

НАПРЯМ 1. ПРОБЛЕМАТИКА ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ЗАСАД УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

Адамович Сергій Васильович,
*доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Навчально-наукового Юридичного інституту
Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника*

ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ (жовтень 1990-серпень 1991 рр.)

У жовтні 1990 р. було створено першу Конституційну комісію Верховної Ради, яку очолив професор Л. П. Юзьков. Проблема розробки проекту Конституції в цей час була тісно пов'язана з визначенням статусу СРСР та правовою формою збереження/не збереження в його складі України. Власний проект Конституції за допомогою української діаспори підготувала також праворадикальна Українська міжпартійна асамблея [1, арк. 53].

10 січня 1991 р. ЦК Компартії України (КПУ) оголосив в листі до голови Верховної Ради УРСР бажання скористатися правом законодавчої ініціативи і внести на розгляд Верховної Ради свій проект Конституції в парламент до 1 лютого 1991 р. [2, арк. 43].

Зазначимо, що на цьому етапі конституційного процесу не має підстав стверджувати, що комуністи виступали за федеративний державний устрій. Так, під час обговорення Концепції Конституції на Політбюро ЦК КПУ 23 січня 1991 р. доповідач Г.Крючков від імені групи науковців-розробників компартійного варіанту Конституції, зазначив, що більшість пропозицію федералізації України не підтримали. Він це пояснював тим, що “це навряд чи сприятиме поліпшенню управління зараз” і “може викликати сепаратистські настрої, дуже небажані сьогодні” [1, арк. 20]. Разом з тим Г.Крючков повідомив: “ми вважаємо, що зміни в адміністративно-

територіальному поділі не виключені, догм не має на всі випадки життя. Тому пропонується перелік областей в Конституції не записувати” [1, арк. 20].

Відзначимо також, що передбачалася можливість створення в складі республіки автономій, національних районів і сільських рад [3, арк. 16]. Загалом на засіданні Політбюро ЦК КПУ 23 січня 1991 р. було схвалено партійний варіант Концепції і вирішено розіслати її для обговорення в партійні організації [3, арк. 2].

Згідно демократичної концепції 1991 р. Верховна Рада України мала бути двопалатна. Перша палата – це Народна Рада (парламент) із 350 депутатів, які мали працювати на професійній основі. Друга – це Палата представників (сенат), що мала формуватися за квотою – три обранці від кожної області. Їх функції, повноваження мали бути чітко визначені і розмежовані [4, с. 1].

Націонал-демократи вважали, що федеративний поділ на землі є шкідливим для соборності України, оскільки внаслідок неоднакової етнічної ситуації неминуче виникли б сепаратистські тенденції. Щоб уникнути міжнаціональної напруженості, вони пропонували ввести до Конституції гарантовані права національних меншин [5, с. 3].

У проекті Концепції Конституції підготовленої робочою групою Конституційної комісії Верховної Ради УРСР, було враховано або викладено альтернативно основні позиції проектів Концепції нової Конституції України: Центрального Комітету Компартії України, Інституту держави і права АН УРСР, народного депутата О.П.Коцюби, проектів Конституції народного депутата М.М.Артеменка та кандидата юридичних наук І.А. Тимченка [6, с. 3].

Серед дискусійних проблем, які виникали в процесі створення Концепції Конституції, Л.Кравчук в інтерв'ю газеті “Голос України” в лютому 1991 р. назвав проблему структури Верховної Ради і вибору форми державного устрою республіки [7, с. 3].

Під час обговорення проекту Концепції Конституції по суті жодне зауваження, яке вносив ЦК КПУ і депутати-комуністи, не було враховано [8, арк. 11]. Комуністи в процесі розробки Концепції виступали за збереження повноважень рад народних депутатів.

Перший секретар ЦК КПУ С.Гуренко у виступі 10 квітня 1991 р. в парламенті погоджувався, що радянські республіки згідно з новим Союзним договором мали б зберегти за собою “право на самостійне вирішення всіх питань свого розвитку... визначення свого національно-державного і адміністративно-територіального устрою” [9, арк. 57].

Комісія ЦК Компартії України з підготовки проекту нової Конституції УРСР займала більш помірковану позицію стосовно двопалатного парламенту. Зокрема, представник комісії професор В.Погорілко пропонував створювати новий парламент поступово. Спочатку перетворити його в дійсно постійно діючий орган влади, чітко обмежити його повноваження, а потім, якщо ця система не виправдає себе, перейти до глибших перетворень [10, с. 11].

На засіданні Конституційної комісії 29 березня 1991 р. було вирішено прийняти за основу проект Концепції нової Конституції УРСР, розроблений робочою групою, доповнити його альтернативними положеннями зі спірних питань і передати на розгляд Верховної Ради [9, арк. 61].

