

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ (1990 – 1996 рр.)

Розбудова Української держави потребує не лише осмислення закономірностей її розвитку в сучасний період, а й об'єктивного наукового аналізу історичного досвіду. Саме тому нині зростає значення досліджень історії національної державності і права. Насамперед це стосується проблем, які ще не достатньо вивчені в зв'язку з порівняною їх нещодавністю. Серед останніх особливо актуальним є дослідження історико-правових аспектів створення і апробації різних проектів Конституції України. Останнім часом питання державного устрою часто згадується в програмах політичних партій і, як правило, піднімає хвилю наукового та громадського обговорення. Усе це зумовлює актуальність теми, за якою виконане наукове дослідження.

Питання державного устрою України в конституційному процесі висвітлювали у наукових працях В. Авсеєвич, В. Костицький, В. Шишкін, В. Журавський, В. Медведчук, С. Телешун [3; 12; 13; 19;28].

Метою наукового дослідження є поглиблення історико-правових знань стосовно розробки концепцій державного устрою України в процесі обговорення проектів і прийняття Конституції України.

Автори у статті ставлять перед собою завдання визначити основні тенденції формування наукових поглядів щодо можливої форми державного устрою протягом 1991-1996 років.

На 1990 рік в Україні ще обговорювалась можливість підписання нового союзного договору. Відповідно, бачачи Україну республікою в складі нової федерації, сама Україна з точки зору державного устрою мала б складатись з суб'єктів федерації, які б користувались певною самостійністю [6, с.6-10]. Але 24 серпня 1991 року Верховна рада проголосила Акт незалежності України. Для розробки нової Конституції України 24 жовтня 1990 р. була створена Конституційна комісія і 19 червня 1991 року була затверджена концепція нової

Конституції України, згідно з якою Україна мала стати унітарною державою, до складу якої входила б Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка. Згідно з Концепцією, розділ IV майбутньої Конституції «Територіальний устрій» закріпив би принципи територіального устрою України з врахуванням економічної цілісності, національно-культурних й історичних традицій, природничо-географічних умов, розвитку самоврядування певної території. Верховна Рада України мала б бути однопалатною [33].

Пропозиції щодо державного устрою висунули кандидати на пост Президента в ході передвиборчої кампанії. Так, у передвиборчій програмі «Україна: шлях до свободи» В'ячеслав Чорновіл вказував, що Україні потрібна реорганізація системи державного управління шляхом створення двопалатного професіонального парламенту [30, с.6-7]. Леонід Кравчук в програмі «Нова Україна» наголошував, що при творенні незалежної України не можна допустити, щоб один центр був замінений іншим. Саме тому він пропонував сформувати на місцях самоврядні території – самоврядно-територіальні одиниці зі своїми органами самоврядування. Громадяни, що мешкають на такій території, самостійно б обирали свій колегіальний орган самоврядування. Цей орган міг би приймати в межах його повноважень акти нормативного характеру з усіх питань розвитку самоврядної території, за винятком загальних питань, врегульованих законодавством республіки. Партнерські стосунки самоврядних територій і державних органів могли б бути забезпечені шляхом рівного представництва самоврядних територій в одній з палат Верховної Ради України – Палаті представників. Інша палата, згідно з його баченням, могла б обиратися пропорційно чисельності населення кожної з самоврядних територій [15, с.4]. Забігаючи наперед, варто зазначити, що уже наприкінці 1992 року Леонід Кравчук висловив думку про те, що підготовка адміністративно-територіальної реформи потребує багато часу. Без належної підготовки проводити якісь зміни в територіальному устрої, на його думку, було б просто небезпечно [16, с.7].

30 червня 1992 року відбулося перше обговорення проекту Конституції на засіданні Верховної Ради. Згідно з статтею 104 проекту, Україна є унітарною

державою, адміністративно-територіальними одиницями України мали стати область (земля), район, місто, селище, село. Стаття 110 проекту передбачала, що Республіка Крим є автономною складовою частиною України, яка має свою Конституцію, узгоджену з Національними Зборами України. Члени конституційної комісії створили два варіанти складу і формування Національних зборів. Згідно з першим варіантом, Національні збори складаються з двох палат: Ради Депутатів і Ради Послів (ст.127). Рада Депутатів мала б складатися з 350 депутатів, що обиралися б терміном на 5 років по одномандатних виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців, а Рада Послів обиралася б на основі рівного представництва – по 5 послів від кожної області, Республіки Крим і міста Києва. Рада Депутатів і Рада Послів, згідно з проектом, беруть до розгляду питання, віднесені виключно до їх повноважень, але також і збираються для вирішення певних питань на спільні засідання, зокрема внесення змін чи доповнень до Конституції України та Конституційних законів України (ст.138). Варіант однойпалатних Національних Зборів передбачав, що Національні збори складаються із 450 депутатів України, які обираються безпосередньо народом по одномандатних виборчих округах.

