

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Лариса Наливайко,

канд. юрид. наук, доцент,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Запорізького юридичного інституту
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Проблема історичного становлення та розвитку державного ладу в Україні є однією з актуальних проблем сучасного державотворення. Процес становлення державного ладу в Україні на демократичних засадах безпосередньо пов'язаний із втіленням у практику цінностей конституціоналізму, врахуванням у державотворчому процесі вітчизняного та зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Саме в такому аспекті проблеми державотворення потребують все більш ґрунтовного розгляду у вітчизняній юридичній науці. Разом із тим чимало питань державного ладу, у тому числі в аспекті конституціоналізму, взагалі не аналізувалися. Так, актуальним є питання впливу Конституції України на формування демократичного державного ладу, враховуючи те, що Основний Закон має особливу соціальну цінність у національній правовій системі. Необхідно виходити з того, що Конституція суттєво впливає на весь спектр економічних, політичних і соціальних відносин, регулює основи організації та функціонування державного механізму, політичних партій, професійних спілок, створює правові передумови для новелізації державного ладу України у напрямі його демократизації, гуманізації, орієнтації на забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Без урахування історичних здобутків дослідження проблем державного ладу є неповним, незавершеним. Крім того, історія становлення державного ладу України має не лише науково-дослідне значення, а й прикладне.

Ті чи інші проблеми формування української державності досліджувалися в роботах таких науковців, як О. Бандурка, Ю. Барабаш, Ю. Битяк, В. Журавський, В. Кампо, В. Колісник, І. Кресіна, В. Литвин, М. Оніщук, В. Опришко, М. Орзіх, Є. Перегуда, О. Петришин, В. Погорілко, В. Речицький, П. Рудик, А. Селіванов, В. Тацій, Ю. Тодика, Ю. Фрицький, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков, О. Ярмиш та ін. [1–10].

Як і будь-який багатоаспектний складний феномен, усі державно-правові явища сучасності підпорядковуються загальній закономірності, згідно з якою в їх змісті так чи інакше акумулюється попередній досвід державо- та правотворення. Не є винятком у цьому плані і державний лад сучасної України.

При вивченні історії важливо дотримуватися певних наукових принципів дослідження суспільних процесів. Такі принципи є установками, які визначають ставлення автора до історичних фактів, джерел, методів вивчення й отримання з цього всього конкретних висновків. Як зазначає О. Ярмиш, принципи, які відповідають реальному історичному процесу, дозволяють отримати наукові, такі, що відповідають історичній істині, результати пізнання [11, с. 8]. *Принцип історизму* вимагає розгляду всіх історичних явищ, фактів і подій з точки зору того, як вони виникли, які основні етапи у своєму розвитку вони подолали, і, враховуючи весь історичний процес, з'ясувати, чим це явище стало [12, с. 544]. Принцип історизму також передбачає розгляд державного ладу у зв'язку з іншими явищами з метою визначення його місця в системі інших інститутів і суспільних відносин, у зв'язку з конкретним досвідом історії, у світлі подальших подій. Таким чином, принцип історизму вимагає, щоб історія державного ладу не мала вигляду випадкового набору подій і фактів. Фактичний історичний матеріал необхідний як основа для подальших загальних наукових висновків, що базуються на сукупності конкретних подій, а не суб'єктивно підібраних, окремих, випадкових фактах і прикладах. Тому ще одним важливим принципом є *принцип об'єктивності*, який вимагає розглядати історію державного ладу як об'єктивний процес, спираючись лише на реальні факти в їх істинному змісті, не викривляючи їх.

Отже, державний лад необхідно розглядати у його багатогранності та суперечливості, вивчати всі факти в їх сукупності (як

позитивні, так і негативні), незалежно від суб'єктивного ставлення до них. Відомо, що до історичних методів належать хронологічний і метод періодизації. Використання хронологічного методу дозволяє викласти історичний матеріал у хронологічній послідовності, а метод періодизації дає можливість виявити зміни якісних особливостей державного ладу та встановити моменти цих змін.