На прес-конференції Демократичної партії України, Партії демократичного відродження України (ПДВУ), Соціал-демократичної партії України 16 травня 1991 р. опозиційні сили висловили своє ставлення до можливості прийняття Концепції і самої Конституції. Домінувала думка про необхідність застосування позапарламентських методів, щоб досягти бажаного. Так, лідер ПДВУ В.Філенко зазначив: “якщо не буде позапарламентського тиску, то Концепція буде обговорюватися дуже довго” [11, арк. 165].

Комуністи вважали, що положення прийнятого за основу Конституційною комісією проекту Концепції нової Конституції були фактично спрямовані на заміну в республіці соціалістичного ладу на капіталістичний, відмову від радянської форми народовладдя, встановлення в Україні президентського режиму з практично необмеженими повноваженнями глави держави, на відрив України від Союзу РСР [12, арк. 5].

19 червня 1991 р. Верховна Рада затвердила постановою Концепцію нової Конституції України і доручила Конституційній комісії на основі Концепції підготувати проект нової Конституції України [13, с.987]. Під час обговорення у парламенті питання про нову Конституцію гостро критикувалася зі сторони комуністів робота конституційної комісії. У зв'язку з цим демократ М.Косів зауважив: саме завдяки Л.Кравчукові вдалося відкинути спроби “групи 239” висловити недовіру Конституційній комісії [14, с.176].

На референдум було винесено кілька питань, з приводу яких виникло протистояння більшості та опозиції: про назву держави, її символіку, про форму державного устрою і правління, про “соціалістичний вибір”. Але до референдуму внаслідок бурхливих подій серпня 1991 р. не дійшло [14, с.176].

3 липня 1991 р. Концепція Конституції була оприлюднена. Незважаючи на певну новелізацію та більш чітку структуру майбутнього конституційного проекту, Концепція розвивала положення Декларації про державний суверенітет, зберігаючи значною мірою риси не Конституції незалежної держави, а республіки в складі СРСР. У державно-правовій сфері пріоритет надавався унітарній державі, автономії Криму, розвитку інститутів громадянського суспільства, запровадженню поста Президента, незалежності судді [15, с.9].

У підготовленій “Концепції нової Конституції України” значилося, що формою державного устрою України має стати унітарна республіка (як варіант – Україна є унітарною державою, до складу якої можуть входити окремі національні адміністративно-територіальні одиниці) [16, с.4].

У розділі “Територіальний устрій” Концепції планувалося закріпити адміністративно-територіальний поділ України, який охоплював області, райони, національні адміністративно-територіальні одиниці, міста республіканського обласного і районного підпорядкування, селища міського типу і села, а також передбачити основні принципи територіальної організації республіки, виходячи з потреб економічного районування, визначення

природничо-географічних зон, територій військових округів, лісництв, заповідників тощо [13, с.994-995]. Однак серед ряду невирішених питань Концепції нової Конституції, на думку голови Конституційної комісії Верховної Ради УРСР Л.Кравчука, залишалася потреба “предметно закріпити територіальну організацію України” [17, с.2-3].

У Концепції пропонувався двопалатний парламент, але був й альтернативний варіант, який відповідав однопалатній Верховній Раді. Двопалатна структура Верховної Ради, на думку авторів пропозиції, мала зробити парламент більш кваліфікованим і враховувати в його роботі особливості та інтереси різних регіонів республіки, історичні та національно-етнічні відмінності. Законодавча влада в особі двопалатної Верховної Ради, на думку юристів, мала б не тільки приймати закони, а й ефективно контролювати уряд [18, с.2]. Крім того, збереження унітарної форми державного устрою України, на думку робочої комісії, було виправданим лише при створенні надійних механізмів забезпечення відмінностей територій, що мало бути досягнуто представництвом у Верховній Раді республіки Палати представників [16, с.51].

Палати згідно з Концепцією наділялися спільною і спеціальною компетенцією. Народна палата, що мала більш широку представницьку основу, повинна була бути провідною у вирішенні законодавчих і фінансових питань. При вирішенні колізій між обома палатами у цій сфері повторне рішення Народної палати мало бути остаточним [16, с.15-16].

Палата Представників планувалася головною у вирішенні питань призначення вищих посадових осіб, надання громадянства, представництва територіальних інтересів, укладання міжнародних договорів тощо. Обидві палати конституційно мали бути рівноправні, але з правом пріоритетного вирішення певного кола питань, що врівноважували б їх діяльність [6, с. 3].