Що стосується розподілу владних повноважень у регіонах України, то місцевими органами державної виконавчої влади мали б стати обласні (земельні) і районні управи, які мали б в межах своїх повноважень забезпечувати дотримання правопорядку, захист прав та свобод громадян, координувати і контролювати діяльність підприємств, установ та організацій, органів місцевого і регіонального самоврядування, а також місцевих державних органів, які безпосередньо підпорядковані міністерствам та іншим центральним відомствам. Голова обласної (земельної) управи призначався і звільнявся б з посади Президентом. Органами місцевого самоврядування мали стати міські, селищні, сільські ради, які розробляли б і затверджували бюджети відповідних населених пунктів, встановлювали передбачені законом місцеві податки і збори, здійснювали управління і розпоряджалися комунальною власністю (ст. 227). [34]

Переваги двопалатної структури Національних Зборів були мотивовані керівником робочої групи професором Л. Юзьковим, який зазначав, що є необхідність узгодити загальнодержавні і регіональні самоврядні інтереси, та саме двопалатна структура здатна «забезпечити високий рівень професіоналізму у розробці і прийнятті законопроектів, змагальність у цьому процесі, необхідну дію механізмів стримувань і противаг» [22, с.2].

Голова Верховної Ради України Іван Плющ в своєму виступі з нагоди обговорення Конституції України вказав, що на питання, яким повинен бути державний устрій України, на сьогоднішній день не можна дати однозначної відповіді. Він цілком допускав, що на певному етапі суспільство прийде до необхідності запровадження федеративних засад побудови державного устрою: «Можливо, згодом доведеться відмовитися від обласного поділу території і перейти на земельний устрій з певними елементами федералізації України. Якщо ж так звана федералізація України сприятиме активізації економіки, відродженню самобутності певних територій, розвитку їх соціально-культурної сфери, регіонального самоврядування, то тут немає чого боятися. Головне, щоб не ігнорувались засади соборності України, її територіальна цілісність» [6,с3].

Президент України Леонід Кравчук в доповіді на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року стосовно федеративного устрою висловив думку, що порушувати дане питання передчасно, але зауважив, що територіальний устрій потребує радикального удосконалення, при чому варто йти шляхом розширення самоврядності територій в розумних межах [10, с.6].

За результатами обговорення проекту Конституції на засіданні Верховної Ради України 30 червня – 1 липня 1992 року ухвалили винести обговорений проект із внесеними змінами на всенародне обговорення. Воно відбувалось від дня опублікування (15 липня 1992 року) по 1 листопада 1992 року. У всенародному обговоренні взяло участь 188900 громадян України, 20 обласних, 114 міських, районних, селищних і сільських рад, 118 об'єднань громадян і 2394 трудових колективи. Загалом до Верховної Ради надійшло 47320 пропозицій і зауважень[3, с.11].

В рамках обговорення проекту Конституції відбувались такі семінари і симпозиуми: Міжнародний семінар з основних положень проекту Конституції України (3-5 березня 1992р., Прага, Чехословаччина); Перший міжнародний симпозиум «Конституція незалежної України» (3-5 липня 1992 р., Київ, Україна); Другий міжнародний симпозиум «Конституція незалежної України» (20-22 липня 1992 р., Київ, Україна) [26, с.3].

Після обговорення проекту Конституції в редакції від 27 травня 1993 року в Верховній Раді та внесення до нього певних змін, на 26 жовтня 1993 року комісією було подано на розгляд парламенту новий проект Конституції, який за рішенням парламенту було опубліковано в пресі. Даний документ відзначався високим ступенем демократизму та збалансованості. На цей час Президентська адміністрація сформувалась, значно посилила вплив і тим самим виявила значно більшу зацікавленість у конституційному закріпленні своїх владних повноважень, що викликало спротив з боку Верховної Ради. Усвідомлюючи складність проходження через парламент запропонованого та альтернативних проектів Конституції, президент Л.М. Кравчук та частина народних депутатів все більше веде мову про «Малу Конституцію», яка за прикладом Польщі повинна була регулювати основи організації державної влади. Проте завершеності дана ідея так і не знайшла. Нова Конституція України не була прийнята Верховною Радою дванадцятого скликання. Основними причинами були розбіжності у поглядах на ключові питання державного устрою, криза влади, що наростала протягом 1992-1993 років та зрештою зумовила дострокові вибори парламенту та Президента України (відповідно, в березі та червні 1994 року). За таких умов політична боротьба відвела конституційний процес на другий план і він фактично призупинився.

Перші кроки в напрямі відновлення Конституційного процесу було здійснено наприкінці 1994 року. Президентом України було запропоновано проект закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Цей документ обговорювався в парламенті паралельно з запропонованим Головою Верховної Ради України О.Морозом проектом Закону «Про місцеві ради

народних депутатів». У цей час формуються два центри конституційної ініціативи – парламентський та президентський.

В 1995 році з'являються альтернативні проекти, розроблені політичними партіями, зокрема Християнською Демократичною Партією України (далі – ХДПУ). Християнські демократи не мали жодних сумнівів щодо унітарності України, хоча пропонували, що законодавчу владу повинні уособлювати і здійснювати Національні Збори України, які складалися б з двох Палат – Палати депутатів і Сенату. Умовно Сенат мав стати вищою, а Палата депутатів – нижчою палатою. Сенат формувався б на основі рівного представництва земель (областей) і столиці – по три сенатори, які б обиралися безпосередньо населенням за мажоритарною системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах терміном на шість років. Через кожні три роки передбачалося поновлення складу Сенату. Цікаво те, що у проекті передбачалася посада Віце-Президента, який за посадою був би головою Сенату. Двопалатна структура Національних Зборів дозволила б, на думку християнських демократів, раціоналізувати і підвищити ефективність законотворчої роботи і самого законодавчого процесу, оскільки розгляд законопроектів у кожній із палат окремо дозволяв на основі взаємного контролю уникнути помилок та прорахунків і тим самим підвищити якість законів, що приймаються. Християнські демократи пропонували також оригінальну систему адміністративно-територіального поділу України на землі, повіти, міста, містечка та села, що історично властиво для України, при чому кількість земель мала б бути дещо більшою від кількості нинішніх областей [13, с.3]. Дуже важливим, на думку професора В. Костицького, парламентського секретаря ХДПУ, було положення проекту Конституції, спрямоване проти сепаратистських спроб. Полягало воно в тому, що дія органів державної влади земель не повинна загрожувати територіальній цілісності України [12, с.21].

Конгрес Українських Націоналістів у своєму проекті Конституції України також відстоював унітарність нашої держави, хоча і пропонував варіант двопалатного парламенту [19, с.3-4]. Відзначимо також, що і Українська

Республіканська партія, і депутатська фракція «Комуністи України - за соціальну справедливість та народовладдя», та група вчених з Інституту Держави і Права імені В. Корецького у своїх проектах Конституції бачили Україну унітарною державою, але при цьому комуністи і вчені Інституту Держави і Права пропонували однопалатну структуру парламенту [23, с.11].

Деякі розробники проектів не погоджувались з двопалатним варіантом парламенту. Вони вмотивовували таке бачення певним ризиком сепаратизму з боку економічно сильніших регіонів і можливістю федералізації України, хоча і визнавали, що двопалатний парламент і справді міг би бути більш професійним. Хоча саме на цьому етапі становлення Конституції було вказано, що Україна не готова переходити на федеративний устрій, оскільки для цього немає жодних підстав.

Існувало кілька точок зору федералістів на проблему поділу України на федеративні одиниці. Перша - надати статус федеральних одиниць історичним регіонам України – Галичині, Слобожанщині, Таврії та деяким іншим. Для цього довелося б скасовувати, збільшувати нинішні області, що ставило б під загрозу велику кількість апаратів обласних рад, і тому це завдання було практично неможливе. Інший варіант – надання федеративного статусу нинішнім областям. Це також суперечило б логіці, оскільки, наприклад, Сумську область утворили штучним сполученням шматків трьох областей – Чернігівської (Полісся), Полтавської і Харківської (Слобожанщина) для поліпшення державного управління територіями [29,с.8]. Хоча з'являються нові можливі обґрунтування адміністративно-територіального поділу за фізико-географічним принципом, оскільки ландшафтний принцип створює очевидні зручності для ефективного керування територією, уникаючи надмірної розгалуженості господарства, насамперед сільського, що дозволяє досягти значно економнішої управлінської структури. Крім цього фізико-географічний принцип адміністративно-територіального поділу дозволив би дотримуватись традиційно-історичних назв земель України [20, с.35-38].

