

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В. Пилипчук, директор Інституту дослідження проблем державної безпеки, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Етапи формування суверенної Української держави (історико-правові та політичні аспекти)

Історичне минуле свідчить, що протягом багатьох століть український народ активно боровся за своє майбуття. Національна державність формувалася в надзвичайно складних, часто трагічних умовах. Доводилося протистояти не лише агресивним сусідам, які не раз намагалися запровадити на українських землях колоніальний чи напівколоніальний режим, а й боротися із внутрішніми чварами, непорозуміннями, бажаннями тих чи інших політичних діячів поставити власні амбіції над інтересами народу.

Логічним наслідком цих тисячолітніх процесів, а також подій періоду 1980-х років, що відбувалися на теренах колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік, одним із засновників якого була Українська Радянська Соціалістична Республіка, стало утворення незалежної держави — України. У контексті зазначеного актуальною постає проблема висвітлення політичних та історико-правових аспектів формування суверенної Української держави.

Як відомо, у квітні 1985 р. Політбюро Комуністичної партії Радянського Союзу (КПРС) було проголошено новий політичний курс т. зв. «**перебудови**», одним із основних наслідків якого став розвиток процесів демократизації в суспільстві. З цього приводу актуальними є оцінки російських вчених щодо **змісту вказаної політичної доктрини**, згідно з якою було визнано таке¹:

1) система цінностей західноєвропейського гуманізму є основним критерієм оцінки подій, котрі відбуваються у світі;

¹ Див.: Райгородский В. Л. Политические и правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 23.00.02 / В. Л. Райгородский. – Ростов н/Д, 2004. – 284 с.

- 2) народи, які населяють планету, становлять єдину систему;
- 3) подальша інтеграція народів має ґрунтуватися на основі реалізації норм та цінностей концепції прав і свобод людини.

Указані трансформаційні зміни стали вкрай важливими з погляду припинення «холодної війни» та гонки озброєнь, розвитку демократичних інститутів, а також прав і свобод громадян на пострадянському просторі.

Водночас, наприкінці 1980-х почали відбуватися кардинальні зміни в організації та функціонуванні державного механізму, в соціально-економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства. Активного розвитку набували центробіжні процеси, наслідком яких став т. зв. «парад суверенітетів».

Суть його полягає в тому, що протягом 1989–1990 рр. низка союзних республік прийняла декларації про державний суверенітет. Одними із перших ці документи були ухвалені у Прибалтійських радянських республіках (Естонія, Латвія, Литва) та Росії (червень 1990 р.). До ключових особливостей декларації про державний суверенітет Російської Федерації слід віднести визнання верховенства російських законів перед законами СРСР. Тобто Росія стала однією із перших союзних республік, що почали формувати політико-правові механізми подальшої ліквідації Радянського Союзу.

Декларація про державний суверенітет України була прийнята 16 липня 1991 р. З погляду державотворення вона визначала ключові аспекти формування і розвитку національної державності на основі здійснення українським народом свого невід'ємного права на самовизначення, передбачала запровадження розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, введення українського громадянства тощо.

У контексті формування системи забезпечення національної безпеки Декларацією передбачалися розвиток суверенної держави в існуючих кордонах та здійснення захисту національної державності, закріплення права на власні Збройні Сили, внутрішні війська й органи державної безпеки.

Звертає на себе увагу зважений підхід до формування правоохоронних органів та військових формувань в Україні. Як свідчить аналіз, у Декларації це питання було розділене на дві частини:

– система органів і військ МВС та органи державної безпеки в Україні мали передаватися під юрисдикцію республіки та підпорядковуватися Верховній Раді;

– стосовно Збройних Сил було лише задекларовано право їх можливого створення в Україні.

Цей підхід, вважаємо, на той час був виправданий і надалі забезпечив створення власних Збройних Сил та інших військових формувань України.

Одним із ключових положень Декларації, яке забезпечило формування конституційно-правових засад становлення суверенної держави, було проголошення принципу верховенства Конституції та законів України на своїй території.

Загалом, реалізація закладених у Декларації принципів мала привести до формування нової суспільно-політичної системи й нового конституційного ладу в Україні, а прийняття радянськими республіками декларацій про державний суверенітет створювало реальні передумови до припинення існування СРСР як державного утворення та, як наслідок, створення низки суверенних держав.

