

*against humanity is disclosed in the following international instruments, with consideration of all the achievements and achievements of the ICTY.*

**Key words:** *crimes against humanity, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, an armed conflict, Criminal Law, the Special Court for Sierra Leone.*

УДК 4(477):342.5

**Пекарчук В. М.,**

доктор історичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м.Чернігів

## **СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ 90-Х РР. ХХ СТ.**

*На основі всебічного аналізу різнопланових джерел досліджено особливості правового статусу та форм діяльності Верховної Ради України, її взаємодія з іншими органами центральної влади в умовах незалежності. У статті зазначено, що в першій половині 90-х років ХХ ст., особливо до прийняття Конституції 1996 р., повноваження Верховної Ради України почали звужуватися, оскільки відбувався поступовий перехід від парламентської моделі до президентсько-парламентської республіки.*

**Ключові слова:** *парламент, президент, президентсько-парламентська республіка, Конституція України, Конституційний договір.*

**Постановка проблеми.** Події останньої чверті століття, з відомих причин, переконливо доводять, що проблематика державного будівництва не тільки не втратила актуальності, а й потребує все більшої уваги з боку і науковців, і політикуму, і держави. Становлення парламентаризму в Україні є тривалим і складним процесом, що відбиває всі труднощі структуризації українського суспільства, недосконалість державного й партійного будівництва, неналежний рівень політичної і правової культури вітчизняного політикуму. На цей час у країні починає набирати обертів кампанія з виборів уже дев'ятого складу парламенту. Однак немає підстав говорити про усталеність засад і відповідність практик вітчизняного парламентаризму демократичним стандартам, про стабільне законодавче забезпечення парламентських виборів і конституційне – статусу, повноважень і функцій Верховної Ради України. Кожна виборча кампанія відбувається за новим законом, що змінює не лише процедуру, а й систему виборів; змінюється також роль і місце вищого законодавчого органу в

системі державної влади. У зв'язку з цим актуальним є виокремлення та вивчення позитивних напрацювань, що стосуються правових засад статусу українського парламенту, особливостей процесу інституалізації, законодавчої діяльності з питань будівництва, формування зовнішньополітичного вектора українського державотворення на прикладі діяльності українського парламенту 1990-х рр.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання про становлення і розвиток організаційно-правових засад діяльності Верховної Ради України в умовах незалежності, шляхи їх подальшого вдосконалення суттєво впливають на процес державотворення в Україні і тому викликають постійний інтерес науковців. Серед авторів, які займалися висвітленням вказаної проблематики, слід згадати провідних вітчизняних учених-юристів, істориків, таких як: Литвин В., Шаповал В., Петришин О., Касьянов Г., Козюбра М., Святоцький О., Любченко П., Процюк І. та ін. Однак у той же час перед суспільством з'являються нові проблеми, які потребують широкого аналізу та вирішення, особливо використовуючи попередній позитивний досвід, а також враховуючи попередні прорахунки в діяльності провідних державних інституцій.

Відзначаючи цінність попередніх досліджень, слід констатувати, що в Україні і сьогодні не вщухають суперечки щодо чіткого визначення повноважень центральних органів влади.

**Мета цієї статті** полягає у з'ясуванні алгоритму змін законодавчої бази, що регламентувала статус та форми діяльності Верховної Ради України як законодавчого органу влади у правовому вимірі 1990-х рр. Зазначено концептуально-правові принципи з проблеми трансформації політичної системи, які були основою нормативно-правових актів, прийнятих упродовж вказаного періоду.

**Виклад основного матеріалу.** За радянської доби в Україні, як і в інших республіках Радянського Союзу, не було посади президента. Його повноваження певною мірою виконувала президія Верховної Ради, яка була постійно діючим органом. У період між сесіями, а вони проводилися два рази на рік (кожна по кілька днів), президія видавала акти нормативного характеру,

певні розпорядження й вирішувала важливі поточні питання. У подальшому більшість з них підлягала підтвердженню певними законодавчими актами, які схвалювались на відповідній сесії.

27 жовтня 1992 року Верховною Радою України внесено зміни та доповнення до статей 104, 114-5 і 114-9 Конституції (Основного Закону) України (про повноваження Верховної Ради щодо законотворчої діяльності, порядку підписання законів та введення їх у дію). 25 січня 1994 року Верховною Радою України розглянуто «Основні конституційні положення про організацію державної влади і самоврядування України», в яких йшлося про структуру органів законодавчої та виконавчої влади в умовах президентсько-парламентської республіки. Відповідно до змін, внесених до Основного Закону, нових Законів України, проведено зміну структури та характеру діяльності галузевих міністерств: їм надано статус головних (провідних) органів у системі центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у відповідній галузі, у сфері використання їх можливостей для здійснення її безпеки та соціально-економічного розвитку.

Після ухвалення Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні» від 8 червня 1995 року на період до прийняття нової Конституції України повноваження Президента кардинально змінилися в бік посилення влади глави держави [1, с. 369–371]. Президент України отримав право законодавчої діяльності, а саме – право на видання указів з питань економічної реформи, які мали діяти до прийняття відповідних законів та призначення всеукраїнського референдуму в порядку, передбаченому законом. Тобто інститут президентства поєднав у собі виконавчі та законодавчі функції та еволюціонував у бік формування президентської республіки.

У новій Конституції України, прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, було закріплено положення, згідно з яким «Президент України є главою держави і виступає від її імені». Статус Президента дещо зменшено. Звужено соціально-економічну сферу повноважень Президента, але роз-

ширено кадрові повноваження. Президент вже не є главою виконавчої влади, але за ним закріплено чимало міжвладних компетенцій, через які він реально може і повинен впливати на діяльність державних органів влади як спрямовуючий, наглядовий та організаційний інститут [1, с. 46–49]. З прийняттям Конституції 1996 року була ліквідована президія, що призвело до суттєвого звуження повноважень Верховної Ради України.

Згідно зі статтею 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі. Верховна Рада України відповідно до положень Конституції 1996 р. за пропозицією не менше як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу могла розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та ухвалити резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У той же час авторитет президентсько-парламентської республіки ґрунтується не стільки на законодавчих положеннях, скільки на реальній організованості та силі суб'єктів політичного процесу: президентські структури набагато консолідованіші, ніж парламент та партійний політикум, а головне – ніж структури громадянського суспільства.

За таких умов вирішення всіх суперечностей владних структур відбувалося шляхом «договірного процесу», а «білі плями» в законодавстві призводили до політичних криз. Проблема ж полягала у відсутності консолідованої політичної сили, або коаліції політичних сил, яка здатна була б на законодавчому рівні закріпити юридичні норми, що вирішили б суперечності [2].

15 грудня 1994 року на розширеному засіданні президії Верховної Ради України за участю Президента було вирішено створити погоджувальну комісію з підготовки Закону про владу. До її складу увійшло 10 осіб – по п'ять від парламенту і президентської адміністрації. Причому кандидатури від Президента представляв Мороз О., а від Верховної Ради України – Кучма Л.

За проектом Закону про владу Верховній Раді України відводилися лише законотворчі функції. Вона позбавлялася права втручатися у справи регіонів, не передбачалося й затвердження нею з подачі Президента складу Уряду – парламентарії могли лише заслуховувати його програму та схвалювати її або висловлювати Кабінету вотум недовіри. Президент мав очолити вертикаль органів виконавчої влади, формувати Кабінет Міністрів України і призначати Прем'єра. Йому підпорядковувалися обласні та районні держадміністрації, керівниками яких ставали голови Рад. Він же мав право розпустити парламент, якщо той двічі підряд не схвалить програму діяльності Уряду і висловить йому недовіру. Ради залишалися тільки на базовому рівні – у містах, селищах і селах.

Депутати не прийняли законопроект у першому читанні і передали його Узгоджувальній комісії на доопрацювання.

28 грудня 1994 року в парламенті виступив керівник адміністрації Президента України Табачник Д. Він закликав депутатів до спокою і запропонував їм подумати над законопроектом – день, два чи чотири. Враховуючи, що провал законопроекту може призвести до референдуму, на цьому ж засіданні парламентарії прийняли законопроект за основу.

На початку 1995 року президентська команда посилює тиск на Верховну Раду України з тим, щоб схилити її до якомога скорішого прийняття Закону. Кучма Л. знову нагадав, якщо парламент не ухвалить Закон про владу, він змушений буде винести питання на референдум, який і створить йому підґрунтя для подальших дій. При цьому він вважав, що такий шлях не є оптимальним. На зустрічі з редакторами провідних українських газет у м. Житомирі Кучма Л. зазначив, що підготовка до такого референдуму затягнеться на декілька місяців, а стабілізувати владу в державі потрібно негайно.

Отже, центральні органи влади не просто конфліктували, а катастрофічно руйнували всю владну вертикаль.

Верховна Рада України в цілому була налаштована на компроміс щодо принципових положень Закону, але прагнення швидше розв'язати вузол суперечностей з її боку не спостерігалось. 16 січня 1995 року Мороз О., виступаючи на нараді голів Рад усіх

рівнів, виклав свою схему прийняття Закону про владу. На його думку, законопроект спочатку слід обговорити в другому читанні, а потім положення, які закладають механізм функціонування сильної виконавчої влади, перенести в законопроект про місцеві Ради, який приймається у третьому читанні [3]. У такому випадку владна вертикаль підпорядковувалася б як Верховній Раді України, так і Президенту з Урядом. Ці висловлювання свідчили про цілковите незбігання точок зору керівництва парламенту й Президента щодо процесу прийняття Закону про владу.

18 травня 1995 року черговий розгляд у парламенті Закону про владу знову розпалив політичні пристрасті. Прагнучи прискорити прийняття закону, Кучма Л. через свого офіційного представника в парламенті Бурчака Ф. запропонував доповнити документ пунктами, в яких йшлося про розпуск Верховної Ради України та процедуру імпічменту Президенту. Ці пропозиції остудили пристрасті й того ж дня парламент ухвалив Закон «Про державну владу і місцеві органи самоврядування».

31 травня Президент виступив по телебаченню зі зверненням до народу. Ситуацію, яка склалася в державі, він назвав політичною кризою, що паралізувала життя в Україні. «Політична війна відбувається між нерозподіленими функціями владних інститутів, – сказав він. – Закон про владу прийнято, але його втоплено в технічних процедурах застосування, навколо нього розв’язано цілу політичну кампанію. Президента звинувачують у намаганні створити авторитарний режим, здійснити антиконституційний переворот. Верховна Рада України продемонструвала неспроможність працювати конструктивно» [4]. Того ж дня Кучма Л. підписав Указ про створення центральних і регіональних комісій з проведення 28 червня 1995 року Всеукраїнського опитування громадян про довіру Верховній Раді України і Президенту [5].

2 червня парламент наклав вето на цей указ Президента як такий, що не відповідає чинній Конституції. У відповідь Президент, вважаючи, що він не порушив жодної статті Основного Закону, Указом від 6 червня підтвердив чинність Указу № 413 «Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президенту і Верховній Раді України». 6 червня на нараді в адміністрації Президента за участю Голови Верховної Ради Ук-

раїни Мороза О. і керівників усіх парламентських фракцій було прийнято рішення про укладання Конституційної угоди, яка має відкрити шлях для введення в дію Закону про владу.

7 червня це питання було винесено на сесію Верховної Ради України. У своєму виступі Кучма Л. сказав, що «підтримує пропозицію деяких фракцій щодо укладання Конституційного договору, який створить основу для організації влади, дозволить започаткувати виконавчу владу, спроможну діяти адекватно сучасній ситуації».

Мороз О., виступаючи перед депутатами, зазначив, що «закон має багато недоліків. Із колізії, що виникла в країні, Президент сподівався вийти шляхом опитування виборців. Шлях цей не конституційний. Люди не розуміють, чому, довіривши нам владу, мусять ще нас мирити. Тому потрібно шукати компроміс на основі тимчасової юридичної і політичної домовленості, якою може бути Конституційний договір» [6].

