

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

В. Єрмолаєв, доктор юридичних наук,
професор Національної юридичної ака-
демії України імені Ярослава Мудрого

Деякі питання становлення вітчизняного парламентаризму в новітню добу

Наприкінці XIX — на початку XX ст. ідеї конституціоналізму і його складової — розвитку парламентаризму — набувають поширення в Україні. Їх теоретичні засади знаходять розробку в конституційних проектах М. Драгоманова, М. Грушевського, М. Міхновського, С. Дністрянського та ін., що враховують світовий досвід і практику парламентаризму в Російській і Австро-Угорській імперіях. У Західній і Наддніпрянській Україні формується багато-партійність, розгортається боротьба за конституційні права західних українців, демократизацію виборчого права, за реформування системи місцевого самоврядування в українській частині Російської імперії, демократичне вирішення національного питання.

Доба національно-визвольних змагань 1917–1920 рр., викликана падінням самодержавства в Росії, розпадом Австро-Угорської імперії, привела до відродження української державності, становлення вітчизняного парламентаризму як державотворчої практики¹. Проте тимчасовим «революційним парламентам» — Українській Центральній Раді у проголошеній Українській Народній Республіці, Українській Національній Раді в Західно-Українській Народній Республіці — не судилося в умовах громадянської і Першої світової війн, що продовжувалися, трансформуватися у парламентські установи європейського зразка². Утворення вищих представницьких органів влади в Наддніпрянській і Західній Україні стало відправним моментом процесу відродження української державності у XX ст.

¹ Докладніше про історію розвитку конституціоналізму та парламентаризму див.: Єрмолаєв В. Про двопалатний парламент: з історії парламентаризму в Україні / В. Єрмолаєв // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 1 (60). – С. 101–111.

² Детальніше див.: Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні : навч. посіб. / В. М. Єрмолаєв. – Х., 2007. – С. 110–180.

Те, що традиції представництва і парламентаризму пустили глибокі корені в менталітеті українського народу, був вимушений визнати і гетьман П. Скоропадський у 1918 р. Зокрема, майже через півроку після гетьманського перевороту він власноручно виправляв «Проект Основних законів Української держави», який передбачав вибори до майбутнього парламенту з двох палат — Державної Ради і Ради депутатів¹.

На відміну від державотворців УНР і ЗУНР теоретики і практики соціалістичної державності відкидали парламентаризм. В. Ленін стверджував, що парламент — «продажна і прогнила», «історично обмежена і умовна» установа буржуазного суспільства. Цей ідеолог більшовизму після повернення у квітні 1917 р. до Росії повчав однопартійців: не парламентська республіка — повернення до неї було б кроком назад, а республіка Рад робітничих, батрацьких і селянських депутатів по всій країні, знизу доверху². Перший Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, що був скликаний у Харкові 11–12 грудня 1917 р., проголосив вищим органом влади Всеукраїнський з'їзд Рад, а в перервах між з'їздами його функції мав виконувати Центральний виконавчий комітет³. Лише після прийняття Конституції УРСР 1937 р. вищим органом влади в Україні стала Верховна Рада УРСР як єдиний законодавчий орган республіки. Проте в парламентському режимі вона почала працювати із прийняттям Закону «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 27 жовтня 1989 р.

Розпад СРСР радикально змінив державно-правовий статус України. Обраний у 1990 р. на основі альтернативних виборів український парламент затвердив Конституційну комісію, до складу якої увійшло 59 народних депутатів України і спеціалістів у галузі права, соціології, економіки. Президії Верховної Ради було доручено внести на розгляд сесії парламенту у грудні того ж року Концепцію нової Конституції України⁴. Конституційна комісія 1 листопада 1990 р. затвердила план роботи, склад робочої групи⁵. Проект Концепції нової Конституції було

¹ Останній гетьман : Ювілейний збірник пам'яті Павла Скоропадського. 1873–1945 / Центр суспіл. дослідж. ім. В. Липинського ; Ін-т укр. археографії НАН України. – К., 1993.

² Ленін В. І. Повне зібрання творів : у 55 т. / В. І. Ленін. – К., 1969–1978. – Т. 31. – С. 105, 157.

³ Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С. 12–15.

⁴ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1990. – № 45. – С. 606, 607.

⁵ Там само. – 1990. – № 46. – С. 862–863.

підготовлено, він послідовно розглядався на п'яти засіданнях Комісії (останнє засідання — 03.07.1991 р.)¹. Неодноразові обговорення проекту Концепції виявили різні підходи членів Конституційної комісії до положень і принципів Концепції, сформульованих робочою групою, у т. ч. щодо структури майбутнього парламенту².

Концепція і принципи нової Конституції ретельно обговорювалися на республіканській науково-практичній конференції у Києві 19–20 квітня 1991 р.³ Щодо структури майбутнього парламенту, то, як зазначив Голова ВР УРСР Л. Кравчук на початку конференції, більшістю сприймається доцільність його двопалатної структури. Таку структуру парламенту відстоював і член Конституційної комісії Л. П. Юзьков, який очолював її робочу групу: склад Народної палати — народні депутати, обрані на 3 чи 4 роки по територіальних округах; Палати представників як палати територіального представництва — від усіх областей, по 3 представники від кожної, від Автономної Республіки Крим і Києва, обраних на 6 років. Робоча група вважала, що така структура парламенту зміцнить професійність його складу, повніше врахує особливості й інтереси різних регіонів республіки при прийнятті рішень, забезпечення певної рівноваги у самій Верховній Раді⁴. Висновки робочої групи підтримав член Конституційної комісії, керівник Секретаріату ВР, народний депутат М. Г. Хоменко. На його думку, саме двопалатний парламент «здатний забезпечити необхідну збалансованість у законотворчій роботі», сприяти «політичній стабільності, зміцненню демократичних традицій у державному житті». Це — «шлях до професіоналізації парламенту». Палата представників дозволить «повніше врахувати інтереси областей, забезпечити їх рівні можливості у здійсненні вищої державної влади в республіці, розробці і прийнятті законів, визначенні її бюджету, основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики». Верхня палата має обиратися на більш тривалий термін, ніж Народна палата, оновлюватись по частинах, мати пріоритет у внесенні змін до територіально-адміністративного устрою республіки, роботи органів місцевого самоврядування. Обидві палати мають діяти у сфері реалізації функцій законодавчої влади як цілком незалежні й рівноправні. Їх спільні засідання мають проходити під

¹ Див.: Тодька Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография / Ю. Н. Тодька. – Харьков, 2000. – С. 87–88.

² Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 9. – С. 234–235.

³ Концепція і принципи нової Конституції Української РСР : Республік. наук.-практ. конф. 19–20 квіт. 1991 р. – К., 1991. – 287 с.

⁴ Там само. – С. 16–18.

головуванням Голови Народної палати¹. В обговоренні лунали й пропозиції щодо назв палат парламенту — Ради народної ініціативи і Ради народної думи². Проте ця пропозиція не була підтримана учасниками конференції.

Проти двопалатної структури парламенту заперечував інший член Конституційної комісії, директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького АН УРСР Ю. С. Шемшученко: «Ми вважаємо, що на сьогодні немає об'єктивних підстав для створення двопалатного парламенту, оскільки Україна — унітарна республіка». Тим більше — встановлення різних строків повноважень, пріоритетів у вирішенні тих чи інших питань між палатами. «Неважко передбачити, — говорив Ю. С. Шемшученко, — що при нашій політичній культурі це призведе до війни палат між собою, ускладнить непросту парламентську ситуацію, збільшить витрати на утримання парламенту...» На його думку, дві палати навряд чи стануть фактором істотного підвищення якості законів. Тут головне залежить від компетентності депутатського корпусу, а не від кількості палат у Верховній Раді³. Цю думку поділяв й інший член Конституційної комісії, Голова Комісії ВР з питань законодавства і законності О. П. Коцюба: не ламати всю систему, а продовжити повноваження «тим депутатам, які перейшли на постійну роботу, це й була б палата представників». А вже при новому скликанні ВР можна буде відпрацювати систему двопалатного функціонування⁴.

Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою 19 червня 1991 р., передбачала в розділі V «Державний лад» прийнятною формою організації державної влади в Україні президентську республіку, в якій законодавчу владу здійснюють народ України шляхом референдуму і Верховна Рада України⁵. Парламент передбачався однопалатним, постійно діючим на професійних засадах.

На основі розробленої Концепції робоча група Конституційної комісії запропонувала проект нового Основного Закону України, підготовлений у листопаді 1991 р. Ним передбачався вже двопалатний парламент в Україні, вводився пост Президента як глави держави і голови виконавчої влади, який би обирався всенародним голосуванням.

¹ Концепція і принципи нової Конституції Української РСР : Республік. наук.-практ. конф. 19–20 квіт. 1991 р. – С. 90–94.

² Там само. – С. 72.

³ Там само. – С. 39–40.

⁴ Там само. – С. 51–52.

⁵ Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. – 1991. – № 35. – Ст. 466.

Цей перший проект (у редакції від 29 січня 1992 р.) був поширений серед громадськості й спеціалістів у галузі конституційного права, пройшов серйозну правову експертизу, обговорювався на міжнародному семінарі у Празі 3–5 березня 1992 р., у Києві 3–5 липня того ж року на симпозіумі «Конституція незалежної України». Проект було схвалено, хоч деякі його положення піддавалися гострій критиці¹.

Після доопрацювання Конституційною комісією проект нової Конституції було внесено на розгляд Верховної Ради України. Внаслідок активного обговорення 30 червня і 1 липня 1992 р. ВР України прийняла рішення про винесення проекту на всенародне обговорення. Цей проект у редакції від 1 липня 1992 р. у розділі V «Державна влада» передбачав належність законодавчої влади в Україні Національним Зборам у складі двох палат — Ради депутатів і Ради послів (у додатку і в «Перехідних положеннях» — варіант однопалатним Національним Зборам із 450 депутатів)². Раду депутатів мали складати 350 депутатів, обраних на 5 років по одномандатних виборчих округах (ст. 127). Рада послів як орган територіального представництва мала обиратись по одномандатних округах теж на 5 років на основі рівного представництва — по 5 послів від кожної області, Республіки Крим і м. Києва (ст. 128). Передбачалося, що ніхто з депутатів чи послів не міг бути одночасно членом обох палат або мати інший представницький мандат. Проект Конституції визначав повноваження і організацію роботи Національних Зборів, ускладнений законодавчий процес.

У ході всенародного обговорення у липні — жовтні 1992 р., як свідчать матеріали преси, більшість дописувачів висловлювалися за однопалатну структуру українського парламенту, скорочення депутатського корпусу до 250 і навіть 150–100 депутатів³. Прихильники двопалатного парламенту в більшості не погоджувалися з його назвою і пропонували інші назви — Народні Збори, Національна Рада, Державна Рада, навіть — Центральна Рада, а палат — Рада послів і Рада сенаторів, Рада республіки і Рада національностей тощо.

За результатами всенародного обговорення до проекту Основного Закону робочою групою були внесені суттєві зміни, схвалені Конституційною комісією. Зокрема, тепер у ст. 98 розділу V проекту

¹Тодька Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография / Ю. Н. Тодька. – Харьков, 2000. – С. 92–93.

²Голос України. – 1992. – 17 лип.; Правда України. – 1992. – 21 лип.

³Див.: Обговорення проекту Конституції України в газетних публікаціях (липень – жовтень 1992 р.) / Центр. наук. б-ка ім. Вернадського АН України. – Т. 1–3. – К., 1993.

передбачалося, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України». Проект в офіційній редакції від 27 травня 1993 р. був переданий на розгляд до Верховної Ради. Вона розглянула доопрацьований проект і прийняла рішення опублікувати його у жовтні 1993 р., що й було зроблено Конституційною комісією 26 жовтня 1993 р.¹

Парламент України дванадцятого скликання не зміг прийняти нову Конституцію не лише внаслідок суттєвих розходжень із ключових питань державного будівництва, а й кризи влади, що загострювалася протягом 1992–1993 рр. Прийняття Конституційної угоди між ВР і Президентом України від 8 червня 1995 р. про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України² дозволило більш ефективно діяти владним органам, у т. ч. і в завершених підготовки і прийняття нового Основного Закону. В жовтні того ж року робоча група представила Конституційній комісії його новий проект, у якому були враховані положення Конституційної угоди, існуючі проекти Основного Закону, в т. ч. підготовлені рядом політичних партій, пропозиції народних депутатів, членів Конституційної комісії.

В остаточній редакції проект Конституції України був схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 р. і представлений у парламенті³. Проект передбачав, тепер вже в розділі IV ст. 71, здійснення законодавчої влади парламентом — Національними Зборами. Вони мали складатися з двох постійно діючих палат — Палати депутатів і Сенату. Нижня палата парламенту мала складатися із 370 депутатів, обраних на 4 роки, верхня палата формувалася на основі рівного представництва від кожної області, АРК і м. Києва — по 3 сенатори, а від Севастополя — 2, обраних теж на 4 роки шляхом прямих виборів у багатомандатних округах. Проект визначав загальну компетенцію обох палат парламенту, їх спеціальні повноваження і функції.

Цей проект Основного Закону ґрунтовно вивчався і обговорювався в постійних комісіях і фракціях Верховної Ради, пройшов три читання. У постійних комісіях і на пленарних засіданнях до проекту було внесено чимало змін. Від самого початку його обговорення значна частина народних депутатів не погодилися із запропонованою робочою групою Конституційної комісії двопалатною структурою майбутнього

¹ Конституція України : Офіц. проект у ред. від 26 жовтня 1993 р. // Укр. право. – 1994. – № 1. – С. 62–111.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

³ Уряд. кур'єр. – 1996. – 21 берез. (№ 53–54).

парламенту та його перейменуванням у Національні Збори. Для успішного завершення процесу прийняття нової Конституції України важливе значення мало утворення узгоджувальної комісії на чолі з народним депутатом М. Сиротою, затвердженої 05.05.1996 р. постановою Верховної Ради. На завершальному етапі роботи над проектом до узгоджувальної комісії постановою ВР від 27 червня приєдналась узгоджувальна рада депутатських фракцій і груп, що прискорило підготовку узгодженого тексту проекту. Заключне засідання парламенту з проекту Конституції України 27–28 червня 1996 р. завершилося прийняттям нового Основного Закону України. Конституція України визначила Верховну Раду єдиним законодавчим органом в Україні, її конституційний склад — 450 народних депутатів України. Тоді, влітку 1996 р., конституційній більшості народних депутатів, хто голосував за прийняття нової Конституції України, здавалося, що вона найбільш досконало і оптимально врегулює організацію і діяльність публічної влади, вищого представницького органу України, її однопалатного парламенту.

Проте не минуло й чотирьох років після прийняття Конституції, як громадяни, розчаровані наслідками законотворення і картиною самого законодавчого процесу, діяльністю трьох гілок влади, на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. дали чіткі й однозначні відповіді на поставлені питання. Реалізувавши своє конституційне право на волевиявлення, народ України висловився за скорочення депутатського корпусу до 300 членів (89,91 % тих, хто голосував), за встановлення додаткових підстав розпуску парламенту — 84,69 %, за ліквідацію депутатської недоторканності — 89 %, за двопалатний парламент, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації — 81,68 %¹. Але результати консультативного референдуму виявилися не такими, яких очікував від нього склад тодішнього, а тим більше наступних скликань парламенту. Волевиявлення народу на ціле десятиліття залишилося декларативним, а питання безпосередньої демократії в аспекті конституційної правосуб'єктності українського народу — невирішеним.

Таким чином, звернення до історичних форм парламентаризму в Україні засвідчує, що функціонування вищих представницьких органів тут найдовше було пов'язано з їх двопалатною структурою часів Русько-Литовської держави, Речі Посполитої, Австро-Угорської і Російської імперій. Реальне відновлення парламентаризму в австрійській

¹ Уряд. кур'єр. – 2000. – 25 квіт. (№ 76).