Необхідність введення двопалатного парламенту мотивували тим, що нововведення повинні триматися на міцному фундаменті консерватизму, якому відповідає бікамералізм [19, с. 5]. Основними

аргументами проти такої структури Верховної Ради називалося можливе ускладнення роботи парламенту, поділ народних обранців на депутатів різного ґатунку [17, с.2-3]. Аргументи депутатів проти двопалатного законодавчого органу певною мірою вплинули і на позицію голови Конституційної комісії Л.Кравчука, який до того часу віддавав перевагу двопалатному парламенту [20, с.2].

У підсумку згідно з “Концепцією нової Конституції України“, схваленої Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року, за формою державного устрою Україна визнавалася “унітарною державою, до складу якої входить Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка” [21, с.12-13]. Концепція Конституції розцінювалася як прогресивна завдяки складу робочої групи, яка на дві третини складалася з представників опозиції.

ЦК КПУ на чолі з С.Гуренком висунув альтернативний проект, який у ключових положеннях абсолютно різнився з проектом Комісії. На засіданні Політбюро ЦК КПУ 2 липня 1991 р. було вирішено за доцільне внести проект Конституції у Верховну раду у порядку законодавчої ініціативи від групи народних депутатів-комуністів, а партійним організаціям розгорнути активну цілеспрямовану роботу навколо проекту Конституції [22, арк.2-3].

Проект Конституції зберігав чинний адміністративно-територіальний устрій, але забезпечував можливість утворювати національні адміністративно-територіальні одиниці – національні райони, національні селища і національні села (ст.13). Згідно з цим проектом Кримська АРСР фактично отримувала повноваження суб'єкта федерації. Стаття 11 проекту надавала автономії можливість самостійно вирішувати всі питання внутрішнього життя, здійснювати на своїй території законодавчу, виконавчу, судову владу, інші повноваження, крім тих, які були віднесені до відання УРСР. Кримська автономія отримувала право на власну Конституцію, яка, однак, мала відповідати Конституції України (ст.10) [23, арк.10-11].

Отже, 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 посилили 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. За таких умов конституційний процес зменшив напругу політичного протистояння. Наступив період активного науково-теоретичного пошуку й апробації розроблених варіантів Конституції та конкретних конституційних норм.

Список використаних джерел:

1. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). Ф.1. Оп.11. Спр. 2256. 111 арк.
2. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.32. Спр. 2899. 252 арк.
3. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.11. Спр. 2254. 60 арк.
4. Косів М. Настав найрішучіший момент. *За вільну Україну*. Львів, 1991. 16 травня. С.1.
5. Поровський М. Що ж ми все-таки будуємо. *Голос України*. К., 1991. 15 червня. С.3.
6. Про концепцію нової Конституції (Основного закону) Української РСР. Доповідь Голови Верховної Ради УРСР, голови Конституційної комісії Л.М.Кравчука. *За вільну Україну*. Львів, 1991. 17 травня. С.3.
7. Вікторова С. Концепція Конституції: пошук триває. *Голос України*. К., 1991. 15 лютого. С.3.
8. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.11. Спр. 2278. 52 арк.
9. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.32. Спр. 2900. 132 арк.
10. Писаренко С. Якою бути Конституції. *Голос України*. К., 1991. 26 січня. С.11.
11. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.32. Спр. 2905. 220 арк.
12. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.32. Спр. 2896. 344 арк.

13.Постанова Верховної Ради Української РСР про Концепцію нової Конституції України. Концепція нової Конституції України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 27 серпня 1991 року. №35. Ст.466.

14.Гарань О.В. Убити дракона (з історії Руху та нових партій України). К.: Либідь, 1993. 200 с.

15.Авсеєвич 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.

16.Концепція нової Конституції України. проект підготовлений робочою групою Конституційної Комісії Верховної Ради УРСР. К.: Видання ВР УРСР, 1991. 54 с.

17.Про концепцію нової Конституції (Основного закону) Української РСР. Доповідь Голови Верховної Ради УРСР, голови Конституційної комісії Л.М.Кравчука. *Голос України*. К., 1991. 15 травня. С.2-3.

18.Кампо В. Суверенітет і поділ влад. *Голос України*. К., 1991. 12 квітня. С.2.

19.Скиба В. Чи потрібен українській демократії двопалатний парламент. *Нова політика*. 1996. №2. С.5.

20.Заключне слово Голови Верховної Ради УРСР, голови Конституційної комісії Л.Кравчука. *Голос України*. К., 1991. 18 травня. С.2.

21.Концепція нової Конституції України. *Голос України*. 1991. 3 липня. С.12-13.

22.ЦДАГО України. Ф.1. Оп.11. Спр. 2276. 50 арк.

23.ЦДАГО України. Ф.1. Оп.11. Спр. 2902. 77 арк.