За цих умов розпочалася руйнація системи державного управління, поглибилися кризові явища в економіці та суспільстві, а Радянський Союз опинився на межі розпаду. Для виходу із кризи колишнім керівництвом СРСР і союзних республік почала активно опрацьовуватись ідея щодо підписання нового союзного договору та утворення **Союзу Суверенних Держав (ССД)**. Згідно з положеннями проекту договору ССД фактично мав стати конфедерацією, а союзні республіки — набути реальних прав у соціально-економічній та інших сферах. Водночас, фінансова система, координація економічної діяльності, питання зовнішньої політики, оборони і безпеки мали залишитись у віданні єдиного центру.

Протягом 1990 р. і першої половини 1991 р. у Верховній Раді УРСР та інших союзних республік тривало обговорення проекту нового союзного договору. Наприкінці 1990 р. дебати висвітлили досить широкі розбіжності позицій із цього приводу: від беззаперечного схвалення договору до рішучого відкидання самої ідеї входження України в будь-які політичні союзи.

На початку 1991 р. центральні органи влади СРСР перейшли до силових методів припинення національно-визвольного руху, зокрема у Прибалтійських республіках. Реагуючи на такі дії, Президія Верховної Ради УРСР оприлюднила заяву, в якій наголосила на необхідності забезпечення конституційного порядку, поваги до закону та ви-

словила свою підтримку законно обраним органам державної влади Литви¹.

Проти підписання нового союзного договору активно виступила і частина керівників колишньої КПРС та СРСР, за ініціативою яких уночі 19 серпня 1991 р. (незадовго до очікуваного підписання договору про Союз Суверенних Держав) було утворено **Державний комітет з надзвичайного стану в СРСР** (сумнозвісний «ГКЧП») та оголошено про введення такого стану в деяких регіонах Радянського Союзу.

Утім спроба збереження СРСР силовим шляхом виявилася неефективною. Однією з основних причин цього була сформована в суспільстві потреба здійснення кардинальних трансформаційних змін. Подібні настрої існували і серед військовослужбовців Збройних Сил та співробітників органів КДБ, МВС і прокуратури, які мали забезпечувати введення в країні надзвичайного стану.

Із цього приводу заслуговують на увагу оцінки Л. Млечина, який із посиланням на співробітників колишнього 5 Управління КДБ СРСР (захисту конституційного ладу) зазначав: «...шістдесят-сімдесят відсотків співробітників чекали і бажали істотних змін... Багато співробітників у процесі роботи свідомо змінювали свою позицію...»².

Подібні трансформаційні зміни відбувалися й серед співробітників колишнього КДБ, МВС, прокуратури та військовослужбовців Збройних Сил в УРСР. Ще з кінця 1980-х років окремі з них порушували питання стосовно доцільності перебування в КПРС та виходили з партії, що вважалося на той час надзвичайною подією. Згодом переважна більшість представників силових структур підтримала створення суверенної Української держави і склала присягу на вірність Українському народові. Як свідчить аналіз, за своїм світоглядом це були вже інші люди, ніж на початку «перебудови» у середині 80-х років минулого століття. Безумовно, частина з них не сприйняла нових змін та звільнилася зі служби, частина переїхала до інших республік колишнього Союзу. Водночас багато професійно підготовлених фахівців силових структур у 1991–1994 рр. повернулися в Україну. За оцінками експертів Британського Центру конфліктології, це значно зміцнило кадровий потенціал суб'єктів сектору безпеки України³.

¹ Див.: Алексеев Ю. М. Україна на зламі історичних епох (Державотворчий процес 1985–1999 рр.) : навч. посіб. / Ю. М. Алексеев, С. В. Кульчицький, А. Г. Слюсаренко. – К., 2000. – С. 71–72, 76.

² Млечин Л. М. Председатели органов госбезопасности. Рассекреченные судьбы / Л. М. Млечин. – 3-е изд., доп. – М., 2003. – С. 698.

³ Gordon Bennett. The SBU – The Security Service of Ukraine [Електронний ресурс]. – Central Eastern Europe Series. – 04/25. – Режим доступу: <http://www.da.mod.uk/csrfc>.

Загалом, указані процеси сприяли цивілізованій (на основі закону) розбудові незалежної України.

У порядку порівняння слід зауважити, що на відміну від України, зокрема, у Польській Народній Республіці (ПНР) на початку 1980-х було запроваджено військовий стан, а співробітники силових структур брали активну участь у його підтриманні. Правовим наслідком цього було проведення т. зв. «люстрації» на етапі зміни конституційного ладу в Польщі. Враховуючи зазначене, не зовсім коректними з історичного і правового погляду виглядали пропозиції представників окремих політичних сил щодо використання польського досвіду та проведення «люстрації» в Україні серед представників силових структур, які своєю працею сприяли утворенню незалежної Української держави.

Наочним підтвердженням цього висновку є і те, що перші юридичні оцінки неправомірності рішень «ГКЧП» в Україні були здійснені 19 — 20 серпня 1991 р. співробітниками слідчого відділу колишнього КДБ УРСР і передані керівництву України. 20 серпня 1991 р. Президія Верховної Ради УРСР прийняла заяву, в якій зазначалося, що до рішення позачергової сесії Верховної Ради УРСР положення постанов Державного комітету з надзвичайного стану в СРСР не мають юридичної сили на території України, надзвичайний стан в УРСР не запроваджується і підстав для нього не вбачається¹.

Досить чітку, на наш погляд, оцінку подій того часу було висловлено в газеті «Правда»: «...після провалу спроби державного перевороту процес руйнування країни набув обвального характеру»².

У цьому контексті з політичного і правового погляду вирішальним щодо припинення існування Радянського Союзу був п'ятий надзвичайний З'їзд народних депутатів СРСР, який відбувся 2–5 вересня 1991 р. в Москві (З'їзд на той час був вищим державним органом СРСР. — *Авт.*). З'їзд народних депутатів СРСР розпочався з оголошення керівником Казахстану Н. Назарбаєвим **Спільної заяви Президента СРСР, президентів та голів Верховних Рад союзних республік**, згідно з якою передбачалося³:

– підписати Договір про Союз Суверенних Держав, участь у якому кожна республіка має визначити самостійно;

¹ Заява Президії Верховної Ради УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 40. – Ст. 529.

² Правда. – 5 верес. 1991.

³ Правда. – 6 верес. 1991; Правда. – 7 верес. 1991.

- заключити економічний союз між усіма республіками та утворити міжреспубліканський економічний комітет для управління і координації народним господарством та здійснення економічних реформ;
- створити Раду представників народних депутатів від союзних республік і Державну Раду у складі Президента СРСР та вищих керівників республік;
- ухвалити угоду у сфері оборони з метою збереження єдиних збройних сил та воєнно-стратегічного простору, здійснення радикальних реформ у Збройних Силах, КДБ, МВС, Прокуратурі СРСР з урахуванням суверенітету республік.

Після бурхливого обговорення цього питання народними депутатами СРСР було ухвалено «Постанову про заходи, що впливають із спільної заяви Президента СРСР та вищих керівників союзних республік», Закон «Про органи державної влади та управління Союзу РСР у перехідний період», а також «Декларацію прав і свобод людини».

Ключовими положеннями цих документів було те, що **вся повнота влади передавалася суверенним республікам та Державній Раді СРСР** у складі Президента СРСР та вищих керівників союзних республік. Водночас на території Союзу **запроваджувались європейські та загальносвітові стандарти з прав людини.**

Надалі, схвалення 1 грудня 1991 р. Акта проголошення незалежності України більшістю населення України (90,3 %) створило якісно нову політико-правову ситуацію не тільки в Україні, а й у колишньому СРСР.

Завершився цей процес 8 грудня 1991 р., коли президенти Росії та України і Голова Верховної Ради Білорусії зібралися у Мінську і проголосили, що СРСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування, а також підписали Угоду про створення **Співдружності Незалежних Держав (СНД)**, до якої могли приєднатися як члени колишнього СРСР, так і інші країни. 21 грудня 1991 р. на зустрічі в Алма-Аті до СНД приєдналися ще вісім колишніх союзних республік, чим вони також підтвердили припинення існування СРСР.

Відповідно до положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів, Угоду про створення СНД Верховна Рада України ратифікувала 10 грудня 1991 р. із застереженнями. Зокрема, у Заяві Верховної Ради України з приводу укладення Угоди про Співдружність Незалежних Держав зверталась увага на неоднозначне тлумачення окремих положень і загального спрямування цього документа (*як можливої основи для створення нової союзної держави*) офіційними колами сторін, що його

уклали. Основні застереження стосувалися питань захисту державного суверенітету, оборони, безпеки та міжнародних відносин¹. Як наслідок, нині **Україна є асоційованим членом СНД**.

Загалом, протиборство різних політичних сил, спрямоване на збереження **федеративної держави — СРСР** чи створення на її базі нової **конфедеративної держави — ССД**, завершилось перетворенням колишніх союзних республік на **15 незалежних держав** та утворенням **СНД**, основною метою якої стало виконання функцій перехідного характеру та цивілізованого роз'єднання колишніх радянських республік.

Таким чином, формування суверенної Української держави відбувалося за вкрай складних історичних та політичних умов. Наведений аналіз дає змогу виокремити **два етапи формування суверенної Української держави**.

Перший (липень 1990 р. — серпень 1991 р.) — з ухвалення Декларації про державний суверенітет України до прийняття Акта проголошення незалежності України.

Другий (серпень — грудень 1991 р.) — від прийняття Акта проголошення незалежності України до його підтримання на всенародному референдумі та створення СНД.

Розглянемо історико-правові аспекти формування суверенної держави — України.

Перший етап формування Української держави, як зазначалося, розпочався з ухвалення 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР **Декларації про державний суверенітет України**, яка створювала передумови до кардинальної зміни правового поля в Україні.

Із метою реалізації положень Декларації про державний суверенітет України 3 серпня 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Закон «Про міністерства і державні комітети Української РСР», що визначав **систему органів державної влади** республіки².

Водночас відповідно до Постанови Верховної Ради УРСР від 3 серпня 1990 р. «Про реалізацію Закону «Про **економічну самостійність** Української РСР»», усі дії *суб'єктів господарських відносин, які суперечили державному суверенітету та економічним інтересам республіки, заборонялися*, Раді Міністрів УРСР доручалося у двомісячний термін підготувати 19 проектів законодавчих актів (*про землю,*

¹ Заява Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 13. – Ст. 180.

² Про міністерства і державні комітети Української РСР : Закон Української РСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 33. – Ст. 482.

власність, оподаткування, оренду, підприємництво, акціонерні товариства, банки, фінансово-кредитну систему, цінні папери і фондовий ринок, податкову інспекцію, митну службу, зовнішньоекономічну діяльність та ін.), прийняття яких мало забезпечити створення економічного підґрунтя державного суверенітету України¹.

В умовах гострої політичної боротьби восени 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Закон «Про зміни і доповнення до Конституції Української РСР». Згідно з цим Законом скасовувалася ст. 6 Конституції про керівну роль Комуністичної партії; закріплювалися основи діяльності різних політичних партій в Україні; заборонялося створення угруповань, що ставили за мету зміну насильницьким шляхом конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави, розпалювання релігійної та національної ворожнечі; проголошувалося верховенство законів республіки на території України, а найвищий судовий контроль покладалася виключно на Верховний Суд Української РСР.

Наступним кроком щодо зміцнення структур державної влади було ухвалення Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», згідно з яким сільські, селищні, районні, міські й обласні ради здобули самостійність і незалежність у межах своїх повноважень при вирішенні питань місцевого значення.

Водночас активна законотворча діяльність здійснювалась у сфері міжнародних відносин. Важливим щодо визнання державного суверенітету союзних республік було укладення 19 листопада 1990 р. у м. Києві Договору між Українською РСР і Російською РФСР, а також 29 грудня 1990 р. у Мінську Договору між Українською РСР та Білоруською РСР. Обидва документи були ратифіковані парламентами вказаних республік і подані для реєстрації у встановленому порядку до Організації Об'єднаних Націй².

Одночасно вживали заходів щодо реалізації положень Декларації про державний суверенітет України у сфері правоохоронної діяльності та проходження військової служби громадянами України. Так, у листопаді 1990 р. було прийнято Постанову Верховної Ради «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці». Для забезпечення належного правопорядку і законності Ради

¹ Про реалізацію Закону «Про економічну самостійність Української РСР»: Постанова Верховної Ради УРСР від 3 серпня 1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 500.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 49. – Ст. 636, 637; Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 9. – Ст. 86.

Міністрів УРСР, місцевим органам влади і правоохоронним органам доручалося вжити низку невідкладних заходів, зокрема¹:

– скасувати рішення рад та виконавчих комітетів, які виходили за межі їхньої компетенції, суперечили Конституції та іншим законодавчим актам;

– здійснюючи контроль за роботою правоохоронних органів, не допускати втручання в їхню діяльність;

– заборонити створення військових, охоронних та інших воєнізованих формувань, не передбачених законами;

– укласти з Радою Міністрів СРСР угоду про взаємовідносини у сфері діяльності правоохоронних органів.

Крім цього, доручалося забезпечити удосконалення структури органів МВС з урахуванням статусу України як суверенної держави. У цілому на початку 1991 р. вся система органів, військ і закладів МВС в УРСР, у тому числі союзного підпорядкування, мала перейти під юрисдикцію України.

Для вдосконалення структури державного управління у квітні 1991 р. було ухвалено Закон «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» у складі: Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єра, віце-прем'єра, державного секретаря Кабінету Міністрів, державних міністрів та міністрів Української РСР². У липні 1991 р. було ухвалено досить важливий Закон «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Вибори Президента УРСР були призначені на 1 грудня 1991 р.

