

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Кравцова З.С.,

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри конституційного права юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 342.34 (477)

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Подальший динамічний розвиток Української держави, її успішна євроатлантична інтеграція потребує ґрунтовного та розважливого аналізу організації і діяльності державного апарату, встановлення слабких місць, недоліків у функціонуванні органів державної влади України, визначення перспективних напрямів удосконалення роботи та посилення дієвого контролю народу України над публічною владою. Важливим питанням під час розроблення змін до Конституції України є формування цілісної системи організації державної влади, яка спроможна забезпечити суверенітет України та взаємодію з інститутами громадянського суспільства.

Історія національного конституційного процесу в наукових джерелах досліджується в різних аспектах. Ми відстоюємо ідею соборності незалежності української держави, в якій одним із головних атрибутів має бути легітимна влада, яка функціонує для забезпечення потреб та благ людини та української нації. Є дослідження, в яких заперечується існування ідентичності українського народу, особливо це стосується робіт промосковських дослідників, головною метою яких є повне заперечення автохтонності (з грецької – «місцевий, корінний») української нації, представлення українців як дикунів, вигнанців, які не мають аргументів на утворення власної держави з усіма її властивостями.

Метою дослідження є розкриття історичних здобутків української нації, боротьби за незалежність, розуміння цінностей людини і забезпечення їх державою, а також утвердження конституційно-правових засад державної влади через призму власного історичного досвіду державності. Головною ж метою наукової статті є дослідження генезису конституційно-правових засад державної влади в Україні за часів незалежності України.

Аналіз останніх публікацій. Розкриття становлення та розвитку конституційно-правових засад здійснення державної влади в Україні тісно пов'язано із загальними питаннями принципів права, історією права та держави, конституціоналізмом, державним управлінням тощо.

З огляду на вищевикладене науково-теоретична основа цієї публікації включає значний масив доктринальних праць українських дослідників. Відповідно, це роботи О. Батанова, А. Зайця [1], Р. Калюжного, М. Козюбри, І. Коліушка, А. Коло-

дія, В. Копейчикова, А. Крусян [2], Р. Мартинюка [3], В. Погорілка, М. Томенка [4], В. Шаповала [5], М. Цвіка, Ю. Шемшученка [6], Л. Юзькова [7] та інших. Однак недостатньо глибоко проаналізований процес становлення та закріплення конституційних та організаційних засад державної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Становлення і конституційне закріплення засад державної влади в незалежній Україні відбувалося поетапно. Так, представляється можливим виділити перший етап становлення державної влади в незалежній Україні. У практичну площину ідея прийняти нову Конституцію України була поставлена після ухвалення Верховною Радою 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України. Саме Декларація піднесла державницький дух української нації, вселила віру в її відродження на ґрунті повного здійснення свого невід'ємного права на самовизначення [8, с. 11]. Вона стала провісником Акта проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, підтвердженого всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року. Декларація закріпила фундаментальні засади реальної демократії, організації і здійснення державної влади в Україні, затвердження її громадянства, територіального верховенства. Доречно наголосити, що окремі народні депутати ставили питання про надання Декларації статусу Конституційного закону, однак перемогла позиція, що Декларація є документом урочистого проголошення державного суверенітету України.

24 жовтня 1990 року постановою Верховної Ради України було утворено Комісію з розробки нової Конституції України у складі 59 осіб. Верховна Рада України 19 червня 1991 року ухвалила концепцію нової конституції, в якій передбачалось принципово новий підхід в організації державної влади, зокрема, виконавча влада мала здійснюватися президентом, віце-президентом республіки, кабінетом міністрів і державною адміністрацією. Було визначено також основоположний принцип функціонування державної влади, принцип її поділу на законодавчу, виконавчу і судову з необхідними механізмами протизваг і взаємного стримування. Моделюється форма державного правління – президентська республіка, при цьому президент є главою держави і главою виконавчої влади, його повноваження обмежуються виключно функціями виконавчої влади. Конституція

має забороняти будь-які форми його тиску на парламент (право розпуску парламенту, на делегування президенту надзвичайних повноважень, самостійне вирішення бюджетних питань) [8, с. 13].

Також було запропоноване актуальне і сьогодні положення, що за порушення Конституції України і законів Президент несе відповідальність перед Верховною Радою України (відповідно до процедури імпічменту), а також безпосередньо перед народом (вивяз недовіри і дострокове припинення повноважень через референдум).