Звичайно, існували і інші критерії поділу – національний (наприклад, за утворення національної автономії виступають русини на Закарпатті), територіальний (не що інше як територіальний сепаратизм можна було спостерігати в Криму), чи економічний критерій (характерний для Донбасу) [28, с.76].

Після підписання Конституційного договору [2], згідно з яким нова Конституція повинна була бути прийнята протягом одного року, конституційний процес набув нових обертів, Верховна Рада робила акцент на проходження Основного закону через парламент. Важливу роль в узгодженні представниками різних політичних сил, представлених у Верховній Раді, конституційного проекту відіграла створена 5 травня 1996 року Верховною Радою України Тимчасова спеціальна комісія на правах головної для доопрацювання проекту Конституції під головуванням М.Сироти. Вона працювала і раніше, але була лише ініціативною групою і розглянула близько шести тисяч зауважень і доповнень. Склад цієї групи був поповнений представниками лівих партій [5, с.24]. 19 червня 1996 року питання щодо проекту нової Конституції розглядалось Верховною Радою. Однак проект через політичні обставини не міг бути прийнятий. За таких умов Президент України, який в цей час проявляв особливий інтерес до конституційних проблем, видав Указ про проведення 25 вересня Всеукраїнського референдуму щодо прийняття Конституції України. На нього передбачалося винести проект, погоджений у березні 1996 року. У такому рішенні явно простежувався тиск на Верховну Раду [3, с.13].

25 червня у Верховній Раді України почався розгляд Конституції України. Статті перша і друга (закріплення суверенності, незалежності, унітарності держави) серйозних розходжень у підходах депутатів не викликали. [9, с.2]. 28 червня після двох діб напруженої роботи Верховна Рада України прийняла Конституцію – Основний Закон нашої держави.

Отже, згідно з Конституцією України, прийнятою на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 року, Україна є унітарною державою (стаття 2).

Автономна республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (ст. 134). Автономна республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим (ст. 135). Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади» (що включає в себе статтю 2) подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується Всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. (ст. 156). Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України (ст. 159). Тобто, для внесення змін у державний устрій України, необхідна згода не менш як двох третин конституційного складу Верховної Ради (мінімум 301 депутат) і Президента України, і, звичайно проведення Всеукраїнського референдуму. Причому законопроект розглядатиметься Верховною Радою України тільки в тому випадку, якщо Конституційний Суд України не вбачатиме в ньому посягання на порушення територіальної цілісності України [1]. Як бачимо, процедура зміни державного устрою досить складна і на сучасному етапі державного будівництва майже не реальна

Отже, на початкових етапах конституційного процесу науковці і політики дискутували з приводу моделі державного устрою, прагнучи змінити надмірно централізовану модель державного устрою. Ідея федералізації країни була відкинута, оскільки держава була надто дестабілізована складною економічною і політичною ситуацією, і зміни в адміністративно-територіальному устрої посилили б шкідливі для державного будівництва сепаратистські ідеї. В період з 1992 по 1995 рік домінуючою моделлю державного устрою була унітарна децентралізована держава з двопалатним парламентом, в одній з палат якої забезпечувалось б представництво регіонів. Такий варіант був досить оптимальним, але деякі політичні сили все ж хотіли бачити український

парламент однопалатним. Це пояснювалося можливістю домінування регіональних інтересів економічно розвинутих областей України над інтересами менш розвинутих, і як наслідок знову ж таки загрозою сепаратизму. У підсумку Україну було проголошено унітарною державою з однопалатним парламентом. Перспективи подальших наукових досліджень конституційного процесу вбачаємо в детальному аналізі раніше не залучених джерельних матеріалів і визначенні перспектив удосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.
2. 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 // Право України. – 1995. –№7. – С. 3-14.
3. Авсеєвич В.П. Верховна Рада у конституційному процесі в Україні. 1990-1996рр. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук. -07.00.01 / Запорізький державний університет. – Запоріжжя, 2002.- 17с.
4. Алексєєв В. Переможна хода сепаратизму // Голос України. – 1996. – 2 квітня. – С.5.
5. Бурчак Ф. Конституційний марафон завершено // Політика і час . -1996. – №9. – С.24.
6. Виступ Голови Верховної Ради України, співголови комісії по розробці нової Конституції Країни І.Плюща на п'ятій сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // Голос України. – 1992.- 2 липня. – С.3.
7. Відділ політики і права. Новітній конституційний процес в Україні (етапи і результати) // Політична думка. – 1994. – №2. – С. 96.
8. Горват М. Закарпаття: люди і думки // Голос України. - 1995. – 27 червня. – С.4.