Аналіз названих та інших законодавчих актів дає підстави стверджувати, що після прийняття Декларації про державний суверенітет України **в період з липня 1990 до серпня 1991 р. були сформовані правові основи для проголошення незалежності України, розбудови системи державного управління, забезпечення безпеки і правопорядку в державі.**

Особливістю *другого етапу* формування суверенної Української держави, як зазначалося, була активізація державотворчих процесів після спроби державного перевороту в СРСР. Розпочався цей етап із прийняття 24 серпня 1991 р. **Акта проголошення незалежності**

¹ Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці: Постанова Верхов. Ради УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 51. – Ст. 647.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 26. – Ст. 289; Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 28. – Ст. 342.

України¹, в якому зазначалося, що виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною у зв'язку з державним переворотом в СРСР, права на самовизначення, передбаченого статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада УРСР проголошує незалежність України та створення самостійної держави — України. Далі в документі наголошувалося, що віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України.

Одночасно Верховна Рада ухвалила постанову про політичну обстановку і негайні дії щодо створення умов для запобігання новим спробам військового перевороту, якою Урядові доручалося організувати перехід у власність України підприємств союзного підпорядкування, ввести в обіг власну грошову одиницю й забезпечити її конвертацію, а також спільно з профільними комітетами Верховної Ради підготувати необхідні проекти законодавчих актів у сфері оборони і державної безпеки². Згідно з постановою Верховної Ради «Про департизацію державних органів, установ та організацій» військовослужбовці та співробітники органів прокуратури, МВС та КДБ України були зобов'язані припинити своє членство в будь-якій політичній партії чи русі³.

Враховуючи **історичні уроки початку ХХ ст.**, коли допущені керівництвом Української Народної Республіки прорахунки у військовій сфері значною мірою зумовили втрату національної державності, Верховною Радою та урядом суверенної України **велика увага приділялася розбудові власних Збройних Сил та інших суб'єктів сектору безпеки.**

Зокрема, у серпні — грудні 1991 р. в Україні, на відміну від багатьох інших союзних республік, була проведена значна за обсягами законодавча робота у сфері оборони і безпеки. У цей період, зокрема, було утворено Раду оборони України на чолі з Президентом України; ухвалено Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України; прийнято закони «Про оборону України» і «Про Збройні Сили України»; видано Указ Президента України «Про Збройні Сили України», який

¹ Про проголошення незалежності України : Постанова Верхов. Ради УРСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

² Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України про створенню умов неповторення надалі військового перевороту : Постанова Верхов. Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 503.

³ Про департизацію державних органів, установ та організацій : Постанова Верхов. Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 504.

постановляв про створення Збройних Сил України на базі військових формувань, що дислокувались в Україні, крім військ, що входили до складу Стратегічних Сил стримування; ухвалено постанову Верховної Ради «Про створення Служби національної безпеки України». Одночасно розгорталися Державний комітет у справах охорони державного кордону України та Прикордонні війська України, формувалося правове поле їх діяльності — ухвалено закони «Про державний кордон України» та «Про прикордонні війська України».

Таким чином, у **серпні-грудні 1991 р.** в Україні було **створено необхідні конституційно-правові передумови для розбудови незалежної держави — України, її Збройних Сил та інших суб'єктів сектору безпеки України.**

Дослідження історико-правових та політичних аспектів формування суверенної Української держави дає підстави зробити такі основні висновки:

1) в Україні наприкінці 80-х — на початку 90-х років минулого століття під час трансформації суспільно-політичної системи, органів державної влади та силових структур був узятий за основу підхід щодо побудови правової держави і розв'язання наявних проблем у сфері державотворення шляхом прийняття відповідних законодавчих актів;

2) створення суверенної держави — України відбувалося за вкрай складних історичних та політико-правових умов, аналіз яких дає змогу виокремити два етапи формування Української держави:

перший (липень 1990 р. — серпень 1991 р.) — з ухвалення Декларації про державний суверенітет України до прийняття Акта проголошення незалежності України. Його особливістю було формування конституційно-правових основ для проголошення незалежності України;

другий (серпень — грудень 1991 р.) — від прийняття Акта проголошення незалежності України до його підтримання на всенародному референдумі та створення СНД. Його особливістю було правове оформлення виникнення незалежної держави — України, правове оформлення ліквідації СРСР та створення СНД;

3) система вжитих у липні 1990 р. — грудні 1991 р. правових заходів у вкрай складних суспільно-політичних умовах забезпечила захист державного суверенітету і територіальної цілісності України, належного правопорядку та безпеки громадян, суспільства і держави.