Наступним кроком стало прийняття Закону від 5 липня 1991 року «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР», який закріпив положення, що президент є найвищою посадовою особою української держави і главою виконавчої влади. Як бачимо, Верховна Рада відмовилась від запровадження посади віце-президента, яка була передбачена в Концепції нової Конституції України. Разом з тим у діючій на той час Конституції УРСР 1978 р. залишалась норма, що народ здійснює державну владу через ради народних депутатів. Можемо припустити, що конституціоналізовані в такий спосіб владні відносини свідчили про еволюцію радянської республіки в бік парламентської форми правління. Відстоюємо позицію, що запровадження поста Президента України було передчасним і призвело до системних збоїв в організації державної влади, протистояння між її гілками і персоналіями.

Наступний етап (грудень 1991 – червень 1996 рр.) у становленні конституційних засад державної влади пов'язаний з утвердженням інституту президентства. Цей етап характеризувався постійною політичною боротьбою між прихильниками закріплення парламентської і президентської форми правління. Так, у лютому 1992 року Президентом України Л. Кравчуком створено Державну думу України як консультативний орган при президентові. Однак парламент був вимушений зайняти жорстку позицію і президент змушений був розпустити Державну думу. У березні 1992 року, за поданням Л. Кравчука, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про запровадження посади представника Президента України». Інститут представника Президента України значною мірою зміцнив виконавчу вертикаль влади, разом з тим взаємовідносини на місцевому рівні не були визначені, що призводило до конфліктних ситуацій між представниками місцевих рад та представниками Президента України.

На основі Концепції нової Конституції України від 19 червня 1991 р. Конституційна комісія розробила проект Конституції України, який було винесено на всенародне обговорення з 1 липня до 1 листопада 1992 р.

Слід зауважити, що перший офіційний проект Конституції України, розроблений робочою групою Конституційної комісії, передбачав форму правління із сильним президентом і слабким парламентом, що не відповідало традиціям державного будівництва України за часів її державності. Не дивно, що

розроблений проект Основного Закону не знайшов підтримки серед значного кола політичних діячів.

На увагу заслуговує проект Конституції України від 27 травня 1993 року, в тексті якого відображено поєднання елементів президентської та парламентської республіки: президент визнавався главою держави, йому підпорядковувался кабінет міністрів, який водночас був відповідальний перед парламентом. Крім того, зважаючи на численні зауваження щодо надмірної централізації державної влади в державі, розділ «Територіальний устрій і територіальна організація влади в Україні» було розроблено на інших концептуальних засадах: «... централізація не може вилитися у диктат центру, а децентралізація не повинна породжувати сепаратизм». У цьому зв'язку доречно навести думку Л. Юзькова, який вважав неоднозначним сприйняття «зовнішньо лаконічнішого» проекту нової Конституції в редакції від 23 жовтня 1993 р., саме в лаконічності може критися можливість широкого її тлумачення і загроза узурпації влади в нових політико-правових умовах [9, с. 34]. Як доводить сучасна практика українського конституціоналізму, ті застереження Л. Юзькова знайшли підтвердження в процесі державного будівництва України. Це ще раз доводить необхідність уважного вивчення наукових праць видатних вітчизняних вчених.

Слід нагадати, що 27 вересня 1993 року Президент України видає указ «Про керівництво Кабінетом Міністрів України», відповідно до положень якого він взяв на себе обов'язки глави виконавчої влади. Але бажання утвердити президентську форму правління не увінчалось успіхом, і 23 червня 1994 року зазначений указ було скасовано.

18 травня 1995 року український парламент простою більшістю голосів прийняв Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування». Положення зазначеного закону закріпили статус Президента України і як глави уряду, склад якого він мав можливість формувати одноосібно, без узгодження з Верховною Радою України.

8 червня 1995 року Президент України та Голова Верховної Ради України підписали Конституційний Договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України». Положення цього договору консолідували (систематизували) закріплені положення конституційного законодавства, і неузгоджені, й суперечливі засади парламентської та президентської республік з домінуванням президента. Цей важливий документ конституційного процесу не зняв з порядку денного конфлікти між гілками влади, які були досить гострі. Вирішенням цього питання стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 року.