Класична теорія суспільної еволюції виходить з того, що історичний розвиток відбувається на основі поступових змін аж до докорінних, якісних перетворень. І хоча наука визнавала факт об'єктивного характеру соціально-політичного розвитку, єдиної думки щодо критеріїв так і не склалося. Передбачалося, що розвиток державного ладу пов'язуватиметься з цілісними суспільними комплексами у вигляді плавної та безперервної зміни економічних, політичних і духовних інститутів, які характеризуються рядом кількісних показників. На жаль, дійсність не збігається з ідеалом. Сучасні неоеволюціоністські концепції більше не вважають принцип еволюції універсальним і визнають існування свого роду одвічних цінностей і соціально-політичних інститутів, які в певних межах не піддаються впорядкуванню. З цієї точки зору державний лад України не є суто еволюціоністичним. Основною характеристикою еволюціоністичних процесів є незворотність, яка значно відрізняє ці зміни від циклічних, що безперервно змінюють напрями свого розвитку аж до протилежних. Це дає змогу врахувати та передбачити не лише коротко-, середньо-, а й довгострокові коливання, що спричиняють радикальні перетворення та системні кризи, які можуть накладатися одна на одну та резонувати. Тому розвиток державного ладу України слід розглядати у вигляді щонайменше двох важливих складових – еволюційних (незворотних) і циклічних (зворотних) процесів.

З еволюційної точки зору дослідження розвитку державного ладу може проводитися за двома основними напрямками: ситуаційним, який дає можливість дійти висновків щодо тактичних перетворень; стратегічним (процесуальним), що дає змогу виявити глобальні тенденції перетворень у системі державної влади.

Україна має тривалу історію державного будівництва, і це знайшло своє відображення в преамбулі Конституції України. Вона набуває розвитку у протоконсти-

туційній думці, право- і державотворчій практиці Київської Русі, Галицько-Волинського та інших князівств, втілюється у договорах Русі з Візантією, Руській Правді, церковних статутах, рядах, рішеннях снемів та боярських рад, проповідях, посланнях, повчаннях, літописах священнослужителів і світських діячів. Далі цей етап характеризується поступовим уповільненням вітчизняного передконституційного мислення, занепадом багатьох державно-правових інституцій на українських землях, що, однак, не виключає розвитку національної політико-правової думки і у XV–XVI ст. Йдеться, зокрема, про надання багатьом українським містам магдебурзького права, утворення воєводств, розвиток «шляхетської демократії», станових прав і привілеїв, поступове підвищення ролі законності, суду, зміцнення прав власності та власника, започаткування основ козацького суспільного ладу з елементами поділу влади, республіканізму, народоправства, соборності, шанування природного та божественного права тощо. Такими були твори Ю. Дрогобича, П. Русина, С. Оріховського, І. Вишенського, Христофора Філалета та ін., численні статті, привілеї, артикули цього періоду, Судебник Казимира 1468 р., «козака конституція» Стефана Баторія 1579 р., Литовські статuti XVI ст., які, маючи своїм джерелом Руську Правду, пережили і польсько-литовську, і гетьманську, і навіть післягетьманську добу [13, с. 53].

Вважається, що витоки українського конституціоналізму починаються з 1710 р. Через затвердження договору між гетьманом Пилипом Орликом і запорожцями була прийнята перша українська Конституція, в якій закладені основні засади державного ладу: витоки ідеї поділу влади, незалежність і самостійність Генерального Суду, виборність усіх посадових осіб.

В історії українського конституціоналізму існували інші демократичні конституційні проекти: Георгія Андрузького (1850 р.), Михайла Драгоманова (1884 р.), які містили основні засади державного ладу. Групою членів Української народної партії у 1905 р. було розроблено проект Конституції, що виходив з принципу повної самостійності України. Своє розуміння конституційних перетворень М. Грушевський вбачав у створенні національно-територіальних самоврядних областей. Передконституційними актами Центральної Ради були Універсали [14, с. 374–376]. 13 жовтня 1918 р. була прийнята Консти-

туція у Західноукраїнській Народній Республіці. В її приписах закріплювалися демократичні засади формування парламенту, запровадження поста Президента. У радянський період були прийняті Конституція УРСР (10–14 березня 1919 р.); Конституція УРСР (15 травня 1929 р.); Конституція УРСР (30 січня 1937 р.); Конституція УРСР (20 квітня 1978 р.), які також певним чином вплинули на розвиток конституційного процесу та формування державного ладу України.

Становлення і розвиток сучасного державного ладу України відбувалися поступово та характеризувалися прийняттям основоположних конституційних актів, які встановлювали його засади: Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р., Акт проголошення незалежