷ про повернення до Конституції в редакції 2004 року. Із цього моменту парламентська більшість формує уряд, а Президент пропонує кандидатів на посади міністрів оборони, закордонних справ та Голови СБУ. Це відновило засоби парламентського контролю, які були втрачені зі змінами до Конституції 2010 року.

Держава мусила швидко відновити боєздатність своїх Збройних Сил, які на момент початку війни не лише мали зруйновану матеріально-технічну базу, але й потребували системної реформи управління.

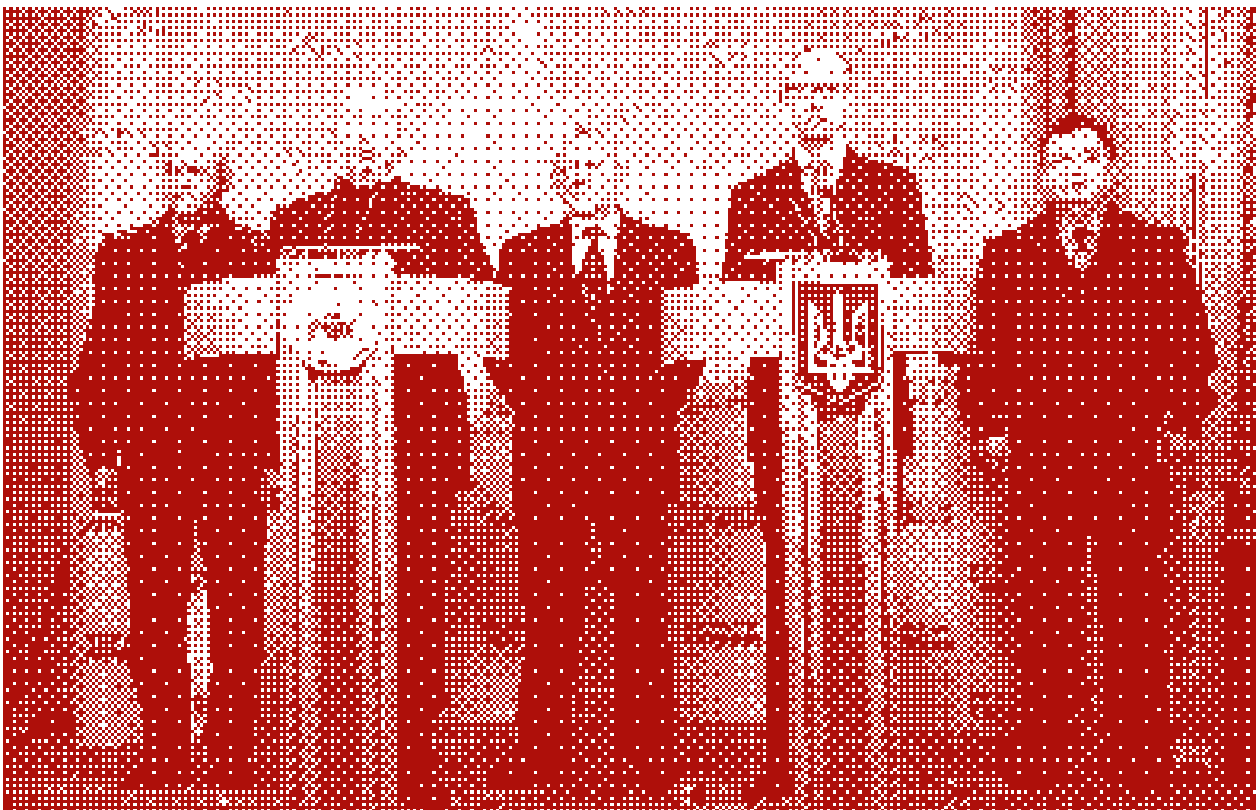
До 2014 року в ЗСУ діяла радянська модель управління — без розподілу керівних функцій на суто військові та політичні чи політично-адміністративні. Ця модель дозволяла політикам втручатись у роботу військового керівництва на всіх рівнях. Це, з одного боку, ослаблювало оперативну свободу командування Збройних Сил та командирів на місцях, а з іншого — підривало довіру військовослужбовців до командирів через політичне забарвлення їхніх рішень.

Система військових взаємовідносин також потребувала докорінного перегляду. Через мобілізацію і появу в армії значної кількості добровольців в лавах ЗСУ з'явилась велика кількість солдатів, які не сприймали радянську модель відносин. Це були й молоді люди із сучасними поглядами на життя, і достатньо зрілі громадяни, які приймали умови абсолютної безправності та незахисності солдата-строковика перед будь-яким командиром.

Безпекові структури та органи правопорядку **втратили будь-яку довіру суспільства**³⁸ після злочинів проти учасників Революції Гідності. Ці злочини стали можливими, тому що українські силові структури не тільки не очистились від комуністичних кадрів, але й не поставили права людини фундаментом повсякденної роботи. Відсутність структурних реформ призвела і до вбивства студента Ігоря Індило, і зґвалтування у Врадіївці, і брутального насильства правоохоронців проти громадян під час Революції Гідності.

Глибока криза потребувала суттєвих змін у системі управління органами безпеки та правопорядку. Стала очевидною необхідність деполітизувати роботу правоохоронних органів, збільшити прозорість в ухваленні рішень та відкритість для суспільства та вкорінити принципи дотримання прав людини.

Кристалізувався також суспільний запит на подолання корупції. У відповідь на нього запропонували створити цілий ряд вузькопрофільних структур правопорядку, які мали б мінімізувати прояви корупції.



В.о. Президента Олександр Турчинов та прем'єр-міністр Арсеній Яценюк на брифінгу про приведення Збройних сил у повну бойову готовність, березень 2014 року. Фотоархів Укрінформу

ВІЙНА ТА МИР

Система ухвалення рішень щодо війни та миру на рівні Конституції не змінювалась із 1996 року. Але збройна агресія Російської Федерації, окупація нею АР Крим та Севастополя та поширення агресії на Донецьку й Луганську області змусили українську владу ухвалювати рішення. Вони мали правильну мету — захистити незалежність і територіальну цілісність України. Але були ухвалені без дотримання конституційного порядку їхнього прийняття.



Російські військові під час окупації Криму, 2014 рік

Згідно з Конституцією, у зв'язку зі збройною агресією Росії проти України влада мала ухвалити рішення про використання Збройних Сил та інших військових формувань. Натомість антитерористична операція на сході країни розпочалась на підставі таємного рішення РНБО, введеного в дію [Указом](#)³⁹ Президента 13 квітня 2014 року. Такий спосіб ухвалення рішення мав політичне підґрунтя, яке досі важко об'єктивно оцінити через брак інформації про його мотиви.

Із точки зору права, з'явився прецедент, коли застосування армії відбувається поза конституційною процедурою та без фінальної згоди парламенту, що може бути використане владою для згортання демократії в майбутньому.

Із точки зору права, з'явився прецедент, коли застосування армії відбувається поза конституційною процедурою та без

Щоб вийти із ситуації Верховна Рада у січні 2018 року ухвалила Закон [«Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей»](#)⁴⁰ Цей закон затвердив комплекс заходів для забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях. Антитерористична операція була перетворена на Операцію об'єднаних сил. Але найважливіше прописали у прикінцевих і перехідних положеннях цього Закону. Там Верховна Рада схвалила рішення Президента про використання Збройних Сил України та інших військових формувань для відсічі і стримування збройної агресії РФ.

Але навіть таке рішення не привело питання використання Збройних Сил у відповідність до Конституції. Згоди Верховної Ради мало передувати рішення Президента про використання ЗСУ та інших військових формувань для відсічі збройній агресії, а його не було.

Воєнний стан не був введений навіть на територіях, де відбувалася відсіч збройній агресії. Хоча із 2014 року до сьогодні існують об'єктивні підстави для його запровадження. Натомість 12 серпня 2014 року Парламент змінив Закон [«Про боротьбу з тероризмом»](#)⁴¹ та дозволив у районі проведення антитерористичної операції превентивне затримання осіб, які причетні до терористичної діяльності, на строк понад 72 години.

У лютому 2015 року Верховна Рада ухвалила Закон [«Про військово-цивільні адміністрації»](#)⁴², які діють як тимчасові державні органи на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при СБУ. Фактично, вони повинні були виконувати функції місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах бойових дій. Такі органи є практично аналогією до військових адміністрацій, які запроваджують в умовах [правового режиму воєнного стану](#)⁴³.

Закон наділив військово-цивільні адміністрації повноваженнями організувати перевірку документів, огляди речей, транспортних засобів та приміщень осіб, обмежувати перебування на вулицях і громадських місцях у певний час доби, обмежувати або забороняти рух транспортних засобів та регулювати роботу підприємств. Увесь перелік заходів є типовим для правового режиму воєнного стану. У зв'язку з ухваленням двох згаданих вище рішень Верховна Рада схвалила Заяву [«Про відступ від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»](#)⁴⁴.

Такі рішення свідчать про фактичне запровадження на територіях Донецької та Луганської областей заходів воєнного стану. Але вони були запроваджені без дотримання конституційної процедури. Згідно з Конституцією, обмеження гарантованих нею прав і свобод можливе виключно в умовах правових режимів надзвичайного чи воєнного стану.

ОБОРОНА

Повернення до редакції Конституції 2004 року відновило формальні можливості для парламентського контролю за сферою оборони. Парламент знову отримав останнє слово у призначенні Міністра оборони, кандидатуру якого Верховній Раді подає Президент. У той же час, це залишає міністра у сфері впливу Глави держави, який є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил, та інших військових формувань.

Структурні зміни у сфері оборони та у Збройних Силах почались лише через чотири роки після початку війни. Парламент ухвалив Закон України [«Про національну безпеку України»](#)⁴⁵. Він визначив, що міністр оборони має бути цивільною особою і займатися політичним та адміністративним керівництвом у сфері. Також він підпорядкував Міністра оборони Президенту як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ. Це суперечить Конституції, яка не передбачає такого підпорядкування.

*Українські військові під час
Операції об'єднаних сил
на Сході України*





*Українські військові під час
Операції об'єднаних сил
на Сході України*

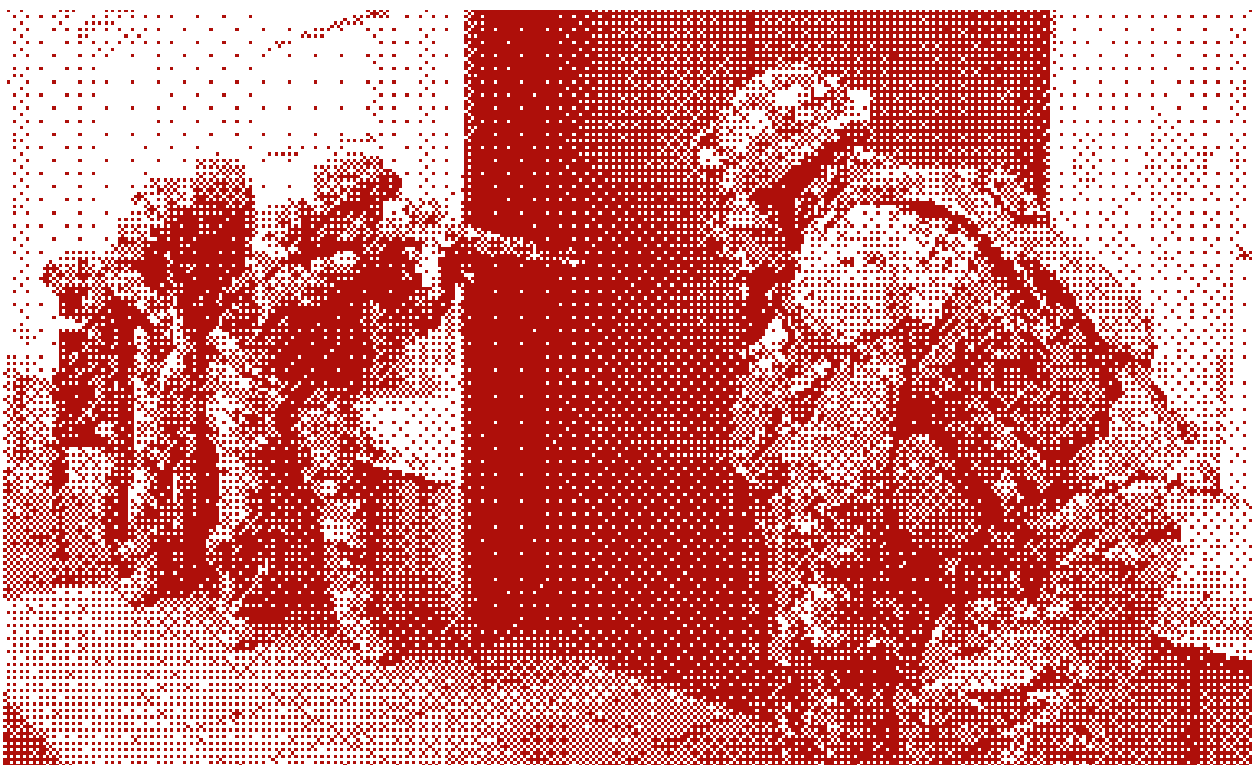
Закон розділив функції Начальника Генерального Штабу ЗСУ: безпосереднє керівництво Збройними Силами здійснює Головнокомандувач ЗСУ, плануванням їхнього застосування займається Генеральний штаб, а оперативне управління військами, залученими до операції, здійснює Об'єднаний оперативний штаб.

Також Закон повернув Державну спеціальну службу транспорту у систему Міністерства оборони та визначив, що в умовах воєнного стану вона буде підпорядковуватися ЗСУ. Така зміна забезпечила належний розподіл функцій політичного, адміністративного та безпосереднього військового керівництва між Міністерством оборони з одного боку та керівником Державної спеціальної служби транспорту з іншого боку.

БЕЗПЕКА

Після повернення до Конституції 2014 року Верховна Рада за поданням Президента призначає та звільняє Голову СБУ. Те, що для звільнення Голови потрібне подання Глави держави, мінімізує вплив парламенту на роботу СБУ. Якщо Верховна Рада негативно оцінює діяльність Голови СБУ, нардепи не можуть ініціювати його звільнення. Де-факто, Голова служби, а з ним і вся СБУ, перебуває у президентській вертикалі і поза належним парламентським контролем. Більше того, СБУ перебуває поза системою виконавчої влади, оскільки немає профільного міністерства для формування політики щодо цього органу.

Ухвалення Закону «Про національну безпеку України» змінило правовий статус СБУ. Із правоохоронного органу спеціального призначення служба перетворилася на державний орган спеціального призначення зі спеціальними функціями. Такий статус СБУ суперечить Конституції, яка встановлює, що забезпечення державної безпеки може покладатися лише на військові формування і правоохоронні органи.



Працівники Служби безпеки України під час операції

Досі не привели у відповідність до Конституції норму профільного [Закону](#)⁴⁶ щодо призначення Голови СБУ. Вона встановлює, що Президент призначає Голову одноосібно, а положення Основного Закону вимагає згоди Ради. Тому на практиці застосовується норма Конституції як норма прямої дії. Інші норми закону, які уповноважують Президента призначати заступників Голови та керівників регіональних управлінь, теж суперечать Конституції, бо надають Главі держави не передбачених нею повноважень. Але їх застосовують попри неконституційність, таким чином розширюючи владу Президента.

Окрім цього, 28 січня 2021 року Верховна Рада ухвалила Закон України «[Про Бюро економічної безпеки України](#)»⁴⁷. Ця структура успадкувала частину функцій СБУ, зокрема, перейняла на себе питання економічної безпеки держави.

Бюро економічної безпеки буде центральним органом виконавчої влади, який має протидіяти посяганням на функціонування економіки держави.

Директора БЕБ буде призначати Кабмін за поданням Прем'єра. Кандидатів на цю посаду має відбирати конкурсна комісія у складі 9 членів. По три із них призначають Кабмін і РНБО, ще двох — Комітет Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики, а одного — Комітет із питань правоохоронної діяльності.

РНБО є координаційним органом при Президенті і має діяти виключно в межах повноважень Глави держави. Президент не має повноважень призначати членів конкурсної комісії із добору кандидатів на посаду Директора БЕБ. Тому така процедура призначення членів конкурсної комісії суперечить Конституції.

Аналогічною є історія із повноваженнями комітетів Верховної Ради. Конституція не наділяє їх можливістю ухвалювати самостійні рішення. Тому згадані положення закону можуть бути визнані неконституційними.

Створення Національної гвардії України було одним із перших рішень після початку збройної агресії РФ. [Закон](#)⁴⁸, який регулює діяльність цього органу, встановлює, що Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями. Нацгвардія входить в систему Міністерства внутрішніх справ.

Перелік її функцій посилив гібридну правову природу цього формування: Нацгвардію можна розглядати одночасно і як елемент системи оборони і безпеки, і системи правопорядку.

Національна гвардія бере участь у захисті територіальної цілісності, обороні важливих державних об'єктів та в територіальній обороні, тобто виконує функції оборони держави. Водночас, вона виконує завдання охорони органів державної влади, ядерних установок та матеріалів, бере участь у спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, організованих груп та злочинних організацій. Це більше притаманно органам системи безпеки.

Також Національну гвардію залучають до охорони громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, що є пріоритетом діяльності органів правопорядку.

Однак, основний акцент Закон робить саме на безпековій складовій у роботі Національної гвардії. Тому вона входить до системи органів Міністерства внутрішніх справ, яке здійснює політичне та адміністративне керівництво її діяльністю.

У 2014 році Командувача Національної гвардії призначала Верховна Рада за поданням Президента, але така норма суперечила Конституції: відповідні кадрові рішення щодо військових формувань має приймати Глава держави. Тому наприкінці 2015 року [до Закону внесли зміни](#)⁴⁹, за якими Командувача Національної гвардії призначає і звільняє Президент за поданням Міністра внутрішніх справ. Тими ж змінами встановлено, що під час дії воєнного стану Національна гвардія підпорядковується Міністру оборони.

Проте останні [зміни до Закону](#)⁵⁰ від 30 березня 2021 року підпорядковують Національну гвардію Головнокомандувачу Збройних Сил. Це означає, що військове командування має у своїй владі структуру, наділену правоохоронними функціями. Така ситуація може існувати протягом невизначеного періоду часу з огляду на тривалість збройної агресії РФ. У довготерміновій перспективі це може призвести до застосування Національної гвардії для згортання прав і свобод людини та встановлення диктатури, тому це неприпустимо для демократичної держави.

У жовтні 2015 року Уряд [включив](#)⁵¹ Державну прикордонну службу України до переліку органів, щодо яких МВС формує політику. Відповідно до цих змін, Міністерство внутрішніх справ здійснює політичне керівництво діяльністю органу, а Голова ДПСУ зосереджується виключно на питаннях безпосереднього управління.

Службу зовнішньої розвідки теж не оминули зміни. 17 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила [зміни до Закону](#)⁵², які оновили її правовий статус. Відтоді СЗР є розвідувальним органом України, який функціонує як окремий державний орган та не належить до системи органів виконавчої влади. Таке визначення суперечить Конституції, яка каже, що вся влада в Україні ділиться на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Тому не допускається існування органів, наділених владними повноваженнями, поза системою однієї із трьох гілок.

Водночас СЗР залишається ще й військовим формуванням, через що його командування призначає Президент.

ПРАВОПОРЯДОК

Після перемоги Революції Гідності нова влада насамперед [припинила](#)⁵³ існування Внутрішніх військ, які брали активну участь у розгонах мирних протестів. Вони були перетворені на Національну гвардію.

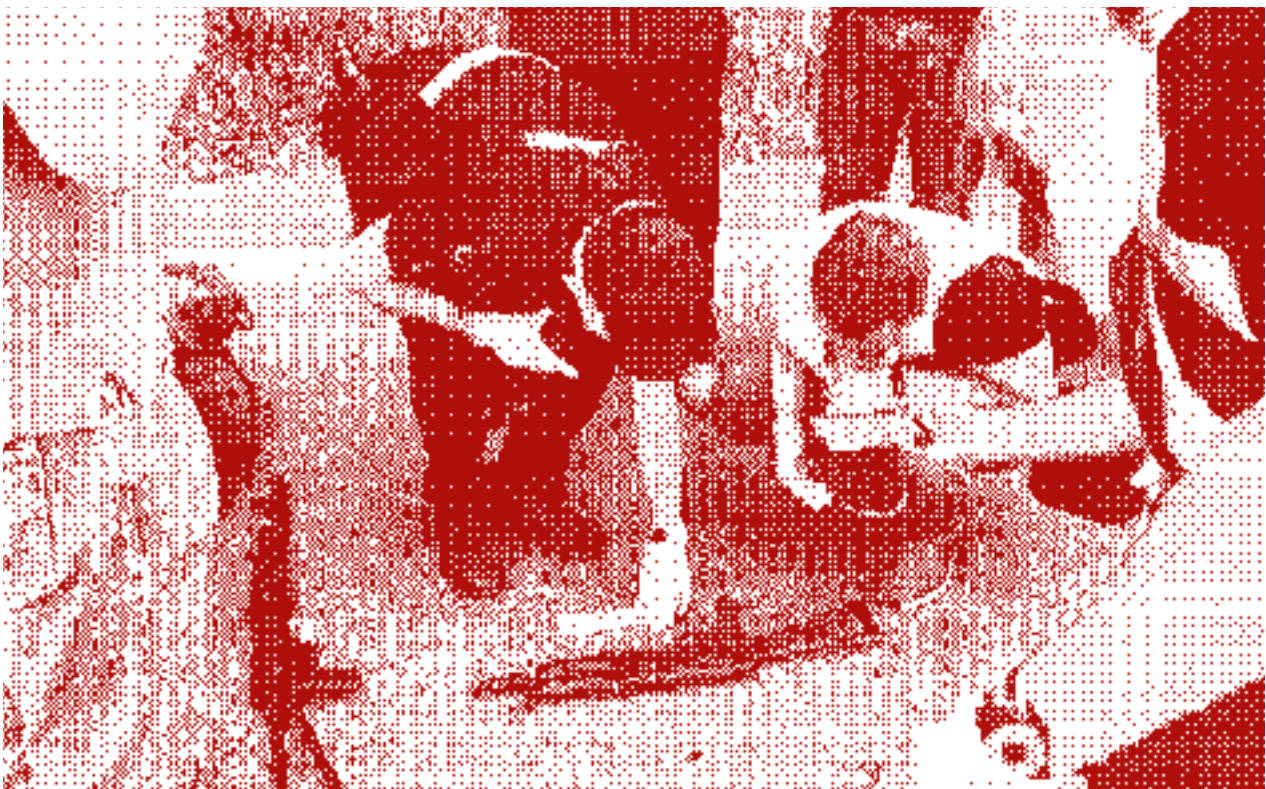
Далі у 2015 році відбулася реформа системи внутрішніх справ. Верховна Рада ухвалила Закон [«Про національну поліцію»](#)⁵⁴, а Закон [«Про міліцію»](#)⁵⁵ скасувала. Як наслідок, відбулась фактична демілітаризація Міністерства внутрішніх справ. Воно стало, як і інші міністерства, центральним органом виконавчої влади, який займається політичним і адміністративним керівництвом діяльністю поліції та інших органів у своїй сфері компетенції. У той час як керівник поліції, якого призначає Кабмін за поданням Прем'єра відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ, безпосередньо керує діяльністю органу. Така зміна створила передумови для деполітизації роботи поліції та для парламентського контролю за нею і міністерством.

Паралельно із перетвореннями в структурах Міністерства внутрішніх справ у перші післяреволюційні роки відбувалось формування органів, які мають боротись зі злочинністю у владі.

Для цього створили [Національне антикорупційне бюро України](#)⁵⁶. На новостворений правоохоронний орган поклали наступні завдання: запобігання, виявлення, припинення та розслідування кримінальних корупційних правопорушень, які вчинені вищими посадовими особами держави.

За законом, формальне рішення про створення НАБУ ухвалював Президент. Кандидатів на посаду Директора добирає комісія, яка складається із 6 осіб. По двоє членів комісії делегують Президент, Верховна Рада та Кабмін, а кінцеве рішення про призначення за результатами добору ухвалює Президент. Демократичний цивільний контроль за діяльністю НАБУ здійснюється через щорічну незалежну оцінку (аудит) ефективності. Його проводить Комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів: по одному від Президента, Верховної Ради та Кабміну.

Представники поліції під час вилучення доказів



Іншим механізмом демократичного цивільного контролю є Рада громадського контролю при НАБУ. Положення про неї та порядок затвердження складу визначав Президент. Директора НАБУ могли звільнити Президент чи Верховна Рада за наявності визначених Законом підстав.

Однак положення профільного закону, за якими Президент і Верховна Рада отримали повноваження, пов'язані зі створенням НАБУ, добором кандидатів на посаду Директора, призначення його на посаду, аудиту та звільнення, суперечили Конституції, яка визначає виключний перелік повноважень Глави держави та Парламенту. Як наслідок, Конституційний Суд **визнав**⁵⁷ такі норми неконституційними в частині повноважень Президента, а аналогічне рішення щодо повноважень Верховної Ради поки не винесено, але виглядає як неминучість без змін самої Конституції чи профільного закону.

За рік після рішення про створення НАБУ, у листопаді 2015 року парламент ухвалив Закон «**Про Державне бюро розслідувань**»⁵⁸. За визначенням ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів вчинених посадовцями, співробітниками НАБУ, САП та військових злочинів.

Директора ДБР призначав Президент за пропозицією Прем'єр-міністра відповідно до подання Конкурсної комісії, яка добирала кандидатів. До складу цієї комісії входили по три особи, делеговані Президентом, Верховною Радою та Кабміном. Як і у випадку з НАБУ, такий спосіб призначення кандидатів всупереч Конституції розширював повноваження Верховної Ради та Президента.

У грудні 2019 року Верховна Рада **змінити**⁵⁹ статус та порядок призначення Директора. Відтоді ДБР є правоохоронним органом. Директора призначає Президент за результатами конкурсу, а звільняє у випадку виникнення однієї чи декількох підстав, встановлених Законом. Але ця зміна не розв'язала тієї проблеми, що порядок призначення Директора ДБР є неконституційним, а лише посилила вплив Президента, який суперечить Конституції.

Висновки

За 30 років незалежності управління монополією держави на застосування сили пройшло величезний шлях трансформацій. На етапі становлення цієї системи найбільший вплив мала Верховна Рада, яка одночасно виконувала роль засновника органів та забезпечувала всебічний контроль за їхньою діяльністю через ризики силового повернення до залежності від Росії.

Однак зі збільшенням рівня підконтрольності систем оборони, безпеки та правопорядку парламентарі втратили інтерес до їхньої діяльності. Натомість українські президенти поступово розширювали свій одноосібний вплив та згортали інструменти для парламентського контролю за їхньою діяльністю.

Як наслідок, із прийняттям Конституції держава прийшла до стану напівавторитарності, в якому вся виконавча влада перебуває поза належним парламентським контролем. Адже Верховна Рада лише погоджує призначення Прем'єра і може висловити йому недовіру за рік після затвердження програми дій Уряду. Проте навіть ця можливість на практиці була декларативною, тому що в ті часи Президент регулярно змінював очільників виконавчої влади самостійно.

Так само Глава держави отримав змогу самостійно призначати вище військове командування, частину керівників правоохоронних органів, а іншу частину призначав через підконтрольних міністрів. Водночас парламент не був жодним чином долученим до таких кадрових рішень. Це не характерно ні для президентських, ні для парламентських демократичних республік, у яких призначенням передують щонайменше парламентські слухання щодо кандидатів. За їхніми результатами законодавці дають суб'єкту призначення рекомендації про те, чи відповідає репутація кандидата посаді, на яку він претендує.

Також для системи управління сферами безпеки, оборони та правопорядку зразка дев'яностих–двохтисячних років характерна відсутність розділення політичних та військових (безпосереднього управління в правоохоронних органах) ролей. Що збереглося у правоохоронній системі аж до 2015 року. Це неминуче призводило до політизації роботи військових і правоохоронців, їхньої залученості до боротьби влади та опозиції. У підсумку це закінчилося тим, що люди в однострої масово скоювали правопорушення та навіть вбивали своїх громадян, які вийшли на мирний протест.

Іншою характерною рисою є фактичне виключення органів безпеки із системи виконавчої влади. СБУ та розвідки перебувають поза сферою впливу Уряду попри те, що безпека є такою ж частиною виконавчої влади, як і соціальна політика, економіка чи житлово-комунальне господарство. Ці органи не закріплені за профільним міністерством, яке б мало формувати щодо них державну політику у такий самий спосіб, як щодо інших сфер. У підсумку вони перебувають поза ефективним парламентським контролем, бо Верховна Рада не має жодної змоги впливати на формування державної політики в тій частині виконавчої влади, яка перебуває в руках Президента.

Разом із далеким від досконалості поділом виконавчої влади між Президентом і Урядом в сучасній редакції Конституції, Україні притаманне й розширення повноважень Президента законами. Воно відбувається, попри конституційне правило, що Глава держави не може мати жодної іншої влади, крім тієї, що прямо надана йому Основним Законом.

Таким чином, закони в неконституційний спосіб розширюють вплив Президента на Службу безпеки України, Державну прикордонну службу, Управління державної охорони. Останніми роками тенденція надавати Главі держави повноваження, які не передбачені Конституцією, тільки загострилась. Фактично вся система антикорупційних органів, частина з яких входить до сфери правопорядку, містить неконституційні повноваження Президента щодо добору чи призначення керівників цих органів. Аналогічно розширюються і повноваження Верховної Ради.

У підсумку це призводить до рішень Конституційного суду, який такі норми скасовує. Після цього виникають політичні кризи в роботі і самих антикорупційних органів, і КСУ. Це загалом дестабілізує управління державою, підриває довіру народу до її інституцій та ослаблює державу в умовах можливого повномасштабного вторгнення ворога в будь-який момент.

Загалом наша історія демонструє кілька закономірностей: велика й одноосібна влада в питаннях державної монополії на застосування сили неминуче веде до зловживань, узурпації влади та згортання демократії. Реагуючи на це, суспільство виходить на протести, які раз на десятиліття переростають в революції. Під тиском народу система дещо демократизується.

Однак станом на зараз перетворення у сферах оборони, безпеки та правопорядку почали все більше переходити в позаконституційну площину. Це ж свідчить про те, що нинішня редакція Конституція вичерпала свій потенціал для політичного та правового розвитку держави.

Тому Україна вкрай потребує підготовки нового Основного Закону, який закріпить історичну тенденцію до зменшення одноосібної влади, відновить єдність виконавчої влади в цілому та у сферах безпеки, оборони і правопорядку зокрема. А також закріпить дієві механізми парламентського контролю за органами, які формують та реалізують державну владу у сферах, пов'язаних із державною силою.

Такі зміни є необхідністю і для досягнення задекларованого курсу України на побудову демократичної держави, інтегрованої в європейський економічний та євроатлантичний безпековий простір, і зважаючи на двояку природу сили, про яку ми згадуємо на початку цього дослідження. Оскільки сила може одночасно і дарувати, і забирати свободу, держава повинна мати ефективні механізми як управління та застосування, так і контролю за нею. Щоб одного дня люди в одностроях із синьо-жовтими нашивками на рукавах знову не вбивали своїх співгромадян у центрі столиці, а країна могла захиститися від всіх агресивних зазіхань із боку Росії чи інших держав.

Розділ 3

**Вплив
на економіку**

У публічному дискурсі та наукових роботах Україну визначають як парламентсько-президентську республіку. Це аргументують тим, що вплив на формування Уряду мають і Парламент, і Президент. Але лише цієї однієї ознаки замало, щоб справді визначити, який орган є головним у країні.

Вплив органів державної влади на фінанси та економіку є важливою ознакою, яка дозволяє визначити справжній баланс влад у країні. Жодна влада не може впроваджувати державні політики без бюджетного контролю, доступу до фінансових ресурсів та можливості встановлювати джерела наповнення державної казни. Влада над державними фінансами дозволяє прямо чи опосередковано впливати на бюрократів, суддів та силовиків незалежно від того, хто призначає їхнє керівництво.

Якісна робота ринкової економіки тісно пов'язана з існуванням і функціонуванням державних регуляторів. Це незалежні державні інституції, які регулюють правила роботи окремих сфер, збалансовують інтереси споживачів та бізнесу. Робота цих органів прямо визначає економічне становище України і її громадян, фінансову безпеку населення, вартість комунальних послуг, проїзду у громадському транспорті та продуктів у магазинах. Тому спроможність політичних акторів впливати на економіку та життя людей прямо залежить від їхньої можливості впливати на регуляторів.

За 30 років незалежності Україна пройшла значний шлях: від запровадження власної валюти та декретів Кабінету Міністрів з економічних питань, які мали статус закону, до створення нових органів, державних регуляторів та рішень Конституційного Суду щодо місця таких органів у системі влад в Україні.



1991 рік

КОНТЕКСТ

24 серпня 1991 року Україна **стала**¹ незалежною державою з власними органами влади, армією, фінансовою системою та громадянством. Станом на 5 грудня 1991 року, коли Леонід Кравчук за результатами виборів став першим Президентом України, повноваження органів державної влади були визначені в **Конституції (Основному Законі) України**² — колишньому основоположному документі УРСР, який ухвалили ще 20 квітня 1978 року.

