ФП 2012-4
ISSN 1995-6134

УДК 342.413(477)

І.Є. СЛОВСЬКА, канд. юрид. наук, доц.,
Національний університет «Одеська юридична академія»

АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОЕКТИ КОНСТИТУЦІЇ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

Ключові слова: *конституція, основний закон, альтернативні проекти конституції*

Процес створення Основного Закону відображає стан готовності громадян до кардинальних змін в системі організації державного апарату, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства. Політична й економічна нестабільність, відсутність порозуміння між представниками вищих органів державної влади, політичними партіями є негативними проявами державотворчих пошуків. Втім, вони не применшують важливості конституційної дискусії, не свідчать про передчасність еволюційних реформ.

Лібералізація державного режиму зумовлює концентрацію організаційних й матеріальних ресурсів різних за політичними поглядами суб'єктів перебудовних процесів. Очевидно, що виробити єдиний прогресивний для керівної еліти й опозиції варіант Основного Закону в доволі короткі історичні періоди за відсутності практики демократичного державно-правового будівництва, непросто. Саме ці обставини спричинили розробку об'єднаннями громадян, парламентаріями, науковими працівниками численних альтернативних проектів Конституції, які не були офіційно схвалені, але формували світогляд і політичну свідомість авторів чинних нормативно-правових актів.

Аналіз альтернативних проектів Основного Закону є важливим для розуміння національно-політичних передумов створення першої моделі конституційного ладу незалежної України, можливих варіантів еволюційного розвитку конституційного документа. Тому зазначена тематика, що є предметом нашого дослідження, є актуальною.

Питання становлення правової держави, розробки Основного Закону характеризувалися такими науковцями, як: В. М. Бодрухин, І. В. Довжук, Н. В. Линник, В. Ф. Литвиненко, М. І. Малишко, О. М. Мироненко та ін. Автор згадує в переліку лише тих вчених, праці яких використовувалися при підготовці даного дослідження. Їхні напрацювання є своєрідним базисом подальших теоретичних здобутків у цій царині.

Конституційна комісія, сформована Верховною Радою України в 1994 р., не взяла до уваги розробки своїх попередників за 1991–1993 роки, офіційні рішення Верховної Ради щодо концепції майбутнього Основного Закону. Її призначення щодо створення офіційного варіанту документа, визначення перспективних напрямів вивчення основ оптимального для України конституційного ладу не було реалізовано. Наслідком цього стала поява численних альтернативних конституційних проектів, розроблених науковцями, громадськими організаціями, депутатськими фракціями [1, с.51].

Зокрема, проект Конгресу Українських Націоналістів обстоював функціонування двопалатних Національних Зборів. Нижня Палата – Палата послів – формувалася за пропорційною виборчою системою на чотири роки, верхня – Сенат, шляхом непрямих виборів земельними Зборами, керівними органами етнічних меншин і релігійних організацій на шість років. Кандидати повинні відповідати вимогами по громадянству і володінню державною мовою, досягненню відповідного віку й проживанню в Україні протягом останніх років (в посли – двадцяти одного і п'яти років, в сенатори – тридцяти п'яти і десяти років, відповідно). Проект закріплював загальновизнані принципи депутатського мандату і гарантії діяльності парламентаріїв.

Палати функціонували в сесійному режимі за умови присутності не менше 2/3 складу відповідно до регламентів у формі підзаконних актів. Вони структурувалися керівними органами (Головою і заступниками Голови, Бюро в складі зазначених посадових осіб й голів постійних комісій), робочими органами (постійними і тимчасовими комісіями), фракціями

© Словська І.Є., 2012

ISSN 1995-6134

(лише в Палаті Послів) та допоміжним науково-консультативним, технічним та адміністративним персоналом, підпорядкованим Секретареві.

Національним Зборам прямо заборонялося делегувати повноваження іншим органам держави, виносити вотум недовіри Президенту і Віце-Президенту. Разом з тим, до виняткової компетенції Палати Послів належало проведення розслідування проти депутатів обох палат, Глави держави, членів уряду, голів та суддів Конституційного і Верховного судів, Глав дипломатичних представництв України за кордоном, Голів Національного банку й Контрольної Палати. Органом парламентського контролю за оперативним управлінням державною скарбницею визнавалася Контрольна палата.

Окрім контрольної функції, парламент реалізовував законодавчі й установчі повноваження. Зокрема, правом законодавчої ініціативи володіли Палати та їх члени, Президент, Кабінет Міністрів та Верховний Суд з питань свого відання. Термінові законопроекти Глави держави й уряду легіслатура розглядала протягом десяти днів.