частині Західної України відбулося лише після 1861 р. Реформа державних інституцій врядування і самоврядування, прийняття Конституції 1867 р. сприяли залученню західних українців до державного життя, створенню самостійних і самоврядних громад. Українське представництво в обох палатах Державної ради, Галицькому і Буковинському сеймах, хоча й було непропорційним відносно інших національних представництв при польській перевазі в Галичині й румунської в Буковині, відчутно сприяло стрімкій модернізації українського національно-політичного руху, захисту національних інтересів у парламентських установах. М. Грушевський відзначав можливість для українського представництва впливати на розвиток місцевого законодавства і управління, менше — на імперське законодавство¹. Досвід українського представництва в австрійському парламенті і крайових сеймах, у російській Думі виявив всю гостроту проблеми пропорційного національного і територіального парламентського представництва. Тож, з урахуванням результатів референдуму 16 квітня 2000 р. є важливим, щоб верхня палата майбутнього Українського парламенту була справжнім виразником регіональних інтересів. При цьому, мабуть, важливо виходити не з «рівного представництва областей», як передбачалося проектами Конституції України від 21.07.1992 р., 11.03.1996 р. і передбачається у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» 2009 р., а рівного представництва населення областей, що є нерівними за чисельністю населення. Заслуговує на увагу й досвід делегованого представництва в сеймах Русько-Литовської держави, крайового представництва в австрійському парламенті до 1871 р., коли провінційні сейми обирали послів до нього. Тому (як варіант) прийнятним способом формування Сенату, передбаченого проектом Конституції від 11.03.1996 р. і проектом Закону «Про внесення змін до Конституції України», може бути обрання його членів депутатами обласних Рад, ВР АРК, міською Радою м. Києва. При цьому слід передбачити і механізм відкликання senatorів тими ж представницькими органами, які їх делегували.

Наостанок слід зазначити, що й історичний досвід інших європейських країн — Франції, Іспанії, Італії, Нідерландів, сусідніх постсоціалістичних країн — Польщі, Чехії, Словаччини, Румунії, Росії та Білорусі теж довів ефективність, з точки зору регіонального представництва, способів формування верхньої палати парламенту.

¹ Грушевський М. Українці в Австро-Угорщині / М. Грушевський // Хроніка 2000. – 1998. – № 23–24. – С. 156.

Так, депутати Національних зборів Франції за Конституцією 1958 р. обираються прямим голосуванням, а Сенат — по департаментах колегіями регіональних радників цих департаментів, делегатів муніципальних рад та їх заступників. Сенат «забезпечує представництво територіальних колективів Республіки», а «французи, що проживають за межами Франції, представлені в Сенаті», говориться в Конституції Франції (ст. 24)¹. До речі, українська діаспора теж численна, але лише частково бере участь у парламентських виборах в Україні.

Зрозуміло, мало передбачувана поведінка українського політикуму, відсутність консолідації політичної еліти піддають сумніву результативність майбутньої парламентської реформи. Проте сьогодні вона є очевидною і назрілою. Без системного оновлення конституційного ладу, ефективної організації публічної влади, сталого законотворення, впровадження більш демократичних принципів управління, розвитку місцевого самоврядування неможливо буде подолати і системну кризу в Україні.

Вважаємо, що вирішення цих проблем вітчизняного державотворення потребує врахування історичного досвіду, передусім досвіду й напрацювань конституційного процесу 1990–1996 рр., уроків реалізації чинної Конституції. Залишаються актуальними забезпечення регіонального представництва через створення двопалатного парламенту, забезпечення на конституційному рівні реалізації форм безпосередньої демократії.

Чи ж навчимося враховувати давні й недавні уроки історії, не повторювати помилок державотворення? Наш великий державотворець М. С. Грушевський, коли писав статтю «Перша річниця російської конституції» у 1906 р., навряд чи міг передбачити, що його гірка констатація залишиться і для нас гіркою: «українці розбиті на атоми, де партійність вища від спільних національних інтересів», де панує «розтіч і гуртківство»².

¹ Гуманітарні науки. – Б. м., 2006. – № 1. – 1СД.

² Грушевський М. Твори : у 50 т. / М. Грушевський. – Львів, 2002. – Т. 1 : Серія соціально-політичних творів 1894–1907 рр. – С. 373–375.