

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ, ФІЛОСОФСЬКІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Адамович С.В.

ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ (1992- 1993 РР.)

УДК 340.15 (321+342)

На момент проголошення незалежності Україна мала сформований територіальний устрій, який фактично залишився без істотних змін і після прийняття Конституції України [2, с.67]. Створена у жовтні 1990 р. перша Конституційна комісія Верховної Ради, яку очолив професор Л.П.Юзьков змушена була під час розробки проекту Конституції враховувати не визначеність статусу СРСР та правової форми збереження/не збереження в його складі України. На початкових етапах конституційного процесу учені і політики дискутували з приводу можливості запровадження двопалатного законодавчого органу, а ідея федералізації була відкинута, оскільки в державі складною була суспільно-політична й економічна ситуація, і зміни в адміністративно-територіальному устрої посилювали б сепаратистські ідеї. Однак з часу прийняття Акту проголошення незалежності України державотворчі процеси, а отже і розробка та прийняття нової Конституції, набули нового змісту, пов'язаного з існуванням України як незалежної держави, яка була визнана міжнародним співтовариством.

Проблеми історії конституційного процесу торкалися В.Авсеевич, А. Білоус, Ф.Бурчак, В.Кампо, А.Козаченко, О.Мироненко, А. Слюсаренко, М. Томенко, які розкрили зміст проектів Конституції, політичну боротьбу та позиції різних гілок влади стосовно її прийняття на різних етапах обговорення і прийняття [1; 3; 4; 8; 9; 12; 19]. Автор статті ставить за мету здійснити аналіз

еволюції проблеми державного устрою в проектах Конституції в 1992-1993 рр.

Верховна Рада УРСР ще у червні 1991 р., випередивши інші союзні республіки, ухвалила Концепцію нової Конституції. Однак опісля усі колишні республіки СРСР прийняли свої конституції. Натомість, як зазначав відомий вчений С.Кульчицький, українська політична еліта свідомо відмовилася від боротьби на небезпечному конституційному полі і загальмувала утвердження демократичного устрою й економічних реформ. Внаслідок неокресленості повноважень президента, парламенту, прем'єр-міністра, а також центру і регіонів, державний апарат працював з перервами, легітимна влада виявилася неефективною, рівень криміналізації суспільства загрозливо зростає [10, с.77].

Однак дискусії в науковому і громадському середовищі щодо майбутнього змісту конституції тривали. Зокрема, наукова конференція “Теоретичні проблеми Концепції нової Конституції”, яка відбулася 10-11 жовтня 1991 р. у Львівському державному університеті ім. І. Франка запропонувала реорганізувати радянську систему влади на місцях у три самостійні структури: місцеве самоврядування, регіональне самоврядування з обмеженою законодавчою автономією областей і місцеву державну адміністрацію [15, с.44-45]. Відзначимо, що визначення “ регіональне самоврядування з обмеженою законодавчою автономією областей” більшою мірою стосувалося федеративного, аніж унітарного устрою держави.

Після обрання Л. Кравчука Президентом України, співголовою Конституційної комісії став новий голова Верховної Ради України – І.Плющ. 29 січня 1992 р. комісія розробила оновлений проект, який після правової експертизи та дебатів у стінах парламенту було внесено на всенародне обговорення [1, с.10]. Так, під час розгляду проекту нової Конституції у Верховній Раді України 30 червня 1992 р. депутатів найбільше хвилювало, що голів управ мав призначати Президент і парламент мав бути двопалатним, висловлювалися побоювання щодо земельного чи федерального устрою України тощо.

Натомість один з авторів проекту, професор Л.Юзьков заперечив пов'язаність двопалатної структури парламенту з можливим моделюванням у майбутньому федеративного устрою України. На його думку, двопалатний парламент був потрібен для узгодження загальнодержавних і регіональних самоврядних інтересів, а також для забезпечення змагального, високого рівня професіоналізму в розробці та прийнятті законопроектів, необхідної дії механізмів стримувань і противаг [16, с.2].

Л.Кравчук як голова Конституційної комісії України під час виступу 30 червня 1992 р. в парламенті зазначив: “Проект Конституції виходить з того, що Україна є унітарною державою. А тому основними принципами її територіального устрою закріплюється єдність, неподільність, недоторканість і цілісність державної території. Стосовно ж федеративного устрою, ... то порушувати сьогодні дане питання передчасно. Разом з тим не можна не зауважити, що нинішній територіальний устрій потребує радикального удосконалення” [6, с.6].

Згідно з проектом Конституції України також встановлювалося, що до Конституції не можуть бути внесені зміни і доповнення, якщо вони спрямовані проти національної незалежності і територіальної цілісності України та на зміну конституційного ладу [6, с.6].

Співголова Конституційної комісії І.Плющ не дав однозначної оцінки в питанні державного устрою. Він за умови збереження засад соборності і територіальної цілісності допускав, що на певному етапі буде необхідність “запровадження федеративних засад побудови державного устрою” і доведеться відмовитися від обласного поділу території і перейти на земельний устрій з певними елементами федералізації України [5, с.3.].

Ускладнення в роботі Конституційної комісії викликало визначення ста-тусу Криму в унітарній державі. Ця проблема розв'язувалася в окремій главі “Автономна Республіка Крим”, де було записано, що це є державно-територіальна організація влади і самоврядування населення Криму, який є складовою частиною України [17, с.3].

У проєкті Конституції України були закладені положення, спрямовані на реформування державної влади та самоврядування на місцях. На думку Л.Кравчука, ключовою ідеєю цієї реформи мало стати роздержавлення місцевих рад, перетворення їх в органи місцевого (в селах, селищах, містах) і регіонального (в районах і областях) самоврядування, звільнення від виконання невластивих їм державних функцій та зосередження їх зусиль на вирішенні питань місцевого життя. Іншою новацією було утворення на регіональному рівні органів виконавчої влади та послідовне розмежування їх функцій і повноважень з органами місцевого і регіонального самоврядування [6, с.6].

У зв'язку з цим місцеві державні адміністрації, очолювані представниками Президента, згідно з проєктом Конституції передбачалося перейменувати на обласні (земельні) і районні управи, а представників Президента – на голів вказаних управ без суттєвих змін їх правового статусу. Це зумовлювалося тим, що термін “місцева державна адміністрація” надто широкий для передачі змісту діяльності місцевого органу виконавчої влади [6, с.6].

Місцеві органи державної виконавчої влади не мали обиратися, а створюватися Президентом. Органи ж місцевої влади повинні були обиратися безпосередньо громадянами, але для рад регіонального рівня пропонувався непрямий порядок виборів. Це дозволило б перетворити районні й обласні ради в органи представництва не тільки населення, а й створюваних громадянами органів місцевого самоврядування базового рівня [6, с.6].

Основною позицією, за якою проєкт не узгоджувався з її Концепцією 1991 р., було положення щодо структури парламенту. У проєкті Конституції України, підготовленому Конституційною комісією і винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення в липні 1992 р., передбачалось утворення Національних Зборів України як єдиного органу законодавчої влади в складі двох палат: Ради депутатів, як органу представництва всього народу України як єдиного юридичного цілого і Ради Послів як органу “територіального представництва” в Україні [11, с.8].

Західні експерти під час міжнародного симпозіуму “Конституція неза-лежної України” (3-5 липня 1992 р.) виступили проти двопалатності Національних Зборів. Так, суддя позовного суду Канади В.Тарнопольський категорично стверджував, що унітарній державі друга палата не потрібна. Учасники симпозіуму заперечували також проти права президента призначати та звільняти з посади голів обласних (земельних) і міських (міста Києва і Севастополя) управ, а також свого представника в Криму [18, с.3].