Доречно навести слова О. Мороза щодо умов прийняття Конституції України 1996 року, так: 1) зруйнована фактично Конституція 1978 року; 2) другий Президент бажав наближену диктаторської форми правління, яку підтримували і депутати, і деякі правники; 3) існувала десятилітня традиція,

коли справжня влада належала не органам влади, а партійним структурам; 4) укладений Конституційний Договір від 8 червня 1995 року був нав'язаний парламенту пропрезидентською більшістю; 5) Президентом було оголошено про всеукраїнський референдум про прийняття президентського тексту конституції, який був відхилений парламентом. Саме за таких умов збалансувати гілки влади повністю не вдалося [10, с. 8–9].

Наступний етап пов'язаний із впровадженням конституційних положень щодо організації та функціонування державної влади. Слід визнати, що Україна отримала досить прагматичну конструкцію організації влади, яка за певних обставин могла забезпечити збалансовану та ефективну взаємодію органів державної влади для вирішення завдань та функцій держави. Однак, як свідчить історія, уникнути конфліктів у боротьбі Президента України та Верховної Ради України за вплив на уряд не вдалося. Навіть проведення 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму, на який виносилося чотири питання з конституційних змін щодо організації влади, не вирішило проблем у взаємовідносинах.

Починаючи з 2003 р., на необхідності конституційної реформи в Україні наголошувала Венеціанська комісія. На думку цієї інституції, Україна потребувала посилення ролі парламенту й забезпечення системи розподілу влади [11].

Є необхідність зробити наголос на тому факті, що революції 2004 та 2014 рр. у конституційному вимірі завершилися зміною повноважень Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Вірніше сказати, це дало можливість впливати на уряд. Як компроміс розв'язання революційної ситуації в грудні 2004 року, Верховна Рада України 8 грудня в пакеті приймає рішення, результатом якого стало можливим провести повторний другий тур виборів Президента України, змінити склад ЦВК та змінити Конституцію України. Як результат, України вийшла з політичної кризи шляхом закріплення з 1 січня 2006 року парламентсько-президентської держави.

Значна кількість експертів та науковців скептично поставились до запропонованих конституційних змін, підтвердженням чого можуть служити висновки Венеціанської Комісії «За демократію – через право» [12]. Можемо констатувати, що саме протягом 2006–2010 рр. механізм державної влади було суттєво розбалансовано, з'явилися додаткові ускладнення у взаємовідносинах органів державної влади, що породжувало глибокі політичні конфлікти. Слід наголосити, що Конституційний Суд України у 2006 р. фактично призупинив свою діяльність через конфронтацію в парламенті.

Положення змін до Конституції України вимагали прийняття нових рішень і документів, так саме в цей період вперше в процесі державотворення з'являється коаліційна угода, Універсал національної єдності, були сформовані нові суб'єкти, зокрема коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, парламентська опозиція. Слід відмітити той факт, що в Україні було впроваджено чисто

пропорційну виборчу систему з обрання народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та їхніх блоків. Вперше Кабінет Міністрів України було сформовано за зміненими положеннями Основного Закону, де головну роль відігравав Парламент.

Погоджуємось із позицією експертів Центру політико-правових реформ, що характерною ознакою Конституції України в частині організації державної влади була її нестабільність і очікування змін. Це є вкрай негативним для всієї системи держави та права, загрозливим для суспільства, оскільки породжує неналежне ставлення до Основного Закону України, перш за все, з боку владних суб'єктів та в кінцевому підсумку – всього суспільства [13, с. 17].

У промові з нагоди 10-ої річниці Конституції України Глава держави акцентував увагу на суттєвих проблемах, а саме: суди не стали ефективним інститутом захисту прав людини; законодавчий орган має ознаки диктатури більшості; система повноважень у трикутнику Президент-Верховна Рада – Уряд є незбалансованою і конфліктною тощо. Підсумовуючи це, гарант зауважив, що проблема вдосконалення Конституції України аж ніяк не знімається з порядку денного. Більшість окреслених питань є проблемними і сьогодні, тому процес реформування Конституції України має актуальність і значущість на етапі сучасного розвитку системи державної та самоврядної влади. Важливою подією стало підписання 3 серпня 2006 року Президентом, Головою Парламенту, Прем'єр-міністром та лідерами чотирьох парламентських фракцій Універсалу національної єдності. Це був вимушений крок виходу із політичної та конституційної кризи, в результаті було домовлено про продовження удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, вирішено створити збалансовану систему «стримувань і противаг» між гілками влади, відновити дієздатність Конституційного Суду України [14]. Передбачалося, що втілення зазначених пріоритетів суспільного розвитку має стати визначальним критерієм формування та діяльності влади та забезпечити формування ефективних механізмів громадського контролю за діями влади.

Резонансною подією стало рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р., згідно з яким Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року було визнано неконституційним, таким, що втрачає чинність, а всі нормативно-правові акти мали бути приведені у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р.

Наступним етапом трансформаційного процесу розвитку та конституційного закріплення засад організації державної влади стало приведення законодавства у відповідність до положень Конституції України від 28 червня 1996 року. Так, було прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р., положення якого утвердили статус Президента України як глави держави і його вплив на виконавчу владу.

Функціонуюча у 2010–2014 рр. президентсько-парламентська система унеможливила реалізацію принципу стримувань і противаг між президентом, парламентом і урядом, що призвело фактично до узурпації державної влади в одних руках. Слабкість парламентської опозиції, монополія влади однієї партії, зміна стратегічного вектору розвитку держави призвела до «революції гідності», коли український народ об'єднався і публічно висловив незгоду з владою. Тому для України, виходячи з її історичного минулого, більш притаманна парламентська-президентська республіка. І ця засада має бути визначальною під час проведення наступних конституційних реформ.

Сучасний період конституційних перетворень розпочинається з відтворення дії окремих положень Конституції України відповідно до Закону від 21 лютого 2014 р. «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Діючий період за змістом та цілеспрямованістю має називається реформаторським, що підтверджується триваючими реформами, зокрема, судовою реформою та процесом децентралізації влади.

Висновки. Практика реалізації конституційного положення про поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову свідчить, що Україна потерпає не так від узурпації влади одним суб'єктом, як від безвладдя, точніше від дезорганізації влади через постійні суперечності й конфлікти між органами влади, що призводить до відсутності єдності та чіткості в організації та функціонуванні органів державної влади. Саме несприйняття конституційних засад як основоположних і обов'язкових для влади призводить до відсутності правосуддя і спроможності захистити свої права.

Єдність державної та самоврядної влади можливе в разі утвердження джерела влади – українського народу. Органи влади мають бути підконтрольні народу, який повинен бути наділений конституційним правом на спротив, що сприятиме єдності влади з розподіленими в першу чергу функціями. Слід наголосити, що тільки державна влада є основним і вирішальним засобом здійснення будь-яких реформ, включаючи і конституційну.

Конституція України 1996 року закріпила реальні спроможності для розвитку демократичних процесів у суспільстві, про що свідчать зміни в організації державної влади в напрямі посилення парламентаризму. Слід визнати, що умови прийняття Основного Закону, процедура внесення змін до нього не сприяли визнанню Конституції України стратегічним політико-правовим документом, довгостроковою основою реформування держави і суспільства. В Україні Конституція стала документом політичного компромісу, вона не ввібрала в себе дух наукової політичної і правової думки. Вважаємо, що сьогодні одним із найголовніших завдань вітчизняної юридичної науки є вироблення теоретичних і методологічних засад конституювання основ конституційного ладу, системи державних, самоврядних та суспільних інституцій, при цьому не можна забу-