Національні Збори надавали згоду на призначення Президентом кандидатури Прем'єр-міністра, а верхня палата – Сенат – ще й окремих міністрів. Президент проголошувався не лише Главою держави, але й виконавчої гілки (статті 65, 76, 85–91, 93–94, 97–100, 102–128 проекту Конституції Конгресу Українських Націоналістів) [2, с.16, 19, 22–34].

Інший альтернативний варіант – проект Конституції Української Республіканської Партії – в багатьох положеннях наслідував попередньо розглянутий документ. Декларуючи функціонування бікамеральних Національних Зборів і перейменовуючи нижню палату в Народну, він залишав без змін принципи формування й діяльності обох палат. Нововведенням стало право Національних Зборів призначати всеукраїнський референдум з питання довіри Президенту. В разі висловлення громадянами довіри, парламент достроково припиняв свою каденцію протягом двох тижнів.

Глава держави міг проголошувати подібний референдум щодо легітимності Національних Зборів. Він також зберіг за собою посаду очільника системи виконавчих органів державної влади. Проте повноваження в цій сфері обмежувалися прерогативою легіслатури призначати Прем'єр-міністра.

Право законодавчої ініціативи зосереджувалося лише в Президента і депутатів парламенту [3, с.13].

Конституційний проект Християнсько-демократичної партії зменшував чисельність парламентаріїв у Палаті депутатів до 303 осіб. Характеристики порядку обрання і загальної кількості сенаторів, формування нижньої палати, ведення парламентських процедур, призначення всеукраїнського референдуму з приводу висловлення довіри Президенту продовжили усталені традиції численних проектів Основного Закону, розроблених в той період державного будівництва [3, с.15].

Альтернативні конституційні проекти 1995 р. також пропагували функціонування однопалатної Верховної Ради. Законодавча інституція самостійно створювала вищі судові й виконавчий орган державної влади, реалізовувала законодавчу, контрольну і установчу компетенції. Парламентарії згідно з проектом комуністів виконували представницькі обов'язки, не припиняючи своєї безпосередньої виробничої чи службової діяльності, на принципах імперативного мандату. Більш радикальним видавався проект фракції соціалістів, оскільки Голова Верховної Ради, обраний населенням шляхом безпосередніх виборів, виконував одночасно й функції Глави держави. Посилення конституційно-правового статусу легіслатури свідчило про прагнення депутатів запровадити парламентську республіку [3, с.18, 21].

В лютому 1996 р. Конституційна комісія опрацювала проект Основного закону, проте він викликав багато нарікань. Ліві сил заперечували саму концепцію Конституції – посилення президентської влади [4, с.103] за умов декларування президентсько-парламентської республіки.

Запропонована модель бікамеральних Національних Зборів передбачала роботу Палати депутатів і Сенату (відповідно, 370 депутатів від вісімнадцяти років і 77 сенаторів після

ISSN 1995-6134

досягнення тридцяти років, що проживали в Україні останні п'ять років). Професійним парламентаріям гарантувався вільний мандат, недоторканість, індемнітет та заборонялося поєднувати представницьку роботу з іншою оплачуваною – випадки несумісності встановлювалися законом.

Парламент уповноважувався розпочати діяльність за умови обрання не менше 2/3 складу кожної з палат. Сесійний режим ґрунтувався на засадах гласності, колегіального розгляду питань й особистого голосування.

Реалізацію установчих і контрольних повноважень щодо уряду здійснювала Палата депутатів. Серед інших напрямків вирішення кадрових питань варто зауважити призначення і звільнення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Голови та половини складу Рахункової палати. Пропозиції наслідувати авторитетні демократичні інститути з контролю за правами особи і витратами державного кошторису позитивно оцінюються з огляду на їх відповідність нормативним стандартам світового парламентаризму.

Сенат формував склад вищих судових органів, надавав згоду на призначення Президентом Генерального прокурора, призначав та звільняв заступника Голови Рахункової палати й половину складу цього органу, вирішував питання національної безпеки й оборони.

Проект Конституції наголошував на можливості створення тимчасових слідчих комісій для розслідування проблем, що становлять суспільний інтерес. Призначенням комітетів і тимчасових спеціальних комісій визначався попередній розгляд й підготовка питань, віднесених до повноважень Національних Зборів.

Правом законодавчої ініціативи володіли парламентарії й Президент. Новацією документа стала регламентація необхідності долати вето Президента 3/5 складу Палат. За умов відсутності стабільної або навіть ситуативної парламентської більшості такі положення значно ускладнювали законодавчий процес.