Зазначимо, що у процесі розробки проекту Конституції Конституційна комісія консультувалася із зарубіжними фахівцями у галузі конституційного права. У ролі зарубіжних експертів проекту виступили М. Девідсон, Г. Стентон, Б. Футей (США), С. Палмер (Великобританія), В. Тарнопольський (Канада), К. Абмаєр, Г. Гірш (ФРН). Належна якість проекту була підтверджена експертизами зарубіжних науковців, а також комісією Ради Європи [9, с.185].

Всенародне обговорення проекту Конституції проходило з 15 липня по 11 грудня 1992 р. У ньому взяло участь 188900 громадян України, 20 обласних, 114 міських, районних, селищних і сільських рад, 128 об’єднань громадян і 2394 трудових колективи. Загалом надійшло 47320 пропозицій і зауважень [1, с.11]. Одночасно негативна оцінка проекту в цілому була висловлена 7 обласними, 51 міською, районною і сільською радами, 16 об’єднаннями громадян [12, с. 49]. Наприклад, академік М.Орзіх виступив проти федералізації України як шляху до балканізації (ланцюга безперервного дроблення) і ліванізації (національної паспортизації). Натомість оптимальною для України моделлю державного устрою він вважав унітарну децентралізовану державу з автономією – Республікою Крим. Для формування унітарної децентралізованої держави вчений пропонував замінити області на економічно, демографічно, культурологічно усталені 4-6 регіонів (Центрально-Український, Донецький, Причорноморський, Західний); конституційно визнати територіальні колективи, що не збігаються зі складом населення. Крім того, М.Орзіх пропонував внести в конституційні норми основні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування [14, с.3].

Після всенародного обговорення проєкт активно доопрацьовувався. На цьому етапі важливу роль у його вдосконаленні відіграла діяльність авторського колективу, який опрацьовував положення. До його складу входили відомі фахівці-юристи Ю.М.Грошевий, А.П.Заєць, М.І.Козюбра, В.В.Копейчиков, А.Р.Мацюк, Є.А.Тихонова, В.І.Шишкін, М.В.Цвік, Л.П.Юзьков [1, с.11]. Представники місцевих органів влади виступали за єдину систему рад як органів державної виконавчої і представницької влади. Сільські, селищні, міські ради мали б формувати єдині виконавчі органи безпосередньо, районні та обласні ради висувати для затвердження Президенту України кандидатури голів місцевої та виконавчої влади [13, с.2].

Позицію регіональних органів влади висловлював голова Івано-Франківської обласної ради М.Яковина. Він вважав, що соборність держави має доповнюватися у проєкті Конституції регіональною нормотворчою автономією, тобто правом обласних органів регіонального самоврядування приймати нормативно-правові акти з проблем регіональної економіки, освіти, культури, охорони природи, громадського порядку тощо. Ця концепція виходила з того, що в області було б три владні структури: державна адміністрація, регіональне та місцеве самоврядування, які б мали діяти під ефективним парламентським і судовим контролем [24, с.3].

Місцева держадміністрація повинна була координувати діяльність і керувати структурами, які б не підлягали децентралізації. Голови державних адміністрацій мали б надійно захищатися державою від регіональних впливів: призначатися і звільнятися Президентом за погодженням з парламентом.

Регіональне самоврядування здійснювалось би в межах обласних безпосередньо шляхом референдумів і через органи регіонального самоврядування, що будували б свою діяльність на засадах розподілу функцій і повноважень між їх представницькими та виконавчими органами. На думку М.Яковини, важливо було зберегти за органами виконавчої влади, за погодженням з парламентом право розпуску представницьких і виконавчих органів регіонального самоврядування. На відміну від регіонального

місцеве самоврядування повинно було бути зорієнтоване на виконавчі функції без розподілу повноважень між представницькими і виконавчими структурами [24, с.3].

Одночасно М.Яковина розмежовував регіональне самоврядування і федеративні системи, бо регіональне самоврядування може самою державою переглядатися, а “суб’єкт федерації – це легітимне, недоторкане, цільне і неподільне державне утворення” [24, с.3].

Керівництво України встановило кінець 1992 р. як крайній строк для розробки, розгляду і прийняття Конституції, але зіткнулося з відсутністю політичного консенсусу [22, с.19]. У зв’язку з конституційною кризою ряд політичних партій (Демократична партія України, Українська республіканська партія, Соціал-демократична партія України, Партія зелених України, Партія демократичного відродження України, Народний рух України, Конституційно-демократична партія, Ліберальна партія України, Партія справедливості, Ліберально-демократична партія України, Національно-консервативна партія України, Українська партія шанувальників пива) звернулися в 1992 р. до Президента з ініціативою створити Національний Конституційний Комітет. Політики закликали главу держави винести на Всеукраїнський референдум 26 вересня 1992 р. питання про скликання Конституційних (Установчих) Зборів, а також зібрати нараду представників політичних партій для обговорення порядку прийняття нової Конституції [23, арк.29].

З метою активізації конституційного процесу народний депутат С.Головатий на I Міжнародному конгресі українських юристів у жовтні 1992 р. закликав шляхом прямого голосування скликати Установчі збори, які мали перебрати на себе функцію розробки і прийняття Основного Закону. Така ідея мотивувалася завантаженістю парламенту соціально-економічними питаннями, домінуванням комуністів і можливим швидким розпуском парламенту [22, с.21].

Структура управління, особливо принцип поділу повноважень між центром і місцевими органами, стали ключовими політичними питаннями. Первісний варіант нової Конституції перед-

бачав унітарну форму правління. У кожній області Президенту надавалося право призначати своїх представників, які б слідкували за виконанням рішень виконавчої влади. Запропонована схема структури влади зустріла спротив на обласному рівні, де місцеве керівництво вимагало самоуправління.

Інший запропонований варіант передбачав прями вибори представників Президента, а не їх призначення. Таким чином, роль представників президента зводилася до узгодження політики місцевої влади з виконавчою владою. Натомість більшість в уряді і парламенті ставила найвище єдність і територіальну цілісність України, а право областей на самоуправління, інші рішення щодо федералізації розглядалися як потенційна загроза територіальній цілісності України [22, с.20].

Навіть прихильники федеративного устрою вважали, що в умовах утвердження незалежності і проведення економічних реформ федералізація є передчасною. Саме тому вони виступали за двопалатний парламент, який би сприяв демократичності політичного режиму і реалізації самобутності регіонів [20, с.54].

За результатами обговорення до конституційного проекту були внесені суттєві зміни, і 27 травня 1993 р. його знову було внесено на розгляд Верховної Ради України. Проведене в парламенті обговорення стосувалося переважно питань прав людини, розподілу повноважень між гілками влади, державної мови і символіки. Компромісу з багатьох питань, зважаючи на відродження лівих сил, досягти не вдалось, і розгляд проекту було перенесено [1, с.11].

26 жовтня 1993 р. комісією було подано на розгляд парламенту новий проект, який за рішенням парламенту було опубліковано в пресі. На цей час президентська адміністрація сформувалася, значно посилити вплив і тим самим виявила значно більшу зацікавленість у конституційному закріпленні своїх владних повноважень, що викликало спротив зі сторони парламенту [1, с.11].

На суд народних обранців знову було запропоновано модель двопалатного парламенту, який складався б з Державної ради та Ради територій із загальною назвою Всенародна Рада. В основному повноваження законодавчої гілки влади закріплювалися ті

ж, що й у попередніх проектах Основного Закону [7, с.35]. Проте, усвідомлюючи складність проходження через парламент проекту Конституції, Л.Кравчук та частина народних депутатів все більше веде мову про “Малу Конституцію”, яка за прикладом Польщі повинна була регулювати основи організації державної влади [1, с.11-12].

Однак вельми м’який, виходячи з обсягу президентських повноважень, проект був неодноразово “правлений” Верховною Радою, та й Л.Кравчук, впевнений у своєму переобранні над другий строк, не особливо наполягав на ухваленні “Малої Конституції” [3, с.5].