9. Дмитренко І. Конституція: і живим, і ненародженим. // *Голос України*. – 1996. – 27 червня. – С.2.
10. Доповідь Президента України, голови Конституційної Комісії України Л.М. Кравчука на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // *Голос України*. – 1992. - 3 липня. – С.6.
11. Доценко Ю. Протиріччя залишаються // *Голос України*. -1992. – 18 лютого. – С.7.
12. Костицький В. Нова Конституція у баченні ХДПУ // *Право України*. – 1995. – №11. – С.21.
13. Костицький В., Шишкін В., Журавський В. Основний закон усіх примирить. Християнські демократи пропонують свій проект // *Голос України*. – 1995. – 16 березня. – С.3.
14. Кравець Є. Вдосконалення соціалістичної федерації: проблеми національного державного будівництва (питання теорії і практики) // *Радянське право*. – 1991. - № 3. – С.6-10.
15. Кравчук Л. Нова Україна // *Голос України*. – 1991. – 31 жовтня. – С. 4.
16. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // *Право України*. – 1993. - № 5-6. – С.4.
17. Лавренюк С. Криму запропоновано повернутися до конституційного поля України // *Голос України*.-1994. – 24 вересня. – С.2.
18. Мацюк А., Погорілко В. Прояви сепаратизму з Закарпатті під виглядом вимог автономії республіки // *Голос України*. - 1993. – 6 серпня. – С.2.
19. Медведчук В. Проекти Конституції України: досвід порівняльного аналізу // *Право України*. – 1995. - №9-10. – С.3, 4.
20. Музика-Заколотний В. Використати переваги суміщення адміністративно-територіального поділу України з її фізико-географічними та ландшафтними зонами // *Розбудова Держави*. – 1995. - №5. - С.35-38.

- 21.Писаренко С. Говорити, що переданий до Верховної Ради проект Конституції узгоджено, передчасно // Голос України. 1996. – 13 березня. – С.2.
- 22.Писаренко С. Народжується Конституція – народжується істина. Денне і вечірнє засідання 30 червня // Голос України. – 1992. – 1 липня. – С.2.
- 23.Погорілко В. Якого основного закону ми гідні? // Голос України. -1995. – 4 жовтня. – С.11.
- 24.Полешко А. Виконавча влада в конституційній системі України // Право України. – 1993. - №1. – С.5.
- 25.Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР // Радянське право. – 1991. - №9. – С. 3.
- 26.Сидоренко Б., Лабунський В. Західні та українські експерти аналізують проект нового основного закону // Голос України. – 1992. - 8 серпня. - С.3.
- 27.Степанюк Д. Крим: після зими приходить ...літо // Голос України. 1996. – 6 червня. – С.3.
- 28.Телешун С. Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики. – Івано-Франківськ: Лілея - НВ. -2000. – 344 с.
- 29.Ткаченко В. Центр і регіони – загальні компроміси для загального блага // Голос України. – 1995. – 28 березня. – С.8.
- 30.Чорновіл В. Україна: шлях до свободи. Основні принципи програми // Голос України. – 1991. – 23 жовтня. – С. 6-7.
- 31.Чуйко Г. Де розташований Херсон? // Голос України. – 1991. – 18 жовтня. – С.7.
- 32.Яковина М. Унітарна, децентралізована // Голос України. – 31 жовтня.- С.3.
- 33.<http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/const/post/1213.html> (Перегляд 21.06.2007)

34. <http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/const/post/2525.html>

(Перегляд

21.06.2007)

У статті проаналізовано формування моделі державного устрою України у конституційному процесі. Автори у дослідженні стверджують, що становлення України як унітарної держави було визначене об'єктивними передумовами і стало оптимальним варіантом для подальшого розвитку країни.