Стаття 6 договору закріпила за Верховною Радою України законодавчу владу, а стаття 19 визначила Президента главою держави і державної виконавчої влади [7].

Перші кроки з реалізації Закону «Про державну владу і місцеві органи самоврядування» та положень Конституційного договору засвідчили, що закладені в них суперечності дають про себе знати як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Намагання Президента оперативно реагувати своїми указами на соціально-економічні проблеми були розцінені Верховною Радою України як втручання виконавчої влади в поле діяльності парламенту. Мороз О., виступаючи 5 вересня 1995 року на відкритті четвертої сесії, заявив, що «у цей час повноваження між Верховною Радою і Президентом України розмежовані лише щодо формування Уряду. Процес формування Указами Президента паралельної системи законодавства не тільки не припиняється, а навпаки, посилюється» [8].

Стало зрозумілим, що за наявності чинної Конституції «Закон про владу» і Конституційний договір не зможуть вирішити проблему. Об'єктивно визріла потреба у прийнятті нової Конституції – Основного Закону незалежної України. У вересні 1995 року конституційний процес набув нового дихання. Спільним

рішенням співголів Конституційної комісії Кучми Л. та Мороза О. була утворена спеціальна група з учених-правознавців для роботи над проектом, взятим за основу.

2 квітня 1996 року Президент виступив на сесії Верховної Ради України з доповіддю про внутрішню і зовнішню політику в 1995 році. У ній він назвав Конституцію України полем боротьби за незалежну державу і наголосив, що визначальну політику повинен виробляти саме Президент, а всі інші – виконувати її [9].

Протиборство гілок влади навколо проекту Основного Закону посилювало напругу в суспільстві. Результатом стала відставка Прем'єр-міністра Марчука Є., прийнята 27 травня 1996 року. В інтерв'ю газеті «Дзеркало тижня» екс-прем'єр зауважив, що «дуже важко працювати в атмосфері політичного цинізму і лицемірства, коли свідомо говорять одне, думають друге, а роблять третє» [10]. 28 травня Прем'єр-міністром України був призначений Лазаренко П.

Ухвалення 4 червня Верховною Радою України проекту Конституції в першому читанні тимчасово втихомирило суперечки як у парламенті, так і між гілками влади. Але 24 червня під час зустрічі з членами Тимчасової спеціальної комісії Кучма Л. поставив ультиматум: якщо парламент не погодиться з його принциповими зауваженнями щодо окремих статей Конституції, він змушений буде повернутися до проекту Конституційної комісії. Він передав Комісії свій список із 12 пропозицій. 25 червня до роботи Тимчасової комісії долучилися представники команди Президента на чолі з Табачником Д.

26 червня 1996 року Кучма Л. підписав Указ про проведення референдуму. Але Верховна Рада України, працюючи всю ніч з 27 на 28 червня, вранці о 9:30 прийняла Конституцію України (результати голосування були такими: «за» – 321, «проти» – 45, «утрималось» – 12, не голосували – 17).

Після прийняття нової Конституції України акценти не відразу, але поступово зміщуються в бік парламентсько-президентської республіки як форми державного правління і як механізму втілення демократичних ідеалів.

У той же час ще в передвиборчій програмі кандидата у Президенти України Кучми Л. Д. йшлося «про політичну відпові-



дальність більшості в парламенті: на базі широкої суспільної коаліції». Проблема створення парламентської більшості актуалізувалась і після перемоги Кучми Л. на президентських виборах 1999 року.