З грудня 1989 до листопада 1991 року нардепи доповнювали Конституцію УРСР аж 8 разів. Це були зміни як ідеологічного (вводили багатопартійність і змінювали назву країни), так і практичного характеру (перерозподіл повноважень). Однією з найбільш впливових змін стало запровадження нової для країни посади — **Президента України**³.

1991 рік став роком створення нових економічних та фінансових інституцій, перепідпорядкування старих, високої інфляції та підвалин для створення власної грошової одиниці.

*Порожні прилавки універмагу через відпуск цін,
Київ, 1991 рік.
Фотоархів Укрінформу*

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Президент станом на 1991 рік не мав безпосередніх повноважень у сфері економіки та фінансів. Але неформально саме він був центром спрямування виконавчої влади.

Як глава виконавчої влади, Президент мав право скасовувати постанови і розпорядження Кабінету Міністрів, актів міністерств, інших підвідомчих органів, виконавчих комітетів місцевих рад.

Оскільки Президент призначав міністрів, які впливали на економіку (наприклад, міністрів державних ресурсів, інвестицій і будівництва, промисловості, економіки тощо), та міг створювати нові органи влади, він також впливав і на ухвалення Кабміном рішень у сфері економічного розвитку. Це дозволяло Президенту впливати на економіку країни без прямих на це повноважень. У грудні 1991 року саме Президент створив [Державний митний комітет України](#) та затвердив його тимчасове положення⁴.

*Президент Леонід Кравчук.
Фотоархів Укрінформу*



ПАРЛАМЕНТ

Оскільки за часів УРСР Верховна Рада діяла сесійно, головним постійно чинним органом Парламенту була Президія. Це підзвітний нардепам орган, до складу якого входили Голова Верховної Ради, його Перший заступник і заступник, а також голови постійних комісій.

Верховна Рада могла призначити Голову Правління Національного банку України. Цим повноваженням вона скористалась ще до проголошення незалежності, коли 6 червня 1991 року призначила на посаду Голови Правління Національного банку України [Володимира Матвієнка](#)⁵.

Парламент затверджував Державний бюджет — у наші дні це найважливіший фінансовий документ країни. Народні обранці контролювали хід його виконання, затверджували звіт про його виконання, а у разі необхідності — вносили зміни до плану та Держбюджету. Які доходи мали надходити до Державного бюджету теж визначала Верховна Рада.

Також народні депутати затверджували перспективні державні плани і програми економічного та соціального розвитку України.

Саме Верховна Рада регулювала законами відносини власності, організації управління народним господарством, бюджетно-фінансової системи, оплати праці і ціноутворення та оподаткування.

Так, наприклад, у 1991 році нардепи законодавчо врегулювали [податок на доддану вартість](#)⁶, [податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів](#)⁷, [акцизний збір](#)⁸ та [державне мито](#)⁹.

Парламентарі контролювали надання Україною позик, економічної та іншої допомоги іноземним державам, укладення угод про державні позики і кредити, одержані з іноземних джерел.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Уряд — це орган, який формує Держбюджет і розпоряджається державними коштами. Тому вплив на нього дозволяє визначити, хто насправді має ключові важелі у сфері економіки.

Главою виконавчої влади згідно з Основним Законом був Президент. Він мав повноваження скасовувати рішення Кабміну, міністерств, інших підвідомчих органів, виконкомів місцевих рад. Але Президент не міг самостійно утворювати міністерства: це робила Верховна Рада за його пропозицією.

Формували Уряд і Президент, і Парламент. Прем'єра призначали нардепи за поданням Президента. Чотирьох міністрів, зокрема міністра фінансів, призначав Президент за погодженням з нардепами, а інших міністрів — за поданням Прем'єра. Міністра оборони призначав Парламент за власною ініціативою.

Уряд як на вищій орган виконавчої влади складав і виконував Державний бюджет. Також Кабмін втілював фінансову політику, державну політику в галузі ціноутворення та оплати праці, економічні програми.

Саме Уряд розробляв стратегію соціально-економічного розвитку країни і здійснював управління економічними процесами, щоб задовольнити потреби громадян у матеріальних, соціальних та духовних благах.

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК

У першій статті [Закону про банки і банківську діяльність](#), який народні депутати ухвалили у березні 1991 року, зазначено, що банківська система є дворівневою і складається з Національного банку України та комерційних банків¹⁰.

Правління Нацбанку складалося з Голови та членів Правління. Голову призначав Парламент за поданням голови Верховної Ради. Заступників Голови і членів правління призначала Президія Верховної Ради за поданням Голови Правління Національного банку.

Першим Головою Правління у червні 1991 року став Володимир Матвієнко. Але вже 24 березня 1992 року Парламент [звільнив його з посади](#) за невиконання постанов Верховної Ради з питань створення незалежного Національного банку і формування власної грошово-кредитної політики¹¹.

[Статут Національного банку](#) затвердила Президія Верховної Ради України у жовтні 1991 року¹². Закон визначав Нацбанк як центральний банк республіки та її емісійний центр, який проводив єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, організовував міжбанківські розрахунки, координував діяльність банківської системи в цілому, визначав курс грошової одиниці відносно валют інших країн.

Випуск грошей в обіг та випуск, за рішенням Парламенту, національних грошових знаків — «монопольне право» Національного банку, тобто таке, яке є лише у цієї інституції. Нацбанк здійснював регулювання рівня банківських процентних ставок шляхом кредитування банків, розробляв і проводив єдину державну грошово-кредитну політику.

ФОНД ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

Паралельно з ухваленням політичних рішень, які призвели до незалежності, відбувався процес перепідпорядкування державного майна структурам УРСР. 19 серпня 1991 року була ухвалена Постанова Кабінету Міністрів УРСР [«Питання Фонду державного майна Української РСР»](#)¹³. Уряд покладав на Фонд завдання щодо оформлення переходу в юрисдикцію Української РСР державних підприємств і організацій союзного підпорядкування, визначення форм і порядку зміни державної власності, нагляду за ефективністю використання й акціонування державного майна УРСР.

Уряд затвердив структуру управління Фондом державного майна. Фонд міг створити правління, до складу якого входили Голова Фонду, його заступники, керівники структурних та територіальних підрозділів. Першим Головою Фонду державного майна призначили [Володимира Прядка](#) у липні 1991 року¹⁴. Голова Фонду державного майна входив до складу Кабінету Міністрів за посадою. Він міг не лише брати участь в обговоренні державної політики, але й прямо впливати на ухвалення рішень.



Приватні торговці («човники») продавали за високою ціною товар, куплений за низькою ціною (переважно за кордоном), Київ, 1991 рік. Фотоархів Укрінформу

ПОДАТКОВА СЛУЖБА

Державну податкову службу створили ще у квітні 1990 року [постановою Ради міністрів Української РСР](#) як окремий орган при Уряді¹⁵.

У грудні 1990 року Верховна Рада УРСР ухвалила Закон [про державну податкову службу в Українській РСР](#), в якому визначила головні завдання служби: повний облік всіх платників податків та інших обов'язкових платежів, здійснення контролю за сплатою податків і забезпечення правильності обчислення та сплати цих платежів¹⁶.

Державна Податкова служба була створена при Раді міністрів Української РСР у складі Головної державної податкової інспекції і державних податкових інспекцій в областях, районах, містах і районах у містах.

Відповідно до Закону, Голову державної податкової інспекції призначав Уряд, але згідно з Конституцією, це мав робити Президент. Першим головою податкової служби у 1990 році став Віктор Тентюк.

МИТНА СЛУЖБА

У грудні 1991 року Президент Леонід Кравчук [своїм указом](#) затвердив тимчасове положення про Державний митний комітет України і призначив його головою Олексія Ковалю¹⁷. Голова мав заступників, яких призначав Кабмін за його поданням.

Відповідно до тимчасового положення, Комітет відповідав за реалізацію митної політики, забезпечення додержання законодавства про митну справу та ефективне функціонування митної служби. Його завданням були:

- забезпечення у межах своєї компетенції економічної безпеки України
- своєчасне і повномірне внесення до республіканського бюджету мита, податків та інших сум, що надходять від митних органів і підлягають зарахуванню до цього бюджету
- боротьба з контрабандою, порушеннями митних правил і законодавства про податки, які вчиняються при переміщенні через митний кордон України товарів та інших предметів.

ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ

Кабінет Міністрів складав і виконував Державний бюджет, а Верховна Рада його затверджувала і контролювала виконання.

Бюджети перших років незалежності України кардинально відрізняються від сучасних. Найбільше — в об'ємах і термінах ухвалення.

Державний бюджет на 1992 рік складався з 23 статей, не містив жодних додатків або інформації щодо того, на які саме цілі та в якому розмірі здійснювалися видатки¹⁸. Державний бюджет на 2021 рік складається вже з 37 статей, перехідних положень та 8 додатків, які містять інформацію щодо видатків та доходів Державного бюджету, міжбюджетних трансфертів, повернення кредитів до Державного бюджету тощо¹⁹.

Державний бюджет на 1992 рік ухвалили лише у червні 1992 року²⁰, Державний бюджет 1993 року — у квітні 1993 року²¹, Державний бюджет 1994 року — у лютому 1994 року²², Державний бюджет 1995 року — у квітні 1995 року²³, а Державний бюджет 1996 року — у березні 1996 року²⁴. Лише з бюджету 1998 року започаткували практику ухвалювати бюджет не посеред планового бюджетного року, а раніше — у визначені законодавством терміни²⁵.

Наразі Кабмін має схвалити проєкт Держбюджету і подати його нардепам не пізніше 15 вересня, а парламентарі мають час до 1 грудня, щоб остаточно його ухвалити²⁶.

У перші роки незалежності звичним явищем була робота державних інституцій і країни загалом без фінансового плану, розуміння того, скільки є наявних ресурсів і чітких бюджетних програм. Виконання бюджету фактично неможливо було проконтролювати.

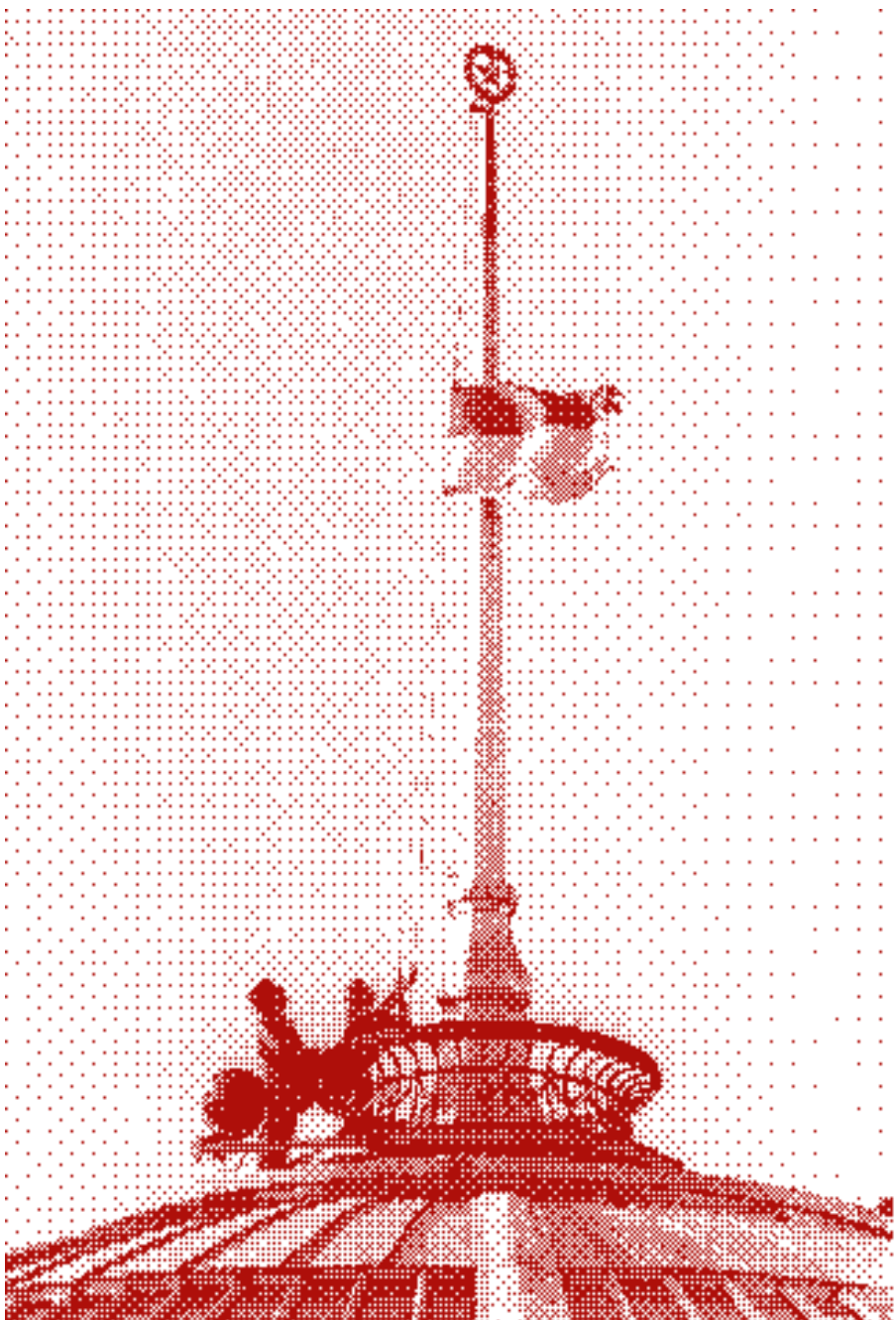
НАЦІОНАЛЬНА ВАЛЮТА

У жовтні 1990 року Рада міністрів УРСР ухвалила рішення про введення карток споживача з купонами²⁷. Це була відповідь Уряду на розбалансований споживчий ринок, вивезення товарів за межі республіки та функціонування «чорного ринку». Купити продовольчі і непродовольчі товари, а також продукцію виробничо-технічного призначення громадяни могли лише з використанням таких карток.

У вересні 1991 року Кабмін своєю постановою створив робочу групу для оперативного вирішення питань щодо виготовлення національної валюти та цінних паперів²⁸. У цьому документі зазначено, що Президія Верховної Ради поклала всю відповідальність за організацію роботи з виготовлення власної національної валюти і купонів на Нацбанк.

У грудні 1991 року Президія Верховної Ради затвердила гривню як грошову одиницю України, яка після введення в обіг визначалася як єдиний законний платіжний засіб на території України²⁹. Парламент уповноважив Голову Правління Нацбанку підписати до друку зразки банкнот.

У грудні 1991 року Кабмін та Нацбанк видали спільну постанову, якою з січня 1992 року запровадили купони багаторазового використання для розрахунків населення за продовольчі і промислові товари, а попередні картки споживача з купонами — скасували³⁰. Купони багаторазового використання виконували функцію готівки і були прирівняні до грошових купюр. Це була тимчасова валюта на період друку гривні у достатній кількості.



*Підняття синьо-жовтого прапора над будинком Верховної Ради, вересень 1991 року.
Фотоархів Укрінформу*



Купони — тимчасові грошові знаки. Фотоархів Укрінформу

1992 рік

КОНТЕКСТ

У 1992 рік Україна ввійшла з рішеннями, які були покликані приборкати спад економіки і сформувати власну грошову систему. Молода країна перебувала у пошуку формули успіху, яка б допомогла зупинити інфляцію, побудувати фінансову систему, успішну економіку та зробити державний апарат ефективним.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

У лютому 1992 року народні депутати [внесли зміни до Конституції](#) та перерозподілили повноваження між Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів³¹.

подавати на розгляд Парламенту проєкт Державного бюджету та звіт про його виконання мав Президент, а не Кабмін. Глава держави здійснював управління державним майном, хоч уже існували Фонд державного майна та Уряд з аналогічними функціями.

Найважливішою зміною стало повноваження Президента ухвалювати укази з питань економічної реформи. Ці рішення мала затверджувати Верховна Рада, але вони не були врегульовані законами. Ці повноваження мали діяти до ухвалення Конституції, але Президент ними користувався аж до 1999 року.

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

В умовах економічної нестабільності та інфляції урядовці та нардепи шукали механізми для швидкого ухвалення рішень. Верховна Рада не підходила для цього через тривалу та складну процедуру розгляду законопроєктів. У листопаді 1992 року народні депутати на шість місяців передали Уряду Леоніда Кучми повноваження ухвалювати рішення з питань економіки³².

Вже у грудні [змінами до Конституції](#) Парламент дозволив собі тимчасово делегувати Кабміну повноваження ухвалювати декрети з економічних питань³³. Для ухвалення такого рішення потрібно було дві третини голосів Ради. Декрети мали силу закону, могли зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Вони стосувались таких сфер як власність, підприємництво, митна, бюджетна, кредитно-фінансова системи, оподаткування, соціальний і культурний розвиток, науково-технічна політика, державна оплата праці і ціноутворення.

