

ОСНОВНІ ЕТАПИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (1990–1996 РОКИ)

Досліджено історичні аспекти розробки та прийняття Конституції України в 1990–1996 рр., висвітлено умови, періодизацію та особливості перебігу конституційного процесу.

The historical aspects of development and adopting Constitution of Ukraine are explored in 1990–1996 years, terms, division into periods and features of motion of constitutional process, are lighted.

Проголошення незалежності України у 1991 р., поява на політичній карті світу суверенної Української держави створили умови для радикальних динамічних перетворень у суспільстві. З розпадом Союзу РСР змінилася організація державної влади – відбулося становлення української законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, виникли нові інституції, зокрема інститути президентства, конституційної юрисдикції, Збройні сили України. Почалося становлення сучасного українського парламентаризму, правосуддя. Українська держава почала входити у світове співтовариство як рівноправний суб'єкт.

Усі ці чинники обумовили необхідність розробки та прийняття нової Конституції України, яка б закріпила якісно нові зміни у державі та суспільстві. Дослідники вже зверталися до проблеми. Серед робіт науковців-істориків хочеться відзначити В. Литвина, який у працях "Політична арена України: дійові особи та виконавці", "Україна: політика, політики, влада", "Україна: досвід та проблеми державотворення" висвітлює й окремі аспекти конституційного процесу. Значну роботу щодо збору документів та осмислення місця нової Конституції в контексті історії українського конституціоналізму провели А. Слюсаренко та М. Томенко [15]. Одним із перших виділив конституційний процес в Україні як самостійний об'єкт дослідження та розглянув у загальному контексті суспільно-політичних змін С. Кульчицький [10, с. 3–10]. Таким чином, стан розробки актуальної для вітчизняної історичної науки проблеми становлення та перебігу конституційного процесу в цілому, його зв'язку із чинниками суспільно-політичного розвитку, лише розпочинається, що створює можливості подальшої розробки теми.

Мета проведеного дослідження зводилася до того, щоб на основі новітніх методологічних підходів комплексно здійснити періодизацію конституційного процесу й розглянути його як складову частину новітньої історії України.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що воно є першим комплексним дослідженням, у якому в загальноісторичному контексті розкривається перебіг конституційного процесу в Україні. У ході дослідження вироблено власну періодизацію конституційного процесу й послідовно розкрито на тлі новітньої української історії зміст та основні риси кожного з його етапів; доповнено новими висновками існуючі розробки щодо розстановки в досліджуваній період політичних сил та їх взаємовпливу з процесом розробки і прийняття Конституції; обґрунтовано висновок щодо історичної наступності конституційного процесу в Україні.

Більшість авторів, які у своїх працях порушували питання загального перебігу конституційного процесу в Україні 1990–1996 рр., як правило, виділяють декілька його етапів (періодів), висловлюючи при цьому різні позиції. У ході проведеного дослідження автором виділено чотири відносно самостійні та взаємопов'язані етапи: перший, що тривав від прийняття Декларації про державний суверенітет України до державного перевороту в СРСР; другий – від літа 1991 р. до початку 1994 р. (дострокові парламентські вибори); третій – з весни 1994 р. до дня підписання Конституційного договору; четвертий – від початку червня 1995 р. до 28 червня 1996 р.

Варто зазначити, що потреба прийняття нової Конституції виникла ще за умов існування СРСР. При цьо-

му союзне керівництво розглядало Конституцію як один зі способів оновлення Радянської Федерації, у той час як представники національно-демократичних сил вбачали у її прийнятті інструмент здобуття Україною незалежності. Активізація національно-визвольного руху в кінці 80-х на початку 90-х рр. спричинила активний пошук у суспільстві правових засобів суверенізації республіки та поступового просування її до незалежності.