**Висновки.** Таким чином, у 90-х роках ХХ століття прийняті законодавчі акти, в яких визначено правові засади щодо статусу і форм діяльності Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади в незалежній Україні. Вони засвідчили, що Україна ставала президентсько-парламентською республікою. 27 жовтня 1992 р. Верховна Рада України внесла зміни та доповнення до Основного Закону щодо повноважень Верховної Ради у законодавчій діяльності, порядку підписання законів та введення їх у дію. Після ухвалення Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні», який діяв до прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., повноваження Президента збільшилися. З прийняттям нової Конституції України було закріплено правові засади функціонування парламенту. Зокрема, підкреслено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Для перетворення України на парламентсько-президентську республіку необхідно було створити таку більшість у парламенті, яка змогла б внести відповідні зміни до Конституції, тобто реалізувати це політичне завдання. 1 лютого 2000 року така парламентська більшість була створена, але суперечності між фракціями, низький рівень політичної культури призвели до неспроможності більшості на початку 2001 року підтримати законопроект про внесення змін до Конституції за результатами референдуму та до розпаду більшості.

### Список використаних джерел

1. Історія української Конституції / [упоряд.: Слюсаренко А., Томенко М.]; Українська правнича фундація. Київ: Право, 1997. 464 с.
2. Головка О. Коли кожен на своєму місці: про відзначення Дня місцевого самоврядування. *Урядовий кур'єр*. 2001. 8 грудня.
3. Скачко В. Компромисс по-Морозовски или замораживание процессов на фоне отсутствия региональной политики. *Зеркало недели*. 1995. 21–27 января.
4. Збірник Указів Президента України. Київ: Адміністрація Президента України. 1996–2003.

5. Про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентові України та Верховній Раді України: Указ Президента України від 31.05.1995 № 413/95. *Урядовий кур'єр*. 1995. 3 червня.

6. Виступ Голови Верховної Ради О. Мороза на сесії Верховної Ради 7 червня 1995 р. *Голос України*. 1995. 8 червня.

7. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 08 червня 1995 р. № 1к/95-вр / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

8. Вступне слово Голови Верховної Ради О. Мороза при відкритті четвертої сесії Верховної Ради 5 вересня 1995 р. *Голос України*. 1995. 6 вересня.

9. Кучма Л. Ми стверджуємось як держава. *Урядовий кур'єр*. 1996. 4 квітня.

10. Яценко Н. Долог век у зарплатного долга. *Зеркало недели*. 1996. 25–31 мая.

**Пекарчук В. М.**

## **СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ТЕНДЕНЦИИ 90-Х ГГ. XX СТ.**

*На основе всеобщего анализа разноплановых источников исследованы особенности правового статуса и форм деятельности Верховного Совета Украины, его взаимодействие с другими органами центральной власти в условиях независимости. В статье отмечено, что в первой половине 90-х годов XX ст., особенно до принятия Конституции 1996 г., полномочия Верховного Совета Украины начали сужаться, поскольку происходил постепенный переход от парламентской модели к президентско-парламентской республике.*

**Ключевые слова:** парламент, президент, президентско-парламентская республика, Конституция Украины, Конституционный договор.

**Pekarchuk V. M.**

## **DEVELOPMENT OF THE LEGISLATIVE POWER IN UKRAINE: TRENDS OF THE NINETIES IN THE 20<sup>TH</sup> CENTURY**

*The author researches the peculiarities of the legal status and activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, its interconnection with other bodies of the central powering in the conditions of independence on the basis of the detailed analysis of the various sources. In the article the author states that in the first half of the nineties in the 20<sup>th</sup> century, especially till the Constitution of 1996 was adopted, the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine became limited as there was a gradual transition from the parliamentary republic to the presidential and parliamentary republic.*

*In particular, it was emphasized that the only body of legislative power in Ukraine is the Parliament - the Verkhovna Rada of Ukraine. In order to transform Ukraine into a Parliamentary and Presidential Republic, it was necessary to create such a majority in the parliament, which would be able to make appropriate amendments to the Constitution, that is, to realize this political task. On February 1, 2000, such a parliamentary majority was created, but the contradictions between the factions and the low level of political culture led to the failure of the majority at the beginning of 2001 to support the bill on amendments to the Constitution, following the results of the referendum and the collapse of the majority.*

**Key words:** *Parliament, President, presidential and parliamentary republic, the Constitution of Ukraine, the Constitutional treaty.*