У результаті після 26 жовтня 1993 р. реальний конституційний процес в Україні було призупинено. Питання про підготовку Конституції жодного разу не вносилося до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України чи навіть постійних комісій. Водночас у громадських та наукових колах конституційна дискусія тривала: проводилися науково-практичні конференції, “круглі столи”, семінари в царині конституційного права [21, с.107].

Достроковий розпуск Верховної Ради припинив діяльність Конституційної комісії. Після нових виборів парламенту і Президента 10 листопада 1994 р. конституційний процес було відновлено. Верховна Рада затвердила новий склад Конституційної комісії, до якого увійшли представники всіх трьох гілок влади.

Однак, важливо, що в основу подальшого конституційного процесу було покладено проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1993 р., який відрізняв високий ступінь демократизму і збалансованості влад. Фактично в 1992-1993 рр. країна опинилася в періоді політико-правової турбулентності в умовах руйнування радянської авторитарної моделі державного управління. Незважаючи на безрезультатні спроби прийняття нової Конституції, цей часовий проміжок був використаний для змістовної кристалізації наповнення проектів Основного закону шляхом широкого громадського і експертного обговорення, в тому числі і заради утвердження унітарного статусу країни та поширення ідей надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню.

1. Авсеевич В.П. Верховна Рада у конституційному процесі в Україні. 1990-1996 рр.: автореф. дис... канд. іст. наук: спец. 07.00.01. Запоріжжя, 2002. 22 с.
2. Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми державного устрою України: теорія та практика. Часопис Київського університету права. 2014. №2. С.66-70.
3. Білоус А. Конституційний процес в Україні: проблеми і перспективи. Нова політика. 1996. №1. С.4-8.
4. Бурчак Ф. Конституційний марафон завершено. Політика і час. 1996. №9. С.22-25.
5. Виступ Голови ВРУ, співголови комісії по розробці нової Конституції України І.Плюща. Голос України. К., 1992.2.07. С.3.
6. Доповідь Президента України, Голови Конституційної Комісії України Л.М.Кравчука на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 р. Голос України. К., 1992. 13 липня. С.6.
7. Еволюція влади [літопис новітньої історії України, 1991-2007 рр.] / А.Горлов, В.Королюк, С.Лавренюк, Ю.Шевчук. К.: ВАТ "Вид-во "Київська правда", 2008. 552 с.
8. Кампо В. Еволюція Конституції України: суспільно-правовий вимір. Івано-Франківськ, 2018. 67 с.
9. Козаченко А. І. Історія розвитку конституціоналізму в Україні: Навч. посібник. Полтава: Аструя, 2020. 217 с.
10. Кульчицький С.В. Державотворчий процес в Україні (підсумки першого п'ятиріччя). Український історичний журнал. 1996. №6. С.69-78.
11. Мартиненко П. Бікамеризм як аспект демократичного представництва. Політичний календар. Інформаційно-аналітичний огляд. 2003. №2. С.8.
12. Мироненко О. М. Історія Конституції України. К.: Ін Юре, 1997. 60 с.
13. Не загострюймо ситуацію. Лист голів районної та міських рад народних депутатів Сумської області. Голос України. К., 1992. 11 вересня. С.2.
14. Орзіх М. Не допустити ефекту "балканізації". Голос України. К., 1993. 6 липня. С.3.
15. Павленко О. Концепція нової Конституції України. Республіканець. 1992. №3. С.44-46.
16. Писаренко С. Народжується Конституція – народжується істина. Голос України. К, 1992. 1 липня. С.2.