Перший важливий крок до фактичного та юридичного утвердження незалежності Україна зробила 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада прийняла Декларацію про державний суверенітет УРСР [5, с. 10]. Саме цією подією розпочинається перший етап конституційного процесу в Україні. Деякі дослідники називають його підготовчим, виходячи з того, що його перебіг проходив ще в межах попередньої радянської політико-правової системи. У контексті пострадянського простору Україна однією з перших республік колишнього СРСР через Декларацію нормативно закріпила найважливіші положення, що визначали обличчя майбутньої держави, відносини з громадянином і суспільством. Керуючись її засадами, слід було створити принципово нову Конституцію, яка відповідала б кращим світовим стандартам, ґрунтувалася на теоретичних засадах і практичному досвіді національного і міжнародного конституціоналізму [19, с. 9]. Власне Декларація, будучи політико-правовим документом, суттєво новелізувала Конституцію УРСР 1978 р., зокрема, щодо самостійності Української РСР у вирішенні питань державного життя й верховенства Конституції та законів республіки на її території.

На виконання положень Декларації 24 жовтня 1990 р. Постановою Верховної Ради УРСР № 405-XII було утворено Комісію з розробки нової Конституції Української РСР, до складу якої увійшло 59 членів під головуванням Голови Верховної Ради Л. Кравчука [1, с. 607]. Конституційній комісії було доручено створити робочі групи з підготовки окремих розділів проекту Конституції, а Президії Верховної Ради УРСР внести на розгляд сесії Верховної Ради Української РСР у грудні 1990 р. Концепцію нової Конституції України. Для оперативного вирішення питань, пов'язаних із підготовкою Концепції, на першому засіданні Конституційної комісії, що відбулося 1 листопада 1990 р., було створено робочу групу, яку очолив професор Л. Юзьков. Перед Робочою групою постало завдання висвітлити в Концепції нової Конституції вузлові питання щодо майбутнього державного устрою республіки, її назви, політичної, економічної та виборчої систем, громадянства, системи прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, державної і національної символіки, територіального устрою тощо [14, с. 4].

Перший проект Концепції нової Конституції України було підготовлено в травні 1991 р. Проте Верховна Рада УРСР своєю Постановою від 22 травня 1991 р. № 1056-XII доручила Конституційній комісії доопрацювати документ з урахуванням обговорення та голосування на засіданні сесії, винести її на схвалення Верховною Радою УРСР до 1 червня 1991 р. та опублікувати в пресі. Врешті-решт, після тривалих сесійних дебатів 19 червня 1991 р., було ухвалено Постанову № 1213-XII "Про Концепцію нової Конституції України", згідно з якою Комісії

було доручено на основі Концепції підготувати проект нової Конституції України і подати його на розгляд четвертої сесії Верховної Ради Української РСР [19, с. 24].

У проекті Концепції були закріплені положення, що містилися в загальній Декларації прав людини, пактах ООН про економічні, соціальні та культурні права, Європейській конвенції з прав людини тощо. Ці норми не викликали заперечень на всіх етапах конституційного марафону й увійшли в остаточний текст Конституції. Концепція вперше в історії українського конституціоналізму визначила фундаментальні засади, серед яких найважливішими було названо: визнання людини як найвищої соціальної цінності та, відповідно, пріоритетність прав та свобод особи; пріоритет загальнолюдських цінностей; принцип соціальної справедливості; утвердження демократичного і гуманістичного вибору народу України; прямий характер дій норм Конституції та її стабільний характер [2, с. 466]. Варто зауважити, що незважаючи на певну новелізацію та чіткішу структуру майбутнього конституційного проекту, Концепція розвивала положення Декларації про державний суверенітет, зберігаючи значною мірою риси не Конституції незалежної держави, а республіки у складі СРСР. Проте, попри всі недосконалість, вона дала можливість продовжити роботу Конституційної комісії.

З прийняттям 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України розпочався другий етап конституційного процесу, який тривав до початку 1994 р. У серпні 1991 р. позачергова сесія Верховної Ради Української РСР розглянула питання про політичну ситуацію в республіці й заходи, які необхідно вжити для недопущення можливості повторення подібних дій у майбутньому. Своєю Постановою № 1427-XII Верховна Рада УРСР 321 голосом із 347 народних депутатів прийняла історичний документ – Акт проголошення незалежності України. Цією ж Постановою було визначено, що з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства, а 1 грудня 1991 р. необхідно провести референдум на підтвердження цього кроку [3, с. 502]. Відтак державотворчі процеси, політичні та соціальні зміни, а також розробка та прийняття нової Конституції набули принципово нового змісту, пов'язаного з існуванням України як незалежної держави, суб'єкта міжнародного права. Акт виконував виняткову установчо-констатуючу роль у формуванні національної системи права в цілому. Водночас документ уміщував цілу низку конституційних норм, зокрема, щодо незалежності Української держави, неподільності й недоторканості її території, чинності на території держави виключно Конституції та законів України.

Суверенітет України передбачав створення власної системи органів державної влади, визначення концептуальних підходів до питань організації державної влади та конституційного статусу вищих ланок державного управління, формування правових засад державного механізму влади. За таких умов гостро постало питання активізації процесу конституційного реформування. Набуття реального державного суверенітету, його законодавче закріплення, курс на радикальні перетворення у політичній, соціально-економічній, духовній сферах обумовили глибоке і достатньо інтенсивне оновлення конституційного законодавства в Україні, головним чином шляхом внесення змін і доповнень до чинної на той час Конституції 1978 р. У зв'язку з цим важливого значення набули Закони УРСР "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР" та "Про Президента Української РСР", прийняті

5 липня 1991 р. Після чого в чинну Конституцію було внесено доповнення: "Президент України є главою держави і главою виконавчої влади України", що призвело до неузгодженості та протиріччя [7, с. 19].

1 грудня 1991 р. відбувся Всеукраїнський референдум, на якому Акт проголошення незалежності України підтримали 28,8 млн громадян або 90,32 % з тих, що взяли участь у голосуванні [6, с. 38].

Таким чином, питання державно-правового статусу України було остаточно вирішене, а відтак перестало бути об'єктом найгостріших політичних дискусій. Настав період активного науково-теоретичного пошуку та апробації розроблених варіантів Конституції та конкретних конституційних норм. Уже на кінець січня 1992 р. Конституційна комісія розробила оновлений проект, який Постановою № 2525-XII від 1 липня 1992 р. було винесено на всенародне обговорення. Постанова рекомендувала Радам народних депутатів усіх рівнів обговорити на сесіях проект Конституції України та висновки і зауваження надіслати до Комісії з розробки нової Конституції України. Організацію роботи з обговорення проекту нового Основного Закону України та узагальнення зауважень і пропозицій, що надійдуть у ході всенародного обговорення, вирішено було покласти на Президію та постійні комісії Верховної Ради України [4, с. 550]. В основу ухваленого проекту було покладено Концепцію нової Конституції України, затверджену Верховною Радою України 19 червня 1991 р. У своїй структурі документ складався з преамбули, десяти розділів та перехідних положень, які об'єднували 266 статей та давали уявлення про сутність і зміст правового статусу особи, основ конституційного ладу, громадянського суспільства, територіального устрою, законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, місцевого та регіонального самоврядування, державної оборони й безпеки, охорони і зміни Конституції, державних символів України.

У всенародному обговоренні, що тривало з 15 липня по 1 листопада 1992 р., узяло участь майже 190 тис. громадян, 20 обласних, 114 міських, районних, селищних та сільських Рад народних депутатів, 118 об'єднань громадян, понад 2900 трудових колективів. Загалом до Конституційної комісії надійшло 47 тис. поправок, доповнень та заперечень до проекту. У центральних і місцевих періодичних виданнях було опубліковано понад 900 матеріалів, присвячених обговоренню й аналізу проекту Конституції. В Україні відбулися наукові симпозиуми, конференції, семінари, присвячені обговоренню проекту нової Конституції. Усі отримані пропозиції та зауваження були опрацьовані Робочою групою Конституційної комісії і 27 травня 1993 р. було підготовлено текст проекту нового Основного Закону [8, с. 197–263]. На цьому етапі до підготовки конституції залучалися закордонні експерти, пройшли авторитетні міжнародні конференції. Проведене в парламенті обговорення стосувалося переважно питань гарантування прав людини, розподілу влади, державної мови і символіки. Компромісу з багатьох питань досягти не вдалося і розгляд проекту знову було перенесено.

У червні-жовтні 1993 р. робота над документом активізувалася. Черговий відредагований варіант проекту Конституції було винесено на розгляд сесії Верховної Ради України 5 жовтня 1993 р. В обговоренні взяли участь близько 50 народних депутатів України, було висловлено понад 200 пропозицій та зауважень. За результатами сесійного обговорення 8 жовтня 1993 р. Верховна Рада України прийняла Постанову № 3494-XII "Про проект нової Конституції України", у якій йшлося про необхідність доопрацювання законопроекту й опублікування у пресі. Після доопрацювання текст законо-

проекту було значно скорочено, вилучено 40 статей та ще близько 30 уточнено. Певні зміни нормативного характеру торкнулися всіх розділів і глав проекту Конституції.

Саме в цей період у ході дебатів, що точилися на сесії Верховної Ради України, виявилася непримиренна суперечливість між позиціями Президента України Л. Кравчука і парламенту стосовно проблеми розподілу влади. Більшість депутатів вимагала зберегти положення чинного Основного Закону 1978 р. і відкинула норми про сильну вертикаль виконавчої влади, яка починалася б із Президента, про регіональне і місцеве самоврядування. Депутати лівої орієнтації бажали зберегти за парламентом основні владні повноваження і надати Президенту України в основному представницькі функції. Різні думки висувалися й щодо того, якою республікою мала стати Україна – парламентом чи президентською.

Наслідком політичної полеміки стало те, що після опублікування 26 жовтня 1993 р. доопрацьованого проекту Конституції реальний конституційний процес в Україні загальмувався. Питання про підготовку Конституції України жодного разу не вносилося до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України. Конституційна комісія практично самоліквідувалася. Основними причинами були розбіжності у поглядах на ключові питання державного устрою, криза влади, що наростала протягом 1992–1993 рр. та зрештою зумовила дострокові вибори парламенту і Президента України (відповідно, у березні та червні 1994 р.). За таких умов політична боротьба відвела конституційний процес на другий план і він фактично призупинився. Діючою залишалася Конституція УРСР 1978 р., до якої було внесено понад дві сотні поправок. Іноді поправки суперечили одна одній або первинному тексту Конституції, яка внаслідок цього втратила свою головну роль – бути регулятором політичного життя. Водночас у громадських та наукових колах конституційна дискусія тривала.

Наступний, третій етап конституційного процесу, охоплює період з весни 1994 р. до червня 1995 р. Цей період, а разом з ним і відновлення конституційного процесу в Україні, розпочалися після виборів нового складу Верховної Ради України і Президента України у 1994 р. Верховна Рада України нового скликання 20 вересня 1994 р. ухвалила Постанову № 165/94-ВР "Про чисельний склад комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії)" [11, с. 43]. До її складу ввійшли представники всіх суб'єктів законодавчої ініціативи. Було визначено, що очолюють Комісію на правах співголів Голова Верховної Ради України і Президент України; 15 членів Комісії делегує Верховна Рада України; 15 – Президент України; 1 представник делегується Верховною Радою Автономної Республіки Крим; 7 членів Комісії делегують судові установи України і Генеральна Прокуратура України.

На першому засіданні Конституційна Комісія визначила, що за робочу основу слугуватиме проект Конституції України від 26 жовтня 1993 р., а також взяла до уваги конституційні розробки політичних партій та громадських організацій, зокрема, проекти Конституції України Конгресу українських націоналістів, Християнсько-Демократичної партії України, Української республіканської партії, проект Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки, підготовлений фракцією комуністів у Верховній Раді України [16, с. 178]. Для подальшої роботи над проектом Конституції Комісією було створено секції з питань: засад конституційного ладу, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, громадянського суспільства в державі, законодавчої, виконавчої і судової влади, територіального устрою та територіальною організації влади.

Загалом конституційна діяльність у цей період характеризувалася політичним протистоянням між більшістю Верховної Ради України та Президентом України. Комісія періодично проводила свої засідання, розглядала організаційні питання, але за перші півроку своєї діяльності не прийняла жодного рішення стосовно змісту проекту нової Конституції України. Прагнучи зрушити справу з місця, Президент України Л. Кучма у грудні 1994 р. вніс до Верховної Ради України проект "Конституційного закону про державну владу і місцеве самоврядування в Україні", у якому містилися пропозиції про розмежування влади по лінії законодавчої та управлінсько-розпорядчій. Ішлося про те, щоб наповнити реальним змістом внесену до Конституції в 1991 р. статтю про запровадження посади Президента як глави держави та глави виконавчої влади [12, с. 68].

Проходження законопроекту у структурах парламенту відбувалося досить уповільнено. У багатьох депутатів ідея обмеження повноважень парламенту функціями опрацювання і прийняття законів не викликала ентузіазму. Проте на черговій сесії парламенту 18 травня 1995 р. внесений Президентом України Л. Кучмою законопроект "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" набрав 221 голос [17, с. 100–101]. Однак, щоб ввести його в дію потрібна була конституційна більшість голосів, тобто дві третини. При тому політичному спектрі, який існував у парламенті, назбирати ще понад 80 голосів було нереально. У зв'язку із цим Президент України запропонував керівництву парламенту укласти Конституційний договір між законодавчою і виконавчою владою терміном на один рік, за яким закон "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" вступав у дію, а тим часом Конституційна комісія повинна була розробити і дати на розгляд парламенту новий Основний Закон. Переговори із цього приводу в парламенті затяглися. У ситуації, що склалася, глава держави 31 травня 1995 р. видав Указ "Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентів України та Верховній Раді України" [13, с. 93]. Верховна Рада України відповіла 1 червня 1995 р. Постановою № 192/95-ВР "Про невідповідність Указу Президента України від 31 травня 1995 р. № 413/95 "Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентів України та Верховній Раді України" Конституції і законам України", тобто накладенням вето. Після цього в країні склалася гостра політична криза. У даній ситуації позиції президентської сторони виглядали краще позицій парламенту.

Саме такими подіями розпочався четвертий етап конституційного процесу. Згідно з чинною Конституцією Президент України не міг провести референдум без згоди парламенту, а на згоду ніхто не сподівався. Опитування він міг проводити, але воно не мало законодавчих наслідків, тому обидві сторони утрималися від звернення до виборців й опрацювали формулу компромісу. Відтак 7 червня 1995 р. Верховна Рада України більшістю в 240 голосів проголосувала за укладання Конституційного договору, який і припинив гостру кризу влади [18, с. 72]. Прийнятий документ містив нормативно визначену логіку подальшого конституційного процесу. За Договором тимчасово припинялася дія суперечливих положень Конституції 1978 р. Вважалося, що за рік гілки влади дійдуть згоди у конституційному питанні. На цей термін обмежувалися повноваження парламенту та місцевих рад і розширювалися нормотворчі та адміністративні функції виконавчої влади. Таким чином, Договір став наслідком політичного компромісу, який на певний час задовольнив обидві сторони. Президент отримав ширші владні повноваження, можливість