Раціональним видається розмежування президентської і виконавчої гілок влади. Президент проголошувався лише Главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції й забезпечення громадянської злагоди в суспільстві (статті 72–74, 76–77, 79, 81–89, 93, 95, 101 проекту Конституції від 11.03.1996 р.) [5, с.16–22, 24, 26].

Заслуговує на увагу альтернативний проект, підготовлений фахівцями наукових та навчальних установ у 1996 році, який обстоював діяльність монокамерального парламенту. Професійні парламентарії (мінімальний вік у двадцять один рік, проживання в Україні протягом останніх п'яти років) обиралися шляхом прямих виборів на чотири роки. Верховна Рада володіла необмеженими законодавчими повноваженнями, обирала голову держави – Гетьмана, формувала підзвітний їй уряд. Лише народним депутатам, які керувалися в своїй діяльності запитами виборців і могли в будь-який час бути відкликаними, не зважаючи на статус недоторканих, гарантувалося право законодавчої ініціативи. Всі державні та інші органи були зобов'язані розглядати рекомендації парламентських комісій й вживати всіх необхідних заходів для реалізації їхніх рішень.

Проголошення класичної парламентської республіки (статті 37–38, 41–43, 46, 49 альтернативного варіанта Конституції України) [6, с.16–21] стало своєрідним викликом впливовій президентській гілці. В черговий раз політичне протистояння завадило прийняти стратегічне рішення щодо форми державного правління, балансу владних повноважень окремих інституцій. Подальша діяльність з перебудови системи функціонування апарату держави спрямовувалася на коригування змісту Основного Закону, яке завершилося схваленням Конституції 1996 р. [7].

Загострення масштабних політичних криз 2006–2007 років, колізійний характер оновленого змінами від 08.12.2004 р. [8] Основного Закону зумовили активізацію конституційної дискусії навколо розробки альтернативних варіантів нормативно-правового акта вищої юридичної сили. Проведення різного роду науково-практичних конференцій, призначенням яких було комплексне вивчення й узагальнення низки документів учасників конституцій-

ISSN 1995-6134

ного процесу, дозволило систематизувати проекти й досвід державного будівництва.

Серед репрезентативних джерел були досить оригінальні матеріали. Наприклад, Засадничий Всеукраїнський проект конституційних норм і вимог проголошував президентську республіку. Глава держави – Президент-Гетьман – визнавався керівником виконавчої гілки влади й одноосібно формував уряд. Законодавчому Віче заборонялося втручатися в діяльність інших інституцій, він реалізовував законодавчу владу.

Нижню й Верхню Палати комплектували по 250 професійних парламентаріїв. Нижня палата формувалася «за мажоритарним партійним принципом» і займалася законопроектними роботами та схвалювала законопроекти в першому читання. Документ прямо наголошував, що Нижня Палата позбавлена функцій контролю.

Депутати Верхньої Палати поділялися на представників Земель і Старійшин. Перші обиралася від «територіально визначених Земель України в кількості двох осіб», другі – «по двоє представників Земель – Старійшин». Верхня Палата працювала сесійно (стосовно Нижньої Палати подібна регламентація відсутня). До повноважень Палати належало розглядати й схвалювати в остаточному варіанті закони, співпрацювати з іншими органами державної влади і управління, суб'єктами зовнішніх відносин.

Проект Конституції досить умовно прописував установчі повноваження парламенту, а про контрольні не згадував взагалі. Зокрема, Вища Палата погоджувала призначення Президентом-Гетьманом Прокурора України, самостійно призначала п'ять суддів Конституційного Суду.

Для системного і постійного контролю за дотримання Конституції, діяльності органів держави, використанням державних коштів, моніторингу договірних, в тому числі й зовнішньоекономічних, відносин, веденням кадрової політики вводилася посада Головного Аудитора України. Він обирався громадянами одночасно з Президентом-Гетьманом й очолював спеціальний виконавчий орган – Аудиторську Палату в складі ста п'ятдесяти спеціалістів в галузях права, моніторингу, аналітичних досліджень [9, с.47–50, 52, 59–60].

Охарактеризований документ мало чим нагадував своїх попередників і сучасників, розроблених в епоху незалежності України, за стилем мовлення, структурою та змістом. Він, радше, видавався аналогом конституційних проектів кінця XIX – початку XX століть. Зрозуміло, що такий матеріал був непридатний для адаптації чи використання в якості теоретичного базису для подальших наукових пошуків.