17. Писаренко С. *Що готує нам одинадцята? Голос України*. К., 1992. 30 червня. С.3.
18. Сидоренко Б., Бень А., Лабунський В. *Західні та українські експерти аналізують проект нового Основного Закону*. Голос України. К., 1992. 8 серпня. С.3.
19. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. *Історія української Конституції*. Київ: Право, 1997. 443 с.
20. Сташук В. *Якою буде нова Конституція України? Політологічні читання*. 1992. №2. С.52-55.
21. Томенко М.В. *Самоозначення України: від історії до політики (державна стратегія сучасної України в контексті історичних традицій та світового досвіду)*. Монографія. К.: Заповіт, 1998. 272 с.
22. Фьюти Б.А. *Украина: желаемое и действительное. Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 1993. №1. С.19-22.
23. *Центральний державний архів громадських об'єднань України*. Ф.272. Оп. 1. Спр.41. 101 арк.
24. Яковина М. *Унітарна, децентралізована*. Голос України. К., 1992. 31 жовтня. С.3.

Адамович С.В. Державний устрій в конституційному процесі (1992-1993 рр.).

У статті автор досліджує проблему державного устрою України в конституційному процесі в 1992-1993 рр. На цьому етапі конституційного процесу учені і політики дискутували з приводу можливості запровадження двопалатного законодавчого органу, але в переважній більшості виступали за унітарний статус країни і запровадження реального самоврядування. З часу прийняття Акту проголошення незалежності України розробка та прийняття нової Конституції, набули нового змісту, пов'язаного з існуванням України як незалежної держави, яка була визнана міжнародним співтовариством. За таких умов наступив період активного науково-теоретичного пошуку й апробації розроблених варіантів Конституції та конкретних конституційних норм.

Політична та соціально-економічна криза через руйнування радянської авторитарної моделі державного управління не дозволила прийняти нову Конституцію України. Однак, важливо, що в основу подальшого конституційного процесу було покладено проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1993 р., який відрізняв високий ступінь демократизму і збалансованості гілок влади.

Ключові слова: державний устрій, Конституція України, Верховна Рада України, Конституційна комісія, унітарність, місцеве самоврядування.

Adamovych S.V. State system in the constitutional process (1992-1993).

In the article the author investigates the problem of the state system of Ukraine in the constitutional process in 1992-1993. At this stage of the constitutional process, scholars and politicians debated the possibility of introducing a bicameral legislature,

but overwhelmingly advocated the unitary status of the country and the introduction of real self-government. Since the adoption of the Act of Independence of Ukraine, the development and adoption of a new Constitution has acquired a new meaning associated with the existence of Ukraine as an independent state, which has been recognized by the international community. Under such conditions, a period of active scientific and theoretical search and testing of the developed versions of the Constitution and specific constitutional norms has come.

The political and socio-economic crisis due to the destruction of the Soviet authoritarian model of public administration did not allow the adoption of a new Constitution of Ukraine. The adoption of the Basic Law was hampered by the struggle between the legislative and executive branches of government for power, as well as the revival of the influence of communist politicians who advocated a return to the principles of the Soviet state system. In this regard, the presidential vertical of power even considered the adoption of the «Small Constitution».

However, it is important that the basis of the further constitutional process was the draft Constitution as amended on October 26, 1993, which distinguished a high degree of democracy and balance of power. During 1992-1993, the content of the draft Basic Law was crystallized through a wide public and expert discussion, including for the sake of establishing the unitary status of the country and spreading the ideas of giving real powers to local self-government. The question of the need to introduce bicameralism, which, according to some scholars, should remove interregional contradictions and ensure the balanced socio-economic development of the whole country, remained debatable.

Key words: state system, Constitution of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Constitutional Commission, unitarity, local self-government.

Книш В.В.

ЮРИДИЧНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНСЬКИХ РАДЯНСЬКИХ КОНСТИТУЦІЯХ 1919 ТА 1929 РОКІВ

УДК 340.132.8; 342.086

Постановка проблеми. Питання формування та подальшого розвитку інституту конституційно-правової відповідальності, її юридичного закріплення та утвердження механізму її реалізації завжди відіграло важливу роль у контексті розбудови державно-правових інституцій у різні історичні періоди.