Верховна Рада могла накладати вето на такі декрети. Але скористалася цим повноваженням лише один раз, коли нардепи [наклали вето на декрет Кабміну](#) «Про корпоратизацію державних підприємств (об'єднань)»³⁴.

Також Рада могла скасувати декрет Уряду або його окремі положення у випадку, якщо вони суперечили Конституції. Після закінчення терміну делегування повноважень Парламент міг скасувати або змінити декрети законами. Так, декрети про [акцизний збір](#)³⁵, [податок на промисел](#)³⁶, [місцеві податки і збори](#)³⁷ скасували [Податковим кодексом України](#)³⁸.

Уряд Леоніда Кучми користувався повноваженням ухвалення декретів лише пів року — до травня 1993 року. За цей період Кабмін ухвалив 83 декрети, з яких 23 — досі чинні, але вже зі змінами, які вносив Парламент.

ФОНД ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

Закон «[Про приватизацію майна державних підприємств](#)»³⁹. На нього покладалося завдання здійснювати державну політику у сфері приватизації спільно з органами приватизації адміністративно-територіальних одиниць. До повноважень Фонду у процесі приватизації належала зміна організаційно-правових форм підприємств, їхній продаж чи надання в оренду.

У липні 1992 року Верховна Рада затвердила [Тимчасове положення про Фонд державного майна](#), яке діяло аж до грудня 2011 року⁴⁰.

Парламентарі також призначали Голову Фонду за поданням Президента.

ПОДАТКОВА СЛУЖБА

У липні 1992 року [змінами до профільного Закону](#) нардепи перепідпорядкували Державну податкову службу з-під крила Уряду до Міністерства фінансів України⁴¹. Так Мінфін міг контролювати і спрямовувати роботу інституції значно швидше й ефективніше, ніж це робив Уряд.

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК

Народні депутати [внесли зміни до Конституції](#), якими визначили, що Голову правління Національного банку України призначає Верховна Рада за поданням Голови Парламенту⁴². Профільний закон почав відповідати нормам Конституції.



Представники Уряду Леоніда Кучми в урядовій ложі під час засідання Верховної Ради, серпень 1993 року. Фотоархів Укрінформу

АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ

Щоб обмежити монополії та не допустити недобросовісну конкуренцію у підприємстві, в лютому 1992 року Верховна Рада ухвалила відповідний [Закон](#)⁴³. Важливою новацією цього закону стала згадка про Антимонопольний комітет, який мала утворити Верховна Рада. Сама ж інституція була підпорядкована і підзвітна Парламенту.

До складу Антимонопольного комітету мали входити Голова та десять державних уповноважених, яких призначали народні депутати. Структуру, штат і фонд оплати праці затверджував Голова комітету за погодженням із Президією Верховної Ради.

У жовтні 1992 року Верховна Рада призначила Голову ще не створеної інституції. Ним став [Олександр Завада](#)⁴⁴, який перебував на цій посаді аж до [червня 2001 року](#)⁴⁵.

НАЦІОНАЛЬНА ВАЛЮТА

У квітні 1992 року Кабмін і Нацбанк ухвалили рішення, яким майже повністю перевели країну на купони багаторазового використання.

У [спільній постанові](#) вони визначили, що всі грошові виплати населенню України слід здійснювати відтепер у купонах. Це були заробітні плати, пенсії, стипендії, компенсації, допомоги та інші види виплат. Щоправда, за бажанням громадян до 30% виплат могли бути розраховані у карбованцях⁴⁶.

Продаж усіх товарів здійснювався лише за купони багаторазового використання, крім окремих товарів. Наприклад, морозиво у роздрібній мережі, ліки і товари в аптеках та магазинах «Оптика», а також молодняк тварин і птиці можна було купити лише за карбованці.



Купон-карбованець



Будівля Антимонопольного комітету

1993 рік

КОНТЕКСТ

Розвиток приватної власності та початок приватизації великих підприємств створили проблеми, яких в умовах планової економіки навіть теоретично не могло існувати. Влада мала вирішити, як балансувати інтереси бізнесу і суспільства у тих сферах господарської діяльності, у яких державна монополія змінювалась на приватну. Тому вже в перші роки незалежності з'явилась потреба створити нові механізми регулювання та стримування монополій.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ

У листопаді 1993 року Верховна Рада ухвалила Закон про [Антимонопольний комітет](#), яким фактично утворила цю інституцію⁴⁷. Згідно з законом, Голову Антимонопольного комітету призначала Верховна Рада за поданням власного Голови строком на 7 років. Керівник Антимонопольного комітету за посадою входив до складу Кабміну. Звільнити Голову Антимонопольного комітету можна було лише за визначеними підставами, що ускладнювало можливість свавільного впливу на керівника інституції.

Державних уповноважених призначав Парламент за поданням Голови Антимонопольного комітету теж строком на 7 років. У грудні 1993 року нардепи [скористались цим повноваженням](#) і призначили Першого заступника, двох заступників Голови та сімох державних уповноважених⁴⁸.

Умови оплати праці Голови АМКУ, державних уповноважених та голів територіальних відділень визначала Президія Верховної Ради. Граничну чисельність та фонд оплати праці працівників визначав Голова АМКУ за погодженням з Президією Верховної Ради. Вплив Парламенту на Антимонопольний комітет був доволі значним.

Основні завдання Антимонопольного комітету полягали у здійсненні державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захисті законних інтересів підприємців та споживачів і сприянні розвитку добросовісної конкуренції у всіх сферах економіки. Для цього Комітет міг давати підприємцям обов'язкові до виконання розпорядження про припинення порушень антимонопольного законодавства, накладати штрафи, визначати межі товарного ринку та монопольне становище підприємців на ньому.



*Через стрімку інфляцію все більше українців вдаються до бартеру, щоб отримати гроші. Харків, 1994 року.
Фотоархів Укрінформу*

1994 рік

КОНТЕКСТ

З часом постало питання формування державних регуляторів природних монополій. Ці органи хоч і належать до виконавчої влади, але мають бути незалежними від впливів Парламенту, Уряду та Президента. Регулятори мають балансувати інтереси як споживачів, так і постачальників послуг, тому надмірний вплив на них з боку державних органів може мати негативні наслідки для сфер, які вони регулюють.

В цей період за результатами дострокових виборів Президентом став експрем'єр Леонід Кучма. Це стало початком нової глави протистояння за повноваження між Президентом та Верховною Радою.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ: СФЕРА ЕНЕРГЕТИКИ

Першим державним регулятором в Україні стала Національна комісія з питань регулювання електроенергетики, яку у грудні 1994 року [утворив Президент Леонід Кучма](#)⁴⁹. Але фактично орган запрацював у квітні 1995 року.

Основними завданнями НКРЕ стали: сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва, передачі та постачання електроенергії, видання відповідних ліцензій, формування цінової політики тарифів на електроенергію та захист прав споживачів.

Своїм указом про створення НКРЕ Президент також призначив Бориса Коротю першим керівником цього регулятора. Він працював на цій посаді 1 рік.

ФОНД ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

На підставі [Указу](#) Президента почалося формування єдиної системи приватизації. Вона була створена шляхом об'єднання регіональних та місцевих структур Фонду державного майна та органів приватизації. Так були утворені регіональні відділення та представництва Фонду у містах і районах.

Керівників регіональних відділень Фонду призначав та звільняв Голова Фонду за поданням відповідних виконкомів місцевих рад за погодженням з місцевими радами.



1995 рік

КОНТЕКСТ

Результатом протистояння Верховної Ради та Президента став Конституційний Договір про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової [Конституції України](#)⁵⁰.

Цей документ мав тимчасово регулювати розподіл сфер впливу та повноважень між Парламентом та Главою держави. Президент отримав значні повноваження у виконавчій владі, а Парламент суттєво усунули від впливу на формування Уряду та призначень на важливі державні посади.

Конституційний Договір діяв лише рік, але його ухвалення і концентрація влади у руках Президента вплинула на народних депутатів. Побачивши реалії імплементації Конституційного договору, парламентарі внесли багато змін у первинну редакцію Конституції, ухваленої у червні 1996 року, для того, щоб стримати владу Глави держави.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

Окрім фактично одноосібного формування Уряду, Глава держави готував подання на призначення Голови Правління Національного банку.

Президент здійснював виконавчу владу через очолювані ним Кабмін та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Він міг створювати, реорганізувати та ліквідувати міністерства, відомства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, призначати і звільняти з посад керівників цих органів. У липні 1995 року Президент Леонід Кучма призначив на посаду керівника Фонду державного майна [майбутнього Прем'єра Юрія Єханурова](#)⁵¹.

Глава держави міг скасовувати акти центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також органів виконавчої влади АР Крим у разі їхньої невідповідності Конституції, законів, указів і розпоряджень Президента. Уряд не був самостійний у своїй роботі, а де-факто виконував рішення Президента.

Відповідно до ухваленого Договору, саме Президент подавав на розгляд Верховної Ради проєкт Держбюджету та звіт про його виконання. Він мав великий вплив на остаточний текст документу як на стадії реєстрації в Апараті Верховної Ради, так і на ухвалену редакцію, яку міг або підписати, або ветоувати.

Також на Президента покладалась відповідальність за управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності. Практично це повноваження здійснював Фонд державного майна, який перебував у підпорядкуванні Глави держави.

ПАРЛАМЕНТ

Верховна Рада за поданням Президента призначала голову правління Національного банку, а також за власною ініціативою могла його звільнити.

Народні депутати розглядали, змінювали, ухвалювали та контролювали виконання Держбюджету.

Важливо, що лише змінами до законів, які ухвалювала Верховна Рада, можна було регулювати:

- загальнодержавні податки, види зборів і платежів, фінансове, цінове, кредитне регулювання та митну справу
- правовий режим власності та майнових відносин, засади державного регулювання економічного розвитку, підприємництва, праці, землекористування, питання видів, типів, вартості і карбування монет
- статус спеціальних (вільних) економічних зон, випуск державних цінних паперів, валют та проб, порядок використання природних ресурсів та енергосистем.

Окрім Конституційного Договору, паралельно діяла Конституція, у яку народні обранці у січні 1995 року [внесли зміни](#) й уповноважили Парламент за поданням Голови Верховної Ради призначати Голову Антимонопольного комітету⁵².



УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Президент лишався главою виконавчої влади. Він міг сам створювати, реорганізовувати і ліквідувати міністерства, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, призначав і звільняв з посад їхніх керівників.

Також Президент отримав можливість одноосібно призначати і звільняти Прем'єр-міністра та міністрів.

На Прем'єра та міністрів поклали відповідальність за проведення економічних реформ, становлення, розвиток і стабільність ринкової економіки, її соціальну орієнтованість, впровадження державної політики у галузі фінансів, податків, цін та оплати праці, митної справи.

Кабмін відповідав за складання проєкту та виконання ухваленого Держбюджету.

*Юрій Єхануров — один із засновників
Фонду державного майна і його керівник.
Фотоархів Укрінформу*



ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ: СФЕРА РИНКІВ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

Другим державним регулятором після створеної у 1994 році НКРЕ стала Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яку своїм указом **створив Президент Леонід Кучма** у червні 1995 року⁵³. Цим документом Глава держави призначив головою Держкомісії Олега Мозгового, який пропрацював на цій посаді 9 років аж до червня 2004 року.

Її завдання полягали у формуванні і реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів, державний контроль за біржовою діяльністю, діяльністю на позабіржовому ринку цінних паперів, видачі дозволів на здійснення діяльності з випуску та обігу цінних паперів тощо.

До створення Держкомісії відповідальним за цю сферу був Мінфін.

*Олег Мозговий, голова Державної комісії
з цінних паперів та фондового ринку.
Фотоархів Укрінформу*



1996 рік

КОНТЕКСТ

Конституційний Договір не вирішив головну проблему — досі бракувало чіткого розподілу повноважень і сфер впливу. Тому метою Президента Леоніда Кучми стало ухвалення такого тексту Конституції, який дозволив би йому управляти країною без значного спротиву з боку Парламенту.

26 червня 1996 року, поки нардепи працювали над остаточним текстом Конституції, Глава держави ухвалив указ [Про проведення всеукраїнського референдуму щодо прийняття нової Конституції України](#)⁵⁴. На референдум Президент хотів винести затверджений Верховною Радою у першому читанні текст, який його повністю влаштовував і давав свободу дій.

Це призвело до миттєвої реакції нардепів, які вже 28 червня після 24 годин безперервної роботи ухвалили [Конституцію України](#)⁵⁵ і звернулися до Президента з проханням [відкликати указ про проведення референдуму](#)⁵⁶, що Леонід Кучма і зробив.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

З моменту свого створення інститут Президента України поєднував дві ролі: Глави держави і глави державної виконавчої влади, яку він здійснював через очолюваний ним Уряд та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Нова Конституція задекларувала, що найвищим органом у системі виконавчої влади є Кабмін.

Хоч Президент перестав очолювати Уряд де-юре, де-факто він зберіг його у своїй сфері впливу. Президент подавав Парламенту кандидатуру на посаду Прем'єра — і вже за поданням Прем'єра призначав міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади. Президент ухвалював рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і міг самостійно перекроювати систему управління економікою. Саме Глава держави мав вирішальне слово у всіх питаннях виконавчої влади, включно з економікою.

Перехідні положення Основного Закону визначали, що Президент протягом трьох років після ухвалення Конституції має право видавати схвалені Кабміном і підписані Прем'єром укази з економічних питань, не врегульованих зако-

нами, з одночасним поданням до Парламенту відповідного законопроекту. Так Глава держави ще на три роки зберіг за собою змогу видавати укази у сфері економіки, які мають силу закону.

Президент отримав повноваження ініціювати призначення та звільнення Парламентом голів Національного банку, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна та призначати половину складу Ради Нацбанку. Вплив на призначення у головному банку країни Президент має досі.

У серпні 1996 року Президент Леонід Кучма ухвалив [Указ про грошову реформу](#), який закінчив перехід на національну валюту — гривню⁵⁷. Цим рішенням ввели в обіг гривню та копійку, припинили емісію карбованців, встановили курс обміну карбованців до гривні, а також встановили кінцеву дату остаточного переходу на нову національну валюту — 16 вересня 1996 року.



*Банкнотна фабрика Національного банку України, березень 1994 року.
Фотоархів Укрінформу*

ПАРЛАМЕНТ

Народні депутати на рівні Конституції визначили, як формується система управління Національним банком України і закріпили свій вплив на неї. Саме нардепи за поданням Президента призначали Голову Національного банку і за власною ініціативою — половину складу Ради Нацбанку. Таку процедуру призначення банківського регулятора зберегли дотепер.

З моменту ухвалення Конституції Парламент відповідає за ухвалення Державного бюджету та внесення змін до нього, контролює його виконання та приймає відповідний звіт.

Народні обранці отримали повноваження затверджувати загальнодержавні програми економічного розвитку, які розробляв та виконував Уряд. Практика затвердження таких програм не є поширеною. Єдиною загальнодержавною програмою економічного розвитку, яку затвердила Верховна Рада і на виконання якої ухвалювали закони, є [Антикризова програма на 2010 рік](#)⁵⁸.

Верховна Рада затверджувала рішення про надання країною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Держбюджетом. Вже на початку липня 1996 року нардепи скористалися цим повноваженням і затвердили Угоду про отримання Україною позики від Міжнародного банку реконструкції і розвитку ([Проект з розвитку насінництва](#))⁵⁹.

Парламентарі затверджували перелік об'єктів права державної власності, що не можуть бути приватизовані, а також визначали правові засади вилучення об'єктів права приватної власності. [Перелік таких об'єктів Верховна Рада](#) затвердила у липні 1999 року і змінювала його аж 37 разів до 2019 року⁶⁰.