Окремі народні депутати також не залишалися осторонь конституційної дискусії. Їхні проекти вирізнялися високим науково-практичним рівнем. Так, Конституція порядку, видана в 2009 р., декларувала президентську республіку з повним контролем Глави держави, який ставав й очільником уряду, над виконавчою гілкою. Президент зобов'язувався розпустити легіслатуру в разі її неможливості розпочати пленарні засідання протягом тридцяти днів однієї чергової сесії. Натомість, у Верховної Ради України були вилучені права приймати рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, призначати хоча б окремих міністрів, вирішувати питання висловлення вотуму недовіри уряду. Проте парламентарії отримували прерогативи направляти звернення безпосередньо до Президента, чого в чинній редакції Основного Закону були позбавлені.

Про демократичне спрямування документа й одночасно виклик постійній конкуренції законодавчої і виконавчої гілок свідчить регламентація проведення всеукраїнських референдумів про довіру Верховній Раді України та Президенту. У випадку заперечення довіри суб'єкт організації народного опитування призначав позачергові вибори до нелегітимного органу держави [10, с.22, 27, 30, 32, 36].

Проаналізовані альтернативні проекти Конституції свідчать про обстоювання їхніми авторами різних форм державного правління, прийнятних для України. Зміст документів залежав від політичних поглядів розробників, лобіювання ними певних провладних інтересів. Очевидним є той факт, що лише за наявності прагнення всіх суб'єктів переговорних процесів віднайти компроміс заради демократичного функціонування політичної системи й

ISSN 1995-6134

реального народовладдя, нехтування власними ситуативними амбіціями, можна виважено створити Основний Закон. Кожна із запропонованих вище моделей взаємодії гілок державної влади має право на повноцінне функціонування в конкретних історичних обставинах й згідно з політичною доцільністю, на думку керівної еліти, адаптацію в теорію і практику вітчизняного державного будівництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мироненко О. М. Історія Конституції України / О. М. Мироненко. – К. : Ін Юре, 1997. – 60 с.
2. Конституція (Основний Закон) України. Проект Конгресу Українських Націоналістів. – К. : [Б.в.], 1994. – 48 с.
3. Якою могла бути українська конституція. Проекти громадянського суспільства / ШПА при НаУКМА, УНЦПД, КВУ ; за заг. ред. Н. В. Линник. – К. : Лікей, 2008. – 64 с.
4. Бодрухин В. М. Нариси з історії української державності (XX століття) : монографія / Бодрухин В. М., Довжик І. В., Литвиненко В. Ф. та ін. – Луганськ : СНУ, 2001. – 140 с.
5. Конституція України (Української Народної Республіки або Народної Республіки Україна). Альтернативний варіант. – К. : [Б.в.], 1996. – 39 с.
6. Проект Конституції України, схвалений Конституційною комісією України 11 березня 1996 р. – К. : [Б.в.], 1996. – 44 с. (Проект Конституції підготовлено фахівцями Незалежного правового наукового Центру Української наукової Асоціації (НП НЦ УНА) за участю фахівців інших наукових та навчальних закладів, ВП ВОСТ і ряду інших незалежних профспілок України / відп. М. І. Малишко).
7. Конституція України : від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.
8. Закон України «Про внесення змін доКонституціїУкраїни» від 08.12.2004 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс] – Режим доступу :http://zakon2.rada.gov.ua
9. Проект Конституції України. Засадничий Всеукраїнський проект конституційних норм і вимог, підготовлений представниками українського народу – суверену як власника Верховної Державної влади. Науково-практична конференція – Віче «Буття Українців» / схвалено оргкомітетом 14.09.7515 (2007). – К. : Схід-Захід, 2007. – 76 с.
10. Конституція порядку. Проект А. Гриценка. – К. : [Б.в.], 2009. – 60 с.

Словська І. Є. Альтернативні проекти Конституції незалежної України / І. Є. Словська // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 830–834 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12cieknu.pdf

Проаналізовано нормативні положення альтернативних проектів Основного Закону, розроблених за часів незалежної Української держави. Наголошено на регламентації різних моделей взаємодії гілок державної влади, які можуть бути адаптовані в теорію і практику державного будівництва в певних історичних умовах.

***

Словская И.Е. Альтернативные проекты Конституции независимой Украины

Проанализированы нормативные положения альтернативных проектов Основного Закона, разработанных во времена независимого Украинского государства. Отмечено регламентацию разных моделей взаимодействия ветвей государственной власти, которые могут быть адаптированы в теорию и практику государственного строительства в определенных исторических условиях.

***

Slovska I.E. Alternative Projects of Constitution of Independent Ukraine

Normative positions of alternative projects of Constitution Law, developed in the days of the independent Ukrainian state are analyzed. It is marked regulation of different models of cooperation of branches of state power, which can be adapted in a theory and practice of state building in certain historical terms.