вати про розробку теоретичних засад забезпечення реалізації дії Конституції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Засць А. Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України (1990–1994 рр.). Вісник Академії правових наук України. 1998. № 4. С. 54–70.
2. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». О.: нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2010. 40 с.
3. Мартинюк Р. Конституційний процес та поділ влади в Україні в період з 16 липня 1990 р. по 28 червня 1996 р. Національний університет «Острозька академія». Наукові записки. (Серія «Історичні науки»). 2004. Вип. 4. С. 347–362.
4. Томенко М.В. Конституційний процес як пошук стратегічних пріоритетів України: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки». НАН України, Інститут політичних та етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. Київ, 2010. 33 с.
5. Шаповал В., Корнеев А. Історія конституційного упорядкування сучасної української держави. Вісник Центральної виборчої комісії. 2011. № 2 (21). С. 6–30.
6. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму: монографія / Ю. Шумшученко, О. Батанов, А. Крусян та ін. К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. 262 с.
7. Юзьков Л. Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура. Юридический вестник. 1996. № 1. С. 28–29.
8. Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Збірка наукових праць. На пошану першого Голови Конституційного Суду України, проф. Лєоніда Юзькова / Конституц. Суд України, Акад. прав. наук України; заг. ред.: А. Стрижак, В. Тацій; упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. К., 2008. С. 11. 352 с.
9. Юзьков Л. Проект Конституції України (в редакції від 26 жовтня 1993 р.), після обговорення на сесії Верховної Ради України у вересні – жовтні 1993 року. Конституція незалежної України. Документи, коментарі, статті. Книга перша. К., 1995. С. 33–35.
10. Конституція – науковий підхід. Формула демократії: «Народ – Конституція – влада». 20-річчю Конституції України присвячується / О. Мороз, О. Ющик, О. Скрипнюк, М. Теплюк, Л. Супрун. К. Парлам. вид-во, 2016. С. 8–9. 308 с.
11. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні» / Рада Європи; Міжнародний документ від 17.12.2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36. (дата звернення: 18.07.2018).
12. Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України від 15 грудня 2003 року № 230/2002; Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» щодо процедури внесення змін до Конституції України від 11 жовтня 2004 року №305/2004. URL: <http://parlament.org.ua/2003/12/20/visnovki-venetsianskoyi-komisiyi-shhodo/> (дата звернення: 18.07.2018).
13. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005–2006 роки) / за заг. ред. Н.В. Александрової, І.В. Коліушка. К.: Вид. Конус-Ю, 2007. 496 с.
14. Універсал національної єдності. 3 серпня 2006 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06> (дата звернення: 17.07.2018).

Кравцова З.С. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розкрито становлення та розвиток конституційно-правових засад державної влади в Україні. Здійснено узагальнення проблем закріплення конституційних засад державної влади та на основі історичного досвіду запропоновані шляхи вдосконалення організації та функціонування державної влади в процесі сучасної конституційної реформи в Україні.

Ключові слова: конституція, концепція, конституційно-правові засади, державна влада, конституційна реформа, український народ.

Кравцова З.С. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Раскрыто становление и развитие конституционно-правовых основ государственной власти в Украине. Осуществлено обобщение проблем закрепления конституционных основ государственной власти и на основе исторического опыта предложены пути совершенствования организации и функционирования государственной власти в процессе современной конституционной реформы в Украине.

Ключевые слова: конституция, концепция, конституционно-правовые основы, государственная власть, конституционная реформа, украинский народ.

Kravtsova Z.S. DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE STATE AUTHORITY IN UKRAINE

The further dynamic development of the Ukrainian state, its successful Euro-Atlantic integration requires a thorough and sensible analysis of the organization and operation of the state apparatus, the establishment of weaknesses, deficiencies in the functioning of the state authorities of Ukraine, definition of promising directions for improving the work and strengthening effective control of the people of Ukraine over public authorities. An important issue when drafting amendments to the Constitution of Ukraine is the formation of a holistic system of organization of state power that is capable of ensuring Ukraine's sovereignty and interaction with civil society institutions. The practice of implementing the constitutional provision on the division of state power into legislative, executive and judicial affairs shows that Ukraine is suffering not so much from the usurpation of power by one subject, as from anarchy, or rather from the disorganization of power through constant contradictions and conflicts between the authorities, which leads to the absence unity and clarity in the organization and functioning of state authorities. It is not the perception of constitutional principles as fundamental and binding for the authorities, leading to a lack of justice and the ability to protect their rights.

It is the historical truth that the development and restoration of Ukrainian statehood and the principles of organization and functioning of the state and self-government will contribute to the consolidation of the current circumstances of Ukraine's sovereignty and independence, create conditions for the revival of forgotten authentic traditions of the Ukrainian people and ensure the state's movement to modern recognized and positively proven values of the functioning of civilians society and the rule of law.

We believe that today one of the main tasks of domestic legal science is to develop theoretical and methodological foundations of the constitution of the foundations of the constitutional system, the system of state, self-governing and public institutions, while one cannot forget about the development of the theoretical basis for ensuring the implementation of the Constitution of Ukraine.

The formation and development of the constitutional and legal principles of state power in Ukraine are revealed. The generalization of problems of consolidation of the constitutional principles of state power and the ways of improving the organization and functioning of state power in the process of modern constitutional reform in Ukraine are proposed on the basis of historical experience.

Key words: constitution, concept, constitutional and legal principles, state power, constitutional reform, Ukrainian people.