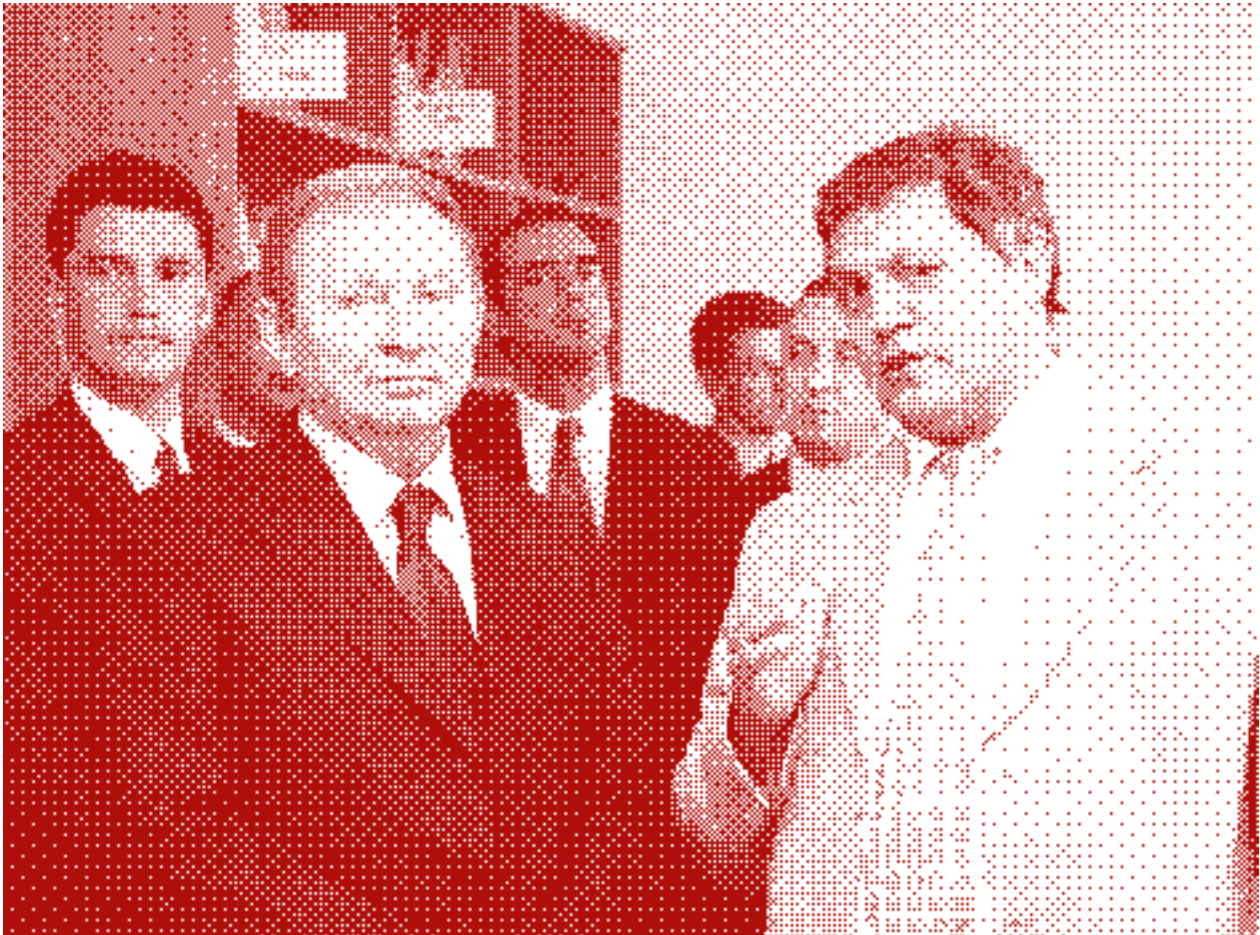
Лише законом можна було регулювати такі питання:

- Держбюджет, бюджетна система і система оподаткування, податки і збори, засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків
- статус національної та іноземної валют, порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види та типи
- правовий режим власності, засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання
- засади використання природних ресурсів, виключної економічної зони, континентального шельфу.

На виконання Конституції у липні 1996 року [профільним законом](#) Парламент створив свій новий контролюючий орган — Рахункову палату.

Завданням Рахункової палати був контроль за:

- своєчасним виконанням дохідної та видаткової частин Держбюджету
- витрачанням бюджетних коштів
- утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу
- фінансуванню загальнодержавних програм економічного розвитку
- законності та своєчасності руху коштів до Держбюджету.



Президент Леонід Кучма на зустрічі з колективом Рахункової палати. Фотоархів Укрінформу

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Конституція змінила правовий статус Кабінету Міністрів. Якщо раніше Уряд був центральним колегіальним органом виконавчої влади, то за новою Конституцією він отримав номінальну вищість та самостійність в ієрархії виконавчої влади.

Головним завданням Уряду стали розробка, подання до Парламенту та виконання Державного бюджету, а також щорічне подання звіту про виконання бюджету. Для управління економікою Кабмін розробляє і втілює загальнодержавні програми економічного розвитку, організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та митної справи. На нього покладено завдання забезпечувати рівні умови розвитку всіх форм власності та управляти об'єктами державної власності. Ці повноваження збереглися досі.

Конституція прямо визначає, що Кабінет Міністрів має забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також політики у сферах праці й зайнятості населення.

МИТНА СЛУЖБА

У листопаді 1996 року Президент своїм [указом](#) створив Державну митну службу України на базі Державного митного комітету, територіальних митних управлінь, митниць та інших установ⁶¹. До її завдань належали захист економічних інтересів України, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, удосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів, які переміщуються через митний кордон.

Голову Державної митної служби Президент призначав одноосібно, а начальників регіональних митниць — за поданням Голови Держмитслужби. Проте остання норма суперечила Конституції, бо за системою підпорядкування та правовим статусом [регіональна митниця](#) була не центральним органом виконавчої влади, а фактично відокремленим територіальним органом митниці⁶².

ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ: СФЕРА РИНКІВ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

У жовтні 1996 року Верховна Рада ухвалила Закон [про державне регулювання ринку цінних паперів](#), яким визначила статус Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку⁶³. Держкомісію визначили як державний орган, підпорядкований Президенту і підзвітний Верховній Раді. Вона складалася з Голови та 6 членів, яких призначав та звільняв Президент за погодженням з Верховною Радою на 7 років.

Держкомісія встановлювала вимоги щодо випуску й обігу цінних паперів та їхніх похідних, встановлювала за погодженням з Нацбанком додаткові вимоги щодо випуску цінних паперів комерційними банками, видавала дозволи на обіг цінних паперів українських емітентів за межами України, а також здійснювала нагляд за біржами.

Після ухвалення Закону, Президент ухвалив нове [положення про Держкомісію](#), яке скасувало попередні укази, визначило основні завдання та повноваження Комісії⁶⁴.



Кіоск обміну валют на Подолі. Київ, 1999 рік. Фотоархів Укрінформу

1999 рік

КОНТЕКСТ

Ухвалення Конституції запустило тривалий процес приведення у відповідність до Основного закону законів та підзаконних актів, ухвалених у перші роки незалежності. Зміни стосувалися перебалансування впливів щодо кадрових призначень та функцій центральних органів виконавчої влади.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК

У 1999 році було ухвалено **профільний Закон**⁶⁵. Інституцію визначили як центральний банк країни та особливий центральний орган державного управління.

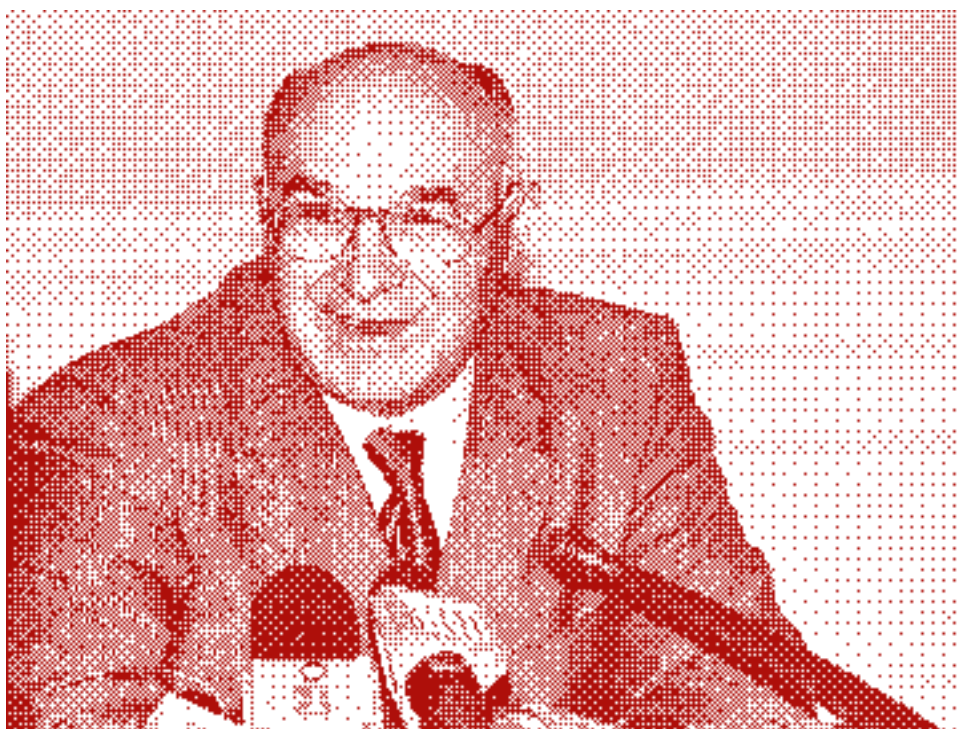
Основною функцією Нацбанку стало забезпечення стабільності грошової одиниці, а серед інших були:

- монополія на емісію гривні та організація її обігу
- кредитор останньої інстанції для банків, банківське регулювання та нагляд
- накопичення та зберігання золотовалютних резервів
- грошово-кредитна політика та валютне регулювання.

Голову Нацбанку призначала Верховна Рада за поданням Президента. Законом визначили, що Рада Нацбанку складається з 14 членів. Верховна Рада та Президент призначали по 7 членів. До складу Ради за посадою входив Голова Нацбанку як один з семи членів, яких призначав Президент. Строк повноважень члена Ради становив 7 років, а голови – 5 років. Закон також визначав виключний перелік підстав для їхнього звільнення, які робили неможливим надмірний вплив на роботу органу з боку парламентарів та Глави держави.

Така процедура формування Ради Нацбанку проіснувала недовго: вже у серпні 2000 року Голова Нацбанку, якого призначав Президент, входив до складу Ради за посадою поза квотою Президента.

Рада Нацбанку була і лишається вищим органом управління. Конституція поклала на неї завдання розробляти основні засади грошово-кредитної політики та здійснювати контроль за її проведенням. Натомість, Голова Нацбанку керує діяльністю інституції і несе за це відповідальність.



Голова правління
Національного банку
України Володимир
Стельмах. Фотоархів
Укрінформу



Віктор Ющенко — Прем'єр-міністр України за трибуною Верховної Ради. Фотоархів Укрінформу

2000 рік

КОНТЕКСТ

У цей період почали проявлятися позитивні наслідки врядування тогочасного Прем'єра Віктора Ющенко. Уряду вдалося подолати наслідки економічної кризи 1998 року та запустити зростання економіки України, яке триватиме до світової фінансово-економічної кризи 2008 року.

У цей рік відбулося перетворення Державної податкової інспекції в Державну податкову службу. Це ознаменувало початок тривалого періоду трансформації податкових органів з репресивних контролюючих у демократичні сервісні.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ

Змінами до Закону «Про Антимонопольний комітет України», Верховна Рада привела його діяльність у відповідність до Конституції. Комітет став підконтрольним Президенту та підзвітним Парламенту. Голову Антимонопольного комітету призначав Президент за згодою Верховної Ради⁶⁶.

При цьому у законі зафіксували норми, які грубо порушували Конституцію. Президент отримав повноваження призначати державних уповноважених та заступників Голови АМКУ за поданням Прем'єра. Саме подання вносив Прем'єр на підставі пропозицій Голови Антимонопольного комітету. Але Конституція не покладала на Президента таких повноважень. Такий вплив Президента на Антимонопольний комітет існує досі. Це не сприяє ефективній та незалежній роботі важливої державної інституції.

ПРИРОДНІ МОНОПОЛІЇ

Верховна Рада ухвалила Закон «Про природні монополії»⁶⁷. Він мав зробити функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, ефективним. Закон дозволив Президенту створювати і ліквідувати національні комісії регулювання природних монополій. Вони функціонували як центральні органи виконавчої влади з спеціальним статусом і склалися з Голови та не менше двох членів. Їх призначав та звільняв Президент за поданням Прем'єр-міністра.

Комісії регулювали діяльність таких сфер господарювання:

- транспортування трубопроводами нафти, газу та інших речовин
- передача та розподіл електроенергії
- користування залізничними коліями та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують роботу залізничного транспорту
- управління повітряним рухом
- зв'язок загального користування
- централізовані тепло-, водопостачання та водовідведення
- спеціалізовані послуги портів та аеропортів.



Річниця Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг. Фотоархів Укрінформу

2001 рік

КОНТЕКСТ

Продовжили роботу державних інституцій для формування законодавчої бази щодо забезпечення прозорих умови ведення бізнесу і простого та зрозумілого державного регулювання.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ: СФЕРА НЕБАНКІВСЬКИХ ПОСЛУГ

У липні 2001 року Верховна Рада ухвалює закон [про фінансові послуги та регулювання їхніх ринків](#)⁶⁸. Закон встановив загальне правове регулювання у цій сфері та визначав підстави роботи нового державного регулятора — уповноваженого органу виконавчої влади у сфері ринків фінансових послуг.

Уповноважений орган складався з Голови, заступників і не менше трьох членів — директорів департаментів, яких призначав та звільняв Президент. У грудні 2002 року [Леонід Кучма призначив](#) керівником уповноваженого органу Віктора Сулова⁶⁹.

Завданнями уповноваженого органу були:

- регулювати і наглядати за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства у сфері ринків фінансових послуг
- захищати права споживачів
- розробляти і затверджувати саме регулювання.

[Положення про уповноважений орган](#) — Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг — Президент Леонід Кучма затвердив аж у квітні 2003 року⁷⁰. Документ визначив, що Держкомісія здійснює:

- ліцензування діяльності фінансових установ та затверджує ліцензійні умови провадження діяльності з надання фінансових послуг
- ліцензування діяльності тимчасової адміністрації фінансової установи та призначає її керівника
- ведення Єдиного державного реєстру страховиків
- перевірки фінансових установ.

Станом на 2001 рік в Україні утворили систему з трьох органів, які регулюють фінансові послуги:

- Національний банк — банки і платіжні системи
- Держкомісія з цінних паперів та фондового ринку — ринок цінних паперів
- Держкомісія з регулювання ринків фінансових послуг — інші суб'єкти фінансових послуг (ломбарди, страховики тощо).



Кандидат в Президенти Віктор Ющенко на Майдані Незалежності. Київ, 2004 року.

2004 рік

КОНТЕКСТ

В період Помаранчевої революції були ухвалені зміни до Конституції, які послабили вплив Президента на виконавчу владу і збільшили роль Верховної Ради у житті країни.

Зміни набрали чинності частково у січні 2006 року, а повністю — лише у березні 2006 року після виборів до Парламенту. Обраний Президентом у 2004 році Віктор Ющенко ще майже рік своєї каденції користувався повноваженнями, закладеними в первинній версії Конституції.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

УРЯД І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Ключовою новацією, яку заклали нардепи у редакції Конституції 2004 року, була зміна порядку формування Уряду. Верховна Рада стала органом, який формує і звільняє Кабмін. За пропозицією коаліції депутатських фракцій Президент подає Верховній Раді кандидатуру Прем'єра. Всіх міністрів Уряду призначає Парламент за пропозицією Прем'єра. Виключенням є міністри оборони та зовнішніх справ, яких Рада призначає за пропозицією Президента. Звільнити Прем'єра, окремого міністра чи весь склад Уряду могли тільки нардепи. Президент міг лише запропонувати парламентарям ухвалити відповідне рішення.

До відання Кабміну віднесли можливість утворювати, ліквідовувати та реорганізовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Також Уряд отримав змогу призначати та звільняти з посад за поданням Прем'єра керівників центральних органів виконавчої влади.

Президент втратив можливість впливати на призначення керівників окремих центральних органів виконавчої влади та впливати на структуру виконавчої влади. Голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна відтепер призначав Парламент за поданням Прем'єра і звільняв за власною ініціативою.

Вплив Президента на формування Кабміну було зменшено. Прем'єр перестав бути підлеглим Президенту. Глава Уряду отримав можливість стати самостійною політичною фігурою та ухвалювати рішення щодо урядової політики. Водночас Уряд став повністю підзвітним та підконтрольним Парламенту, а Парламент отримав змогу звільнити його одним голосуванням.

Також у Президента залишилось повноваження призначати керівників місцевих державних адміністрацій, від яких повністю залежить втілення урядової політики на місцях.

Частину профільних законів, які регулювали роботу окремих центральних органів виконавчої влади, не привели у відповідність до Конституції. Наприклад, призначення державних уповноважених [Антимонопольного комітету](#) зберегли за Президентом всупереч Конституції⁷¹.



Прем'єр-міністерка України Юлія Тимошенко. Фотоархів Укрінформу

2008 рік

КОНТЕКСТ

У 2005-2007 роках Віктор Ющенко хотів зосередити у своїх руках вплив на виконавчу владу усупереч Конституції, тому не поспішав приводити закони у відповідність із Основним Законом. Це провокувало політичні кризи, оскільки Парламент і Уряд не були готові повертати минулий баланс влад.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ: СФЕРИ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ, РИНКІВ ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА НЕБАНКІВСЬКИХ ПОСЛУГ

У квітні 2008 судді Конституційного Суду ухвалили рішення, яке стосувалося Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Вони визнали неконституційними повноваження Президента щодо призначення та звільнення Голови Держкомісії і її членів, затвердження Положення про Державну комісію, а також факт підпорядкування Президенту цього органу⁷².

Суд аргументував це рішення тим, що зміни до Конституції 2004 року, які набули чинності у 2006 році, встановили виключний перелік посад, на призначення яких може впливати Президент. Судді нагадали, що Глава держави може унормувати діяльність лише тих органів, які він може утворювати та керувати згідно з Конституцією.

За цією ж логікою судді ухвалили рішення щодо національних комісій регулювання природних монополій⁷³ та Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг⁷⁴. Вплив Президента на ці органи визнали неконституційним.

Державні регулятори у підпорядкуванні Президента, визнали органами, які належать до системи органів виконавчої влади. Тому визначальний вплив на формування таких інституцій мав би мати не Глава держави, а Кабінет Міністрів як найвищий орган у системі виконавчої влади.



Президент Віктор Ющенко на засіданні Кабінету Міністрів, квітень 2005 року. Фотоархів Укрінформу



2010–2012 рік

КОНТЕКСТ

На посаді Президента Віктор Янукович розпочав концентрацію влади у своїх руках. Одразу після президентських виборів Конституційний Суд скасував зміни до Конституції 2004 року. Цим рішенням він повернув систему влади зразка 1996 року. Парламент втратив повноваження щодо формування Уряду на користь Президента.

Главі держави повернули також і повноваження створювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади, а також призначати і звільняти їхніх керівників. Закони привели у відповідність до Конституції.

Централізація державного управління відбувалася зокрема шляхом злиття дрібніших державних структур у своєрідні надінституції.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ ТА ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ

З поверненням до президентсько-парламентської республіки Глава держави відновив свій контроль над Антимонопольним комітетом. У жовтні 2010 року Верховна Рада ухвалила Закон «[Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України](#)»⁷⁵. Він надав Президенту повноваження призначати і звільняти за поданням Прем'єра перших заступників і заступників Голови Антимонопольного комітету України з числа державних уповноважених. Останніх теж призначав Президент за поданням Прем'єра.

Тим же Законом [внесли зміни](#) до порядку призначення Голови та членів Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку⁷⁶. За ними відповідні кадрові рішення ухвалював Президент за пропозицією Прем'єра.

Державні регулятори: сфери комунальних послуг, зв'язку, інформатизації, енергетики та небанківських послуг

23 листопада 2011 року Президент Віктор Янукович створив чотири державні регулятори — Національні комісії у сферах: [енергетики](#)⁷⁷, [зв'язку та інформатизації](#)⁷⁸, [комунальних послуг](#)⁷⁹ та [ринків фінансових послуг](#)⁸⁰. Кожну з цих інституцій визначили як державний колегіальний орган, який підпорядковувався Президенту і був підзвітний Верховній Раді.

Регулятори склалися з Голови та шести членів, яких призначав та звільняв Президент одноособово. Строк повноважень Голови та членів становив 6 років, а граничну кількість працівників затверджував Глава держави.

ФОНД ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

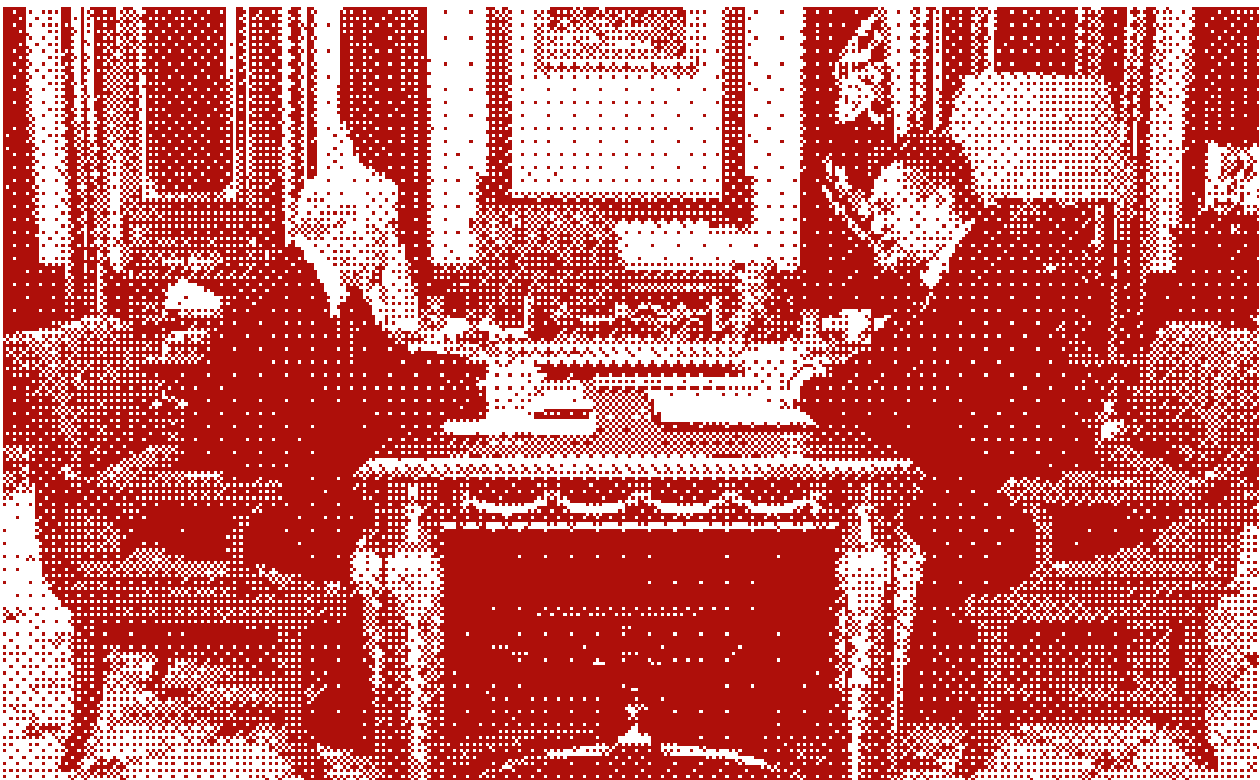
Верховна Рада ухвалила Закон України «Про Фонд державного майна України»⁸¹. Згідно з документом, Фонд став центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який реалізовує державну політику в сфері управління державним майном. Він відповідальний перед Президентом, а його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів. Перелік основних завдань та повноважень Фонду не зазнав суттєвих змін.

ПОДАТКОВА ТА МИТНА СЛУЖБИ

У грудні 2012 року Президент своїм Указом створює Міністерство доходів і зборів України⁸². Його утворили шляхом реорганізації Державної митної служби та Державної податкової служби України.

До повноважень Міністерства доходів і зборів належали формування та реалізація єдиної державної політики у сферах:

- податкової, митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів
- адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування
- боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.



Зустріч Президента Віктора Януковича та Прем'єр-міністра Миколи Азарова, березень 2010 року. Фотоархів Укрінформу



Президент Петро Порошенко підписує укази, листопад 2014 року. Фотоархів Укрінформу

2014 рік

КОНТЕКСТ

Втеча Віктора Януковича і перемога Революції Гідності заклали передумови для демократизації системи влади в Україні. У відповідь на суспільний запит Верховна Рада ухвалила Закон України «[Про відновлення дії окремих положень Конституції України](#)»⁸³. Він повернув країну до життя за редакцією Конституції зі змінами 2004 року. Вони зменшували владу Президента, віддаючи її Верховній Раді, а також робили Кабмін самостійним у формуванні державних політик.

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

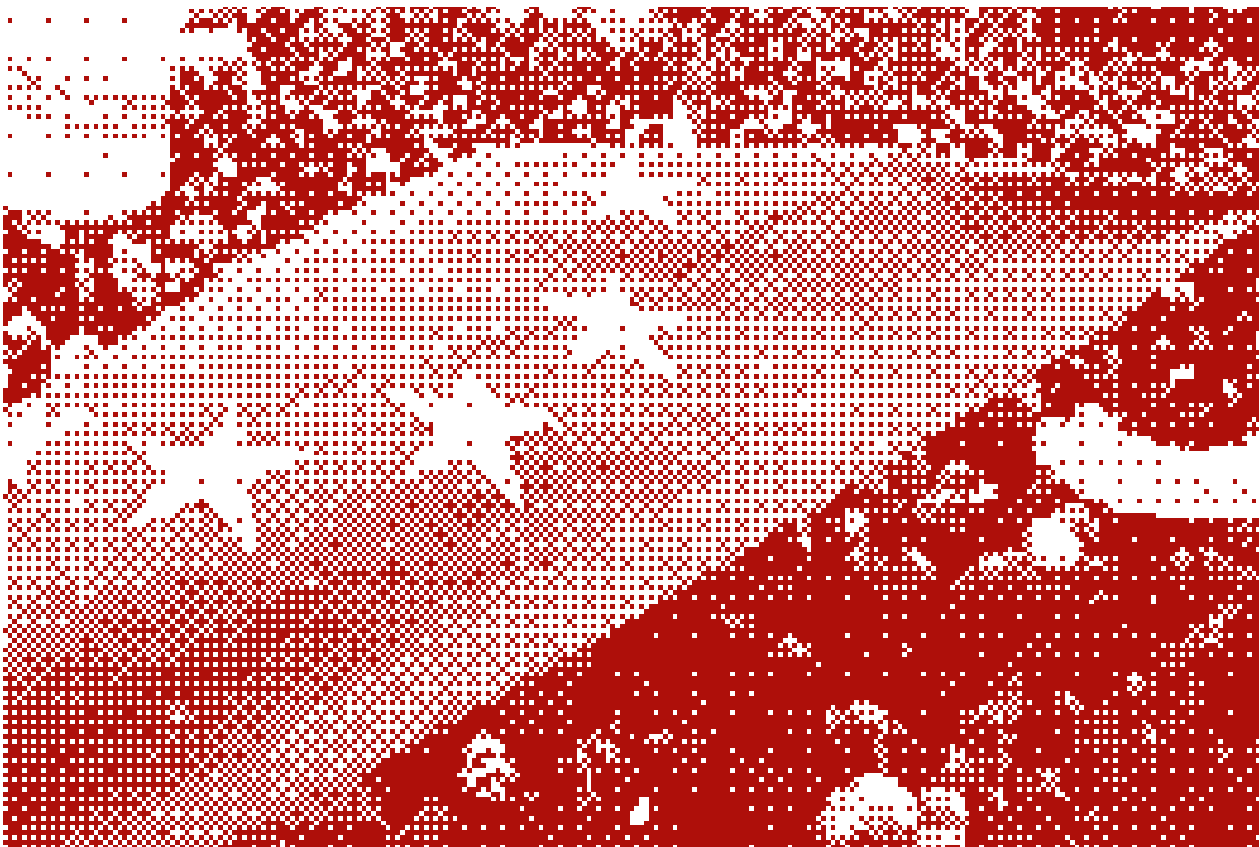
Державні регулятори: сфери комунальних послуг та енергетики

27 серпня 2014 року Президент своїми указами ліквідував [Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики](#)⁸⁴ та [Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг](#)⁸⁵. Натомість Президент [створив](#) Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг⁸⁶.

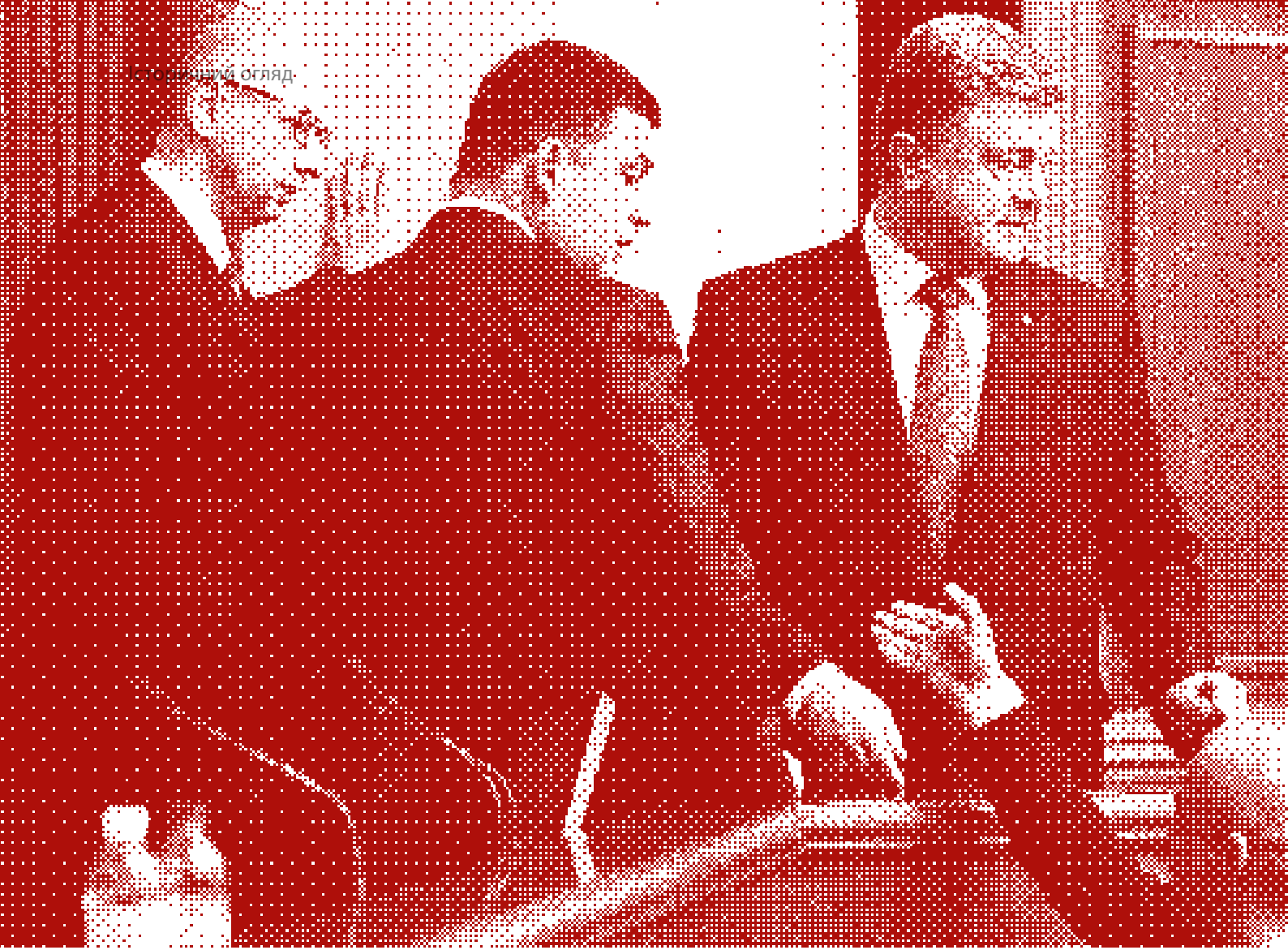
10 вересня 2014 року Глава держави своїм указом затвердив [Положення](#) про Комісію⁸⁷. Створений регулятор став державним колегіальним органом, який підпорядковується Президентові і звітує Верховній Раді. До його складу входили голова та 6 членів, яких призначав та звільняв Президент відповідним указом. Але це суперечило Конституції, адже Комісія є центральним органом виконавчої влади, а тому її керівництво має призначати Кабмін.

До компетенції Комісії належали питання:

- державного регулювання природних монополій та учасників суміжних ринків у сферах електроенергетики, тепlopостачання, централізованого водopостачання та водовідведення, на ринках природного газу, нафти та нафтопродуктів, а також перероблення та захоронення побутових відходів
- збалансування інтересів суб'єктів господарювання, бізнесу та держави
- сприяння розвитку конкуренції, проведення цінової та тарифної політики, обмеження впливу суб'єктів природних монополій та захист прав споживачів.



Революція Гідності на Майдані Незалежності. Київ



Президент Петро Порошенко під час відкриття першої сесії Верховної Ради VIII скликання, листопад 2014 року.
Фотоархів Укрінформу

2016 рік

КОНТЕКСТ

Незважаючи на повернення до парламентсько-президентської республіки, Глава держави мав значний вплив на Уряд і його органи. Справжній перерозподіл повноважень після Революції Гідності не відбувся. Жодна ініціатива, яка була спрямована на приведення законів у відповідність до Конституції, не отримувала достатньої підтримки серед нардепів.

Всупереч Основному Закону Президент формував державні регулятори, тобто прямо впливав на виконавчу владу.

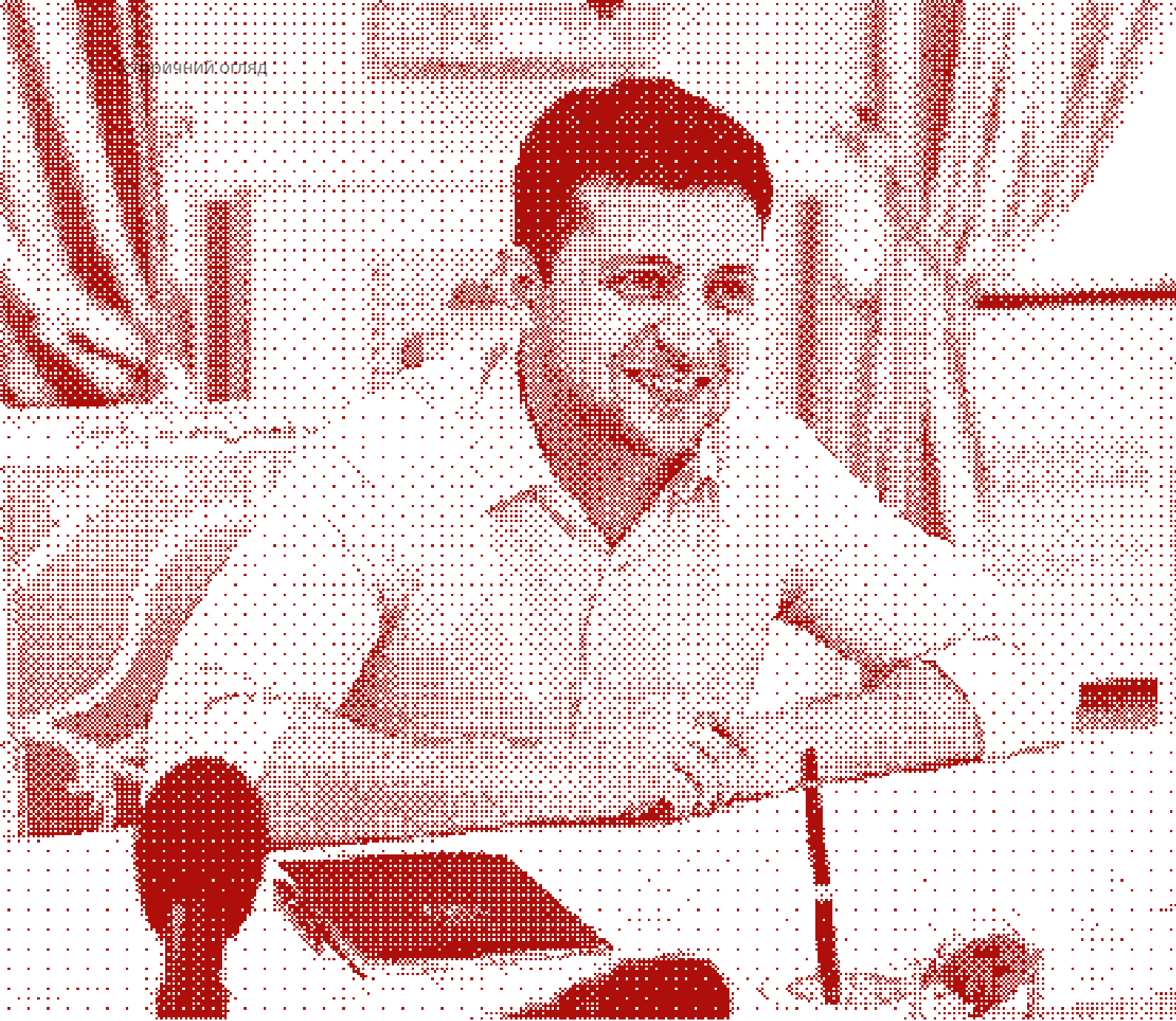
ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ: СФЕРИ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА ЕНЕРГЕТИКИ

Два роки пішло у нардепів на те, щоб ухвалити закон, який би врегулював роботу [Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг](#)⁸⁸. Парламентарі визначили Нацкомісію не як центральний орган виконавчої влади, яким він має бути, а як постійно чинний незалежний державний колегіальний орган, метою якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю підприємств у сферах енергетики та комунальних послуг.

Членів комісії призначав Президент за результатами конкурсу. До складу Конкурсної комісії входили 5 осіб: по двоє від Президента і Верховної Ради та один — від Кабміну. Звільнити члена комісії міг лише Глава держави у визначених законом випадках.

Статус цієї інституції, порядок її формування, а також формування конкурсної комісії не відповідали Конституції. Президент та Верховна Рада мають виключний перелік повноважень і не можуть формувати конкурсні комісії чи призначати керівників інституцій, якщо це не визначено Конституцією.



Президент Володимир Зеленський

2019 рік

КОНТЕКСТ

У 2019 році відбулась зміна влади: Президентом став Володимир Зеленський, а коаліцію у Верховній Раді сформували представники пропрезидентської політичної партії «Слуга народу».

ІНСТИТУЦІЇ: ЯКІ ПОВНОВАЖЕННЯ МАЛИ І ЯК ВПЛИВАЛИ

ПРЕЗИДЕНТ

У перші дні роботи переобраної Верховної Ради Володимир Зеленський зареєстрував сім проєктів про внесення змін до Конституції. Серед них — пропозиція [збільшити повноваження Президента](#), а саме утворювати незалежні регуляторні органи, призначати та звільняти з посад їхніх членів⁸⁹. Але Конституційний Суд [у своєму висновку](#) вказав, що Президент не може утворювати державні регулятори та формувати їхній склад⁹⁰.

Суд визначив, що організація і здійснення державної влади на засадах поділу на три гілки не є самоціллю. Поділ влад між різними гілками унеможлиблює наділення органів невластивими повноваженнями та концентрацію владних повноважень в одного чи кількох суб'єктів. Недотримання цих вимог не дозволяє виконувати головне завдання Конституції — утверджувати і забезпечувати права та свободи людини.

Судді зазначили, що ухвалення цього проєкту може порушити баланс конституційних повноважень і фактично створити паралельну виконавчу владу, підпорядковану Президенту. Зміни передбачали однобічне незбалансоване розширення компетенції Президента шляхом наділення його невластивими повноваженнями.

Нардепи не [змогли визначити](#), що робити з проєктом Президента після такого рішення Конституційного Суду⁹¹. Тому наразі законотворча робота в цьому напрямку не ведеться.

ПАРЛАМЕНТ

У жовтні 2019 року парламентарі скасували закон, яким [визначали перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації](#). Водночас депутати визначили такими, що не підлягають приватизації, дороги, газотранспортну систему, метрополітен тощо⁹².

Натомість у вересні 2020 року Кабмін [zareєстрував у Верховній Раді інший перелік](#), який досі не ухвалили⁹³.



Будівля Національного банку України

НАЦІОНАЛЬНИЙ БАНК ТА СФЕРА ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

У вересні 2019 року народні депутати проголосували за так званий [закон «про спліт»](#). Він змінив функції деякий регуляторних органів⁹⁴.

Нацбанк став регулятором небанківського сектору — страхових, лізингових, фінансових компаній, кредитних спілок, ломбардів та бюро кредитних історій. Натомість Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку регулюватиме недержавні пенсійні фонди та фонди фінансування будівництва.

Метою закону було забезпечити єдиний державний підхід до державного регулювання небанківського фінансового сектору для підвищення стандартів, більш якісного контролю і вчасного реагування на зловживання.

Необхідність у Нацкомісії з фінансових послуг відпала і у червні 2020 року [Президент Володимир Зеленський її ліквідував](#)⁹⁵. Хоч, відповідно до Конституції, робити це мав Кабінет Міністрів, а не Глава держави.

ПОДАТКОВА ТА МИТНА СЛУЖБИ

Кабмін своїм рішенням розділив Державну фіскальну службу на два окремих центральних органи виконавчої влади — Державну податкову службу та Державну митну службу. Їхню діяльність спрямовує та координує Уряд через Міністерство фінансів, яке втілює державну податкову та митну політики⁹⁶.

Державні регулятори: сфери комунальних послуг та енергетики

У червні 2019 року Конституційний Суд ухвалив рішення щодо відповідності Конституції окремих положень закону, які стосувались впливу Президента на Нацкомісію з енергетики та комунальних послуг⁹⁷.

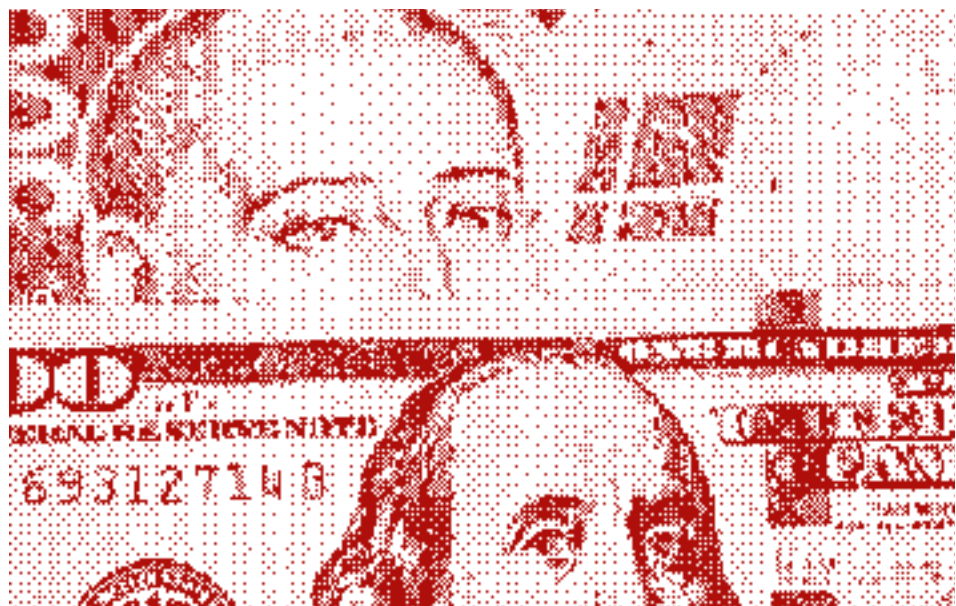
Судді дійшли до висновку, що за функціональним призначенням, сферою діяльності та компетенцією Нацкомісія має ознаки центрального органу виконавчої влади. Те, що така постійно чинна інституція не підпорядковується Кабінету Міністрів і не належать до системи виконавчої влади, суперечить Конституції.

Судді поставили під сумнів конституційність існування незалежних органів влади поза системою виконавчої влади. Державні регулятори мають перебувати у підпорядкуванні Уряду. Тому Суд визнав неконституційним і вплив Президента на Нацкомісію, і положення, які визначали незалежність її роботи.

На виконання рішення Конституційного Суду у грудні 2019 року нардепи спробували виправити закон, який виправляв вади профільного закону⁹⁸. Регулятор перепідпорядкували Кабміну і визначили як центральний орган виконавчої влади.

Частина впливу Президента на цю інституцію парламентарі таки зберегли. До 2025 року Глава держави буде мати своїх представників у Нацкомісії та затверджуватиме схему ротачії членів Регулятора. Всупереч рішення Конституційного суду, але згідно з чинним законом Володимир Зеленський у жовтні 2019 року призначив членами Нацкомісії чотирьох нових членів: Руслана Кайдаша⁹⁹, Ольгу Бабій¹⁰⁰, Валерія Тарасюка¹⁰¹ та Олексія Магду¹⁰².

Це єдиний орган, профільний закон щодо якого Парламент намагався привести у відповідність до Конституції. На інших регуляторів рішення Конституційного Суду не вплинуло і Президент досі має на них незбалансований вплив.



Українська гривня і долар США

ВИСНОВКИ

Три десятиліття незалежності України виявилися недостатнім терміном для формування ефективної системи управління економікою. Держава зупинилась на пів шляху між етапом первинного накопичення капіталу в умовах ручного управління та впровадження інструментів регулювання, які притаманні ринковим економікам. В Україні існує ряд проблем, які перешкоджають стабільній роботі економіки та створюють передумови для періодичних управлінських колапсів.

Першою проблемою є недостатня врегульованість питань управління економікою та фінансами на рівні Конституції. Вона проявлялася з перших днів незалежності, коли органи державної влади працювали в умовах відсутності правового регулювання. Як наслідок, дуже багато дір у регулюванні заповнювалися навіть не законами, а указами Президента, які мали силу законів, декретами та постановами Кабміну. Це були несистемні рішення, які розпорошували сфери впливу в економіці між Президентом, Верховною Радою та Кабміном. Такий підхід не забезпечував ні єдності управління, ні можливостей для парламентського контролю щодо кредитної і грошової політик, управління монополіями і державним майном, приватизації та функціонування фондових ринків.

Другою проблемою є мінливість державного регулювання сфери. Політики, які приходили до різних органів влади, намагались розширити свій вплив на економічні питання. У цій боротьбі домінували українські Президенти. Це унеможливило створення умов для ведення успішного бізнесу та ускладнювало і бюрократизувало процес ухвалення рішень. Також бізнес і ринки не отримали єдиних та впорядкованих правил гри, які необхідні для їхнього розвитку і, як наслідок, для економічного зростання.

Третя проблема — це несуб'єктність Уряду. Кабінети Міністрів майже ніколи не були самостійними центрами формування економічної політики держави. Президенти зберігали частину свого впливу через конституційні повноваження, а іншу частину набували у позаконституційний спосіб. Уряд переважно був виконавчим органом для президентських рішень, а не повноцінним інститутом комплексного формування державної політики, в якій фінанси та економіка є лише частиною.

Четверта проблема полягає у відсутності ефективного парламентського контролю за економічною політикою. Він неможливий через несамотійність Урядів, неформальний вплив Президентів та брак парламентських процедур.

П'ята проблема є наслідком усіх попередніх — органи державної влади у своїй діяльності виходять за межі конституційного регулювання. За допомогою законів вони набувають таких повноважень, які Конституція не дозволяє їм мати. У підсумку, в Україні тривають перманентні суперечки щодо конституційності законів у сфері економіки. А деяким органам, наприклад незалежним регуляторам, законодавці не можуть знайти місця у системі державної влади.

Попри всі спроби вдосконалити Основний Закон, він так і не став спроможним гарантувати державі ефективну систему врядування. Баланс гілок влад, запроваджений Конституцією у 1996 році і модернізований змінами до неї у 2004 році не забезпечив стабільного управління економікою і фінансами. Українська держава вийшла на той рівень розвитку, коли Основний Закон вичерпав себе і почав не стимулювати, а гальмувати суспільно-політичний розвиток.

Українська система влади потребує докорінного перегляду. Для подолання сучасних викликів та демократичного розвитку нова Конституція має об'єднати управління економікою і фінансами держави у системі виконавчої влади, усунути прямий та опосередкований вплив Президента на ці питання та забезпечити ефективний парламентський контроль за урядовою діяльністю. Конституція повинна чітко визначити роль і місце державних колегіальних органів, таких як Антимонопольний комітет і незалежні регулятори у системі органів влади. Нова її редакція має стати результатом широкого суспільного обговорення і обов'язково бути націленою на створення/будівництво ефективної системи публічного врядування.

ПРИМІТКИ ДО РОЗДІЛУ 1

- 1 Постанова Верховної Ради «Про проголошення незалежності України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yflAAT>
- 2 Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Верховна Рада України: <https://bit.ly/2UsNb7M>
- 3 Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37Ozqml>
- 4 Указ Президента «Про утворення Державного митного комітету України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ARh4xQ>
- 5 Постанова Верховної Ради «Про Голову Правління Національного банку України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3APR7yM>
- 6 Закон «Про податок на добавлену вартість». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CWYq9E>
- 7 Закон «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CTLbGN>
- 8 Закон «Про акцизний збір». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2VZ62rC>
- 9 Закон «Про державне мито». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3svMQxB>
- 10 Закон УРСР «Про банки і банківську діяльність». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3jY2WfD>
- 11 Постанова Верховної Ради «Про роботу Національного банку України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yWZic5>
- 12 Постанова Президії Верховної Ради «Про Статут Національного банку України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3maB6Qa>
- 13 Постанова Кабінету Міністрів «Питання Фонду державного майна Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yP4izv>
- 14 Постанова Кабінету Міністрів «Про призначення т. Прядка В.В. головою Правління Фонду державного майна Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yTkM9K>
- 15 Постанова Ради міністрів УРСР «Про створення державної податкової служби в Українській РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3iQj3fW>
- 16 Закон УРСР «Про державну податкову службу в Українській РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37Nc94P>
- 17 Указ Президента «Про утворення Державного митного комітету України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2Wh445G>
- 18 Закон «Про Державний бюджет України на 1992 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3g9YtVT>
- 19 Закон «Про Державний бюджет України на 2021 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CSE9SS>
- 20 Закон «Про Державний бюджет України на 1992 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3g9YtVT>
- 21 Закон «Про Державний бюджет України на 1993 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3k553yj>
- 22 Закон «Про Державний бюджет України на 1994 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xThwdh>

- 23 Закон «Про Державний бюджет України на 1995 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3iRxtc6>
- 24 Закон «Про Державний бюджет України на 1996 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AOfl7f>
- 25 Закон «Про Державний бюджет України на 1998 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3jUd2OA>
- 26 Закон «Про Регламент Верховної Ради України». Регламент Верховної Ради України: <https://bit.ly/3kxLLM>
- 27 Постанова Ради міністрів УРСР «Про захист споживчого ринку в Українській РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3sqtcDm>
- 28 Постанова Кабінету Міністрів «Про створення потужностей по виготовленню національної валюти та цінних паперів». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AMr5fU>
- 29 Постанова Президії Верховної Ради «Про затвердження назви і характерних ознак грошової одиниці України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3jU7ByY>
- 30 Постанова Кабінету Міністрів і Національного банку «Про заходи у зв'язку з введенням в обіг купонів багаторазового використання». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3DK51oq>
- 31 Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xY7E1Q>
- 32 Закон «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3sqVihR>
- 33 Закон «Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3mfmsHn>
- 34 Постанова Верховної Ради «Про Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року N 12-93 «Про корпоратизацію державних підприємств (об'єднань)». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yUPdwm>
- 35 Декрет Кабінету Міністрів «Про акцизний збір». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AJ4UqM>
- 36 Декрет Кабінету Міністрів «Про податок на промисел». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3g9FXx2>
- 37 Декрет Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xOi3xb>
- 38 Податковий кодекс. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3k0H5UN>
- 39 Закон «Про приватизацію майна державних підприємств». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CTtya6>
- 40 Постанова Верховної Ради «Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3g8ZyNZ>
- 41 Закон «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про державну податкову службу в Українській РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3meol1l>
- 42 Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3APImWQ>
- 43 Закон «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3m6ldJe>
- 44 Постанова Верховної Ради «Про призначення Завади О.Л. Головою Антимонопольного комітету України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AMCgoS>

- 45 Указ Президента «Про звільнення О. Завади з посади Голови Антимонопольного комітету України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2W0WjRK>
- 46 Постанова Кабінету Міністрів і Національного банку «Про розширення введення в обіг купонів багатозразового використання». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yUQ7sK>
- 47 Закон «Про Антимонопольний комітет України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yXNm9W>
- 48 Постанова Верховної Ради «Про склад Антимонопольного комітету України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AMVTNB>
- 49 Указ Президента «Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37MVeil>
- 50 Конституційний Договір. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3zOfTPq>
- 51 Указ Президента «Про призначення Ю. Єханурова Головою Фонду державного майна України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AMW1N5>
- 52 Закон «Про внесення доповнень до статей 97, 108, 110, 117 Конституції (Основного Закону) України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3mb7d28>
- 53 Указ Президента «Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2VT4ek9>
- 54 22 Указ Президента «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». ЛІГА:ЗАКОН: <https://bit.ly/2Wqd9Jx>
- 55 Конституція України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BTvS0p>
- 56 Постанова Верховної Ради «Про Указ Президента України «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3lbMTwN>
- 57 Указ Президента «Про грошову реформу в Україні». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ANoan9>
- 58 Закон «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3k2V78h>
- 59 Закон «Про ратифікацію Угоди про надання позики (Проект з розвитку насінництва) між Україною та Міжнародним банком реконструкції і розвитку». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CUtEOU>
- 60 Закон «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37OX5U7>
- 61 Указ Президента «Про Державну митну службу України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CSjw9p>
- 62 Наказ Державної митної служби «Про затвердження примірних положень». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3mal6w8>
- 63 Закон «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2UrLwzi>
- 64 Указ Президента «Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xTAvEz>
- 65 Закон «Про Національний банк України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3kC2XpL>
- 66 Закон «Про Антимонопольний комітет України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3joQ5Ee>
- 67 Закон «Про природні монополії». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2W31GiN>

- 68 Закон «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37Wg2nP>
- 69 Указ Президента «Про призначення В.Суслова Головою Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України». Офіційне інтернет-представництво Президента України: <https://bit.ly/2W1yTv0>
- 70 Указ Президента «Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3gcxKbg>
- 71 Закон «Про Антимонопольний комітет України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3gbWAiT>
- 72 Рішення Конституційного Суду, справа про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку. Верховна Рада України: <https://bit.ly/2W0qloJ>
- 73 Рішення Конституційного Суду, справа про національні комісії регулювання природних монополій. Верховна Рада України: <https://bit.ly/2Uqt6Pt>
- 74 Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, п'ятої статті 23, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 25, частини першої статті 26 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xWDKer>
- 75 Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xUmKFx>
- 76 Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xUmKFx>
- 77 Указ Президента «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3smJ2i0>
- 78 Указ Президента «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37P3jDt>
- 79 Указ Президента «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3g7NjRu>
- 80 Указ Президента «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3m93SAI>
- 81 Закон «Про Фонд державного майна України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3iSrOGg>
- 82 Указ Президента «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2WXccbP>
- 83 Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3srfwHT>
- 84 Указ Президента «Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2W2LvlZ>
- 85 Указ Президента «Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3y0a8Nq>
- 86 Указ Президента «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3z70pWA>

- 87 Указ Президента «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2XpMD3u>
- 88 Закон «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xVpR07>
- 89 Проект Закону про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань). Верховна Рада України: <https://bit.ly/2XAcUML>
- 90 Висновок Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (реєстр. № 1014). Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xUpYsD>
- 91 Поіменне голосування про проект Постанови про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до статті 106 Конституції України (реєстр. № 1014). Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ARJckq>
- 92 Закон «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3CVkXnh>
- 93 Проект Закону про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ssUd8X>
- 94 Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3me3pwS>
- 95 Указ Президента «Про припинення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3k4Azwc>
- 96 Постанова Кабінету Міністрів «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3gclGFV>
- 97 Рішення Конституційного Суду, справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3sq6HOF>
- 98 Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3k0vdCc>
- 99 Указ Президента «Про призначення Р.Кайдаша членом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yX5bWC>
- 100 Указ Президента «Про призначення О.Бабій членом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37UtMiU>
- 101 Указ Президента «Про призначення В.Тарасюка членом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3AFSRe2>
- 102 Указ Президента «Про призначення О.Магди членом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3z73F4g>

ПРИМІТКИ ДО РОЗДІЛУ 2

- 1 Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>
- 2 Декларація про державний суверенітет України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
- 3 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного закону) Української РСР»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>
- 4 Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-12#Text>
- 5 Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>
- 6 Статут Організації Об'єднаних Націй: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text
- 7 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1293-12#Text>
- 8 Закон України «Про оборону України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed19911206#Text>
- 9 Закон України «Про Збройні Сили України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/ed19911206#Text>
- 10 Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про оборону України"»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3547-12/ed19931122#Text>
- 11 Закон України «Про Національну гвардію України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12/ed19911104#Text>
- 12 Постанова Верховної Ради України «Про створення Служби національної безпеки України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1581-12#Text>
- 13 Закон України «Про Службу безпеки України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/ed19920325#Text>
- 14 Закон України «Про Прикордонні війська України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1779-12/ed19911104#Text>
- 15 Указ Президента України «Про порядок забезпечення безпеки вищих посадових осіб України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40/92/ed19920115#Text>
- 16 Офіційний веб портал Головного Управління розвідки Міністерства оборони України. «Історія створення Головного управління розвідки Міністерства оборони України»: <https://gur.gov.ua/content/creation.html>
- 17 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про міліцію»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12/ed19901220#Text>
- 18 Закон України «Про війська внутрішньої та конвойної охорони»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-12/ed19920326#Text>

- 19 Конституція України:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text>
- 20 Офіційний веб портал Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні — Музею Революції Гідності. «Україна без Кучми»:
<https://www.maidanmuseum.org/uk/storinka/ukrayina-bez-kuchmy>
- 21 Веб портал BBC Україна. «Опозиція звинувачує СБУ в переслідуваннях»:
https://www.bbc.com/ukrainian/news/2010/08/100810_opposition_repression_hb
- 22 Закон України «Про внесення змін до Конституції України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>
- 23 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України):
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text>
- 24 Веб портал Радіо Свобода. «СБУ починає «антитерористичну операцію»:
<https://www.radiosvoboda.org/a/25269592.html/>
- 25 Закон України «Про розформування Національної гвардії України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-14#Text>
- 26 Указ Президента України «Про передачу залізничних військ Збройних Сил України у підпорядкування Міністерству транспорту України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/46/2003#Text>
- 27 Закон України «Про державну спеціальну службу транспорту»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15/ed20040205#Text>
- 28 Закон України «Про Службу безпеки України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/ed20000225#Text>
- 29 Закон України «Про Службу безпеки України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/ed20000225#Text>
- 30 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2592-17#Text>
- 31 Закон України «Про Державну прикордонну службу України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15/ed20030403#Text>
- 32 Указ Президента України «Про Службу зовнішньої розвідки України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239/2004#Text>
- 33 Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15/ed20051201#Text>
- 34 Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15/ed20060223#Text>
- 35 Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text>
- 36 Закон України «Про міліцію»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>
- 37 Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18#Text>

- 38 Веб портал Фонду «демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. «Кому більше довіряють українці: владі, громадськості, ЗМІ...»: <https://dif.org.ua/article/komu-bilshe-doviryayut-ukrainsi-vladi-gromadskosti-zmi>
- 39 Указ Президента України № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України"»: <https://www.president.gov.ua/documents/4052014-16886>
- 40 Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>
- 41 Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про боротьбу з тероризмом" щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години"»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1630-18#Text>
- 42 Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19/ed20150203#Text>
- 43 Закон України «Про правовий режим воєнного стану»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
- 44 Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод"»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19#Text>
- 45 Закон України «Про національну безпеку України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#Text>
- 46 Закон України «Про Службу безпеки України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
- 47 Закон України «Про Бюро економічної безпеки України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
- 48 Закон України «Про Національну гвардію України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/ed20140313#Text>
- 49 Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України" щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/920-19#n2>
- 50 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов'язку та ведення військового обліку»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1357-20#n393>
- 51 Постанова Кабінету Міністрів України № 878 від 28 жовтня 2015 року «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248608057>
- 52 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» щодо діяльності Служби зовнішньої розвідки України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/809-20#n2>
- 53 Закон України «Про Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-12#Text>
- 54 Закон України «Про Національну поліцію»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
- 55 Закон України «Про міліцію»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>
- 56 Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

- 57 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#n62>
- 58 Закон України «Про Державне бюро розслідувань»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19/ed20151112#Text>
- 59 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-20#n7>

ПРИМІТКИ ДО РОЗДІЛУ 3

- 1 Постанова Верховної Ради «Про проголошення незалежності України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yflAAT>
- 2 Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BWCKu0>
- 3 Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BWv2jG>
- 4 Стаття 10 Закону УРСР «Про вибори Президента Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3fdr9wL>
- 5 Історія виборів: перші вибори Президента України. Опора: <https://bit.ly/3yeuP90>
- 6 Стаття 16 Закону УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ian1Qb>
- 7 Стаття 10 Закону УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3lbVeRp>
- 8 Постанова Верховної Ради «Про затвердження складу Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3icS3GZ>
- 9 Постанова Верховної Ради України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/2VkwHKO>
- 10 Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3j6SHFe>
- 11 Історія виборів: дострокові вибори Президента України у 1994 році. Опора: <https://bit.ly/3BTk1iY>
- 12 Закон України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ld1J6c>
- 13 Стаття 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3fdrFLd>
- 14 Конституційний Договір. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3zOfTPq>
- 15 Закон України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3i9RgGO>
- 16 Указ Президента «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2V6AKPh>
- 17 Указ Президента «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2V6AKPh>
- 18 Указ Президента «Про призначення Є. Марчука Прем'єр-міністром України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ibdGYc>
- 19 Указ Президента «Про призначення А. Кінаха віце-Прем'єр-міністром України з питань промислової політики». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2TGSno0>
- 20 Указ Президента «Про призначення С. Головатого Міністром юстиції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ieUuJo>
- 21 Указ Президента «Про увільнення Є. Марчука з посади Прем'єр-міністра України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BYJs2l>

- 22 Указ Президента «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». ЛІГА:ЗАКОН: <https://bit.ly/2Wqd9Jx>
- 23 Конституція України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BTvS0p>
- 24 Постанова Верховної Ради «Про Указ Президента України «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3lbMTwN>
- 25 Постанова Верховної Ради «Про призначення Карпачової Н.І. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2WBeTjn>
- 26 Указ Президента «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3x7WPKc>
- 27 Стаття 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BTwxip>
- 28 Стаття 5 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3l8p5tX>
- 29 Стаття 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3j2rcga>
- 30 Стаття 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3783n0P>
- 31 Чергові вибори народних депутатів України 29.03.1998. Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/3zQ0den>
- 32 Стаття 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2TJsTqd>
- 33 Стаття 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3rK0VHa>
- 34 Стаття 76 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3j6fKjp>
- 35 Чергові вибори народних депутатів України 2002. Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/2V384GQ>
- 36 Історія виборів: третього Президента в 2004 році Україна обирала у «три тури». Опора: <https://bit.ly/3zP6qXY>
- 37 Закон України «Про внесення змін до Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2WDgSDN>
- 38 Стаття 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3feSaOq>
- 39 Спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xgNkIC>
- 40 Указ Президента «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2WBfFNj>

- 41 Стаття 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3fa1Dsc>
- 42 Указ Президента «Про звільнення С. Піскуна з посади Генерального прокурора України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3783Olv>
- 43 Указ Президента «Питання С. Піскуна». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yjeXCg>
- 44 Указ Президента «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 26 квітня 2007 року N 357». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3x7XjQw>
- 45 Указ Президента «Про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3rKm1Fn>
- 46 Указ Президента «Питання С. Станік». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ldHLIG>
- 47 Указ Президента «Про скасування Указу Президента України від 25 березня 2004 року N 368». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3ieVjBY>
- 48 Постанова Окружного адміністративного суду України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3yqwvfC>
- 49 Ухвала Вищого адміністративного суду України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/2V57g47>
- 50 Указ Президента «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 3 квітня 2008 року N 297». Верховна Рада України: <https://bit.ly/376zYE7>
- 51 Указ Президента «Про звільнення В. Іващенко з посади судді Конституційного Суду України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xe4W7Z>
- 52 Указ Президента «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3rFZda2>
- 53 Указ Президента «Про скасування Указу Президента України від 30 квітня 2007 року N 369». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3rMwMqP>
- 54 Указ Президента «Про скасування Указу Президента України від 10 травня 2007 року N 390». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3lbZal9>
- 55 Указ Президента «Про звільнення В. Пшеничного з посади судді Конституційного Суду України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BVNYyT>
- 56 Указ Президента «Про звільнення В. Іващенко з посади судді Конституційного Суду України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/376al13>
- 57 Рішення Конституційного Суду України (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Конституційний Суд України: <https://ccu.gov.ua/docs/616->
- 58 Чергові вибори Президента України 17.01.2010: Результати голосування по Україні. Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/3rKjviM>
- 59 Указ Президента «Про звільнення Л. Черновецького з посади голови Київської міської державної адміністрації». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3fblyav>
- 60 Указ Президента «Про призначення О. Попова головою Київської міської державної адміністрації». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2WG3fnv>
- 61 Закон України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3j6DZOu>
- 62 Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2Vkrx5A>

- 63 Постанова Верховної Ради «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3rJtox9>
- 64 Закон України «Про вибори народних депутатів України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3zVGJVZ>
- 65 Передвиборча програма партії «Блок Петра Порошенка». Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/3zTIR1E>
- 66 Передвиборча програма партії «Народний фронт». Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/2TOM32M>
- 67 Передвиборча програма партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/3BVlvJA>
- 68 Передвиборча програма партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ». Центральна виборча комісія: <https://bit.ly/378nrA7>
- 69 Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Верховна Рада України: <https://bit.ly/376q05O>
- 70 Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2WvZFMl>
- 71 Закон України «Про прокуратуру». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3C6Zwj0>
- 72 Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3l8mwbF>
- 73 Виборчий кодекс України. Верховна Рада України: <https://bit.ly/3x7NkuA>
- 74 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3j7RePf>
- 75 Закон України «Про утворення Вищого антикорупційного суду». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3BQCpcl>
- 76 Закон України «Про Вищий антикорупційний суд». Верховна Рада України: <https://bit.ly/37a5pNW>
- 77 Указ Президента «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/3xbeRuX>
- 78 Указ Президента «Про деякі питання забезпечення національної безпеки України». Верховна Рада України: <https://bit.ly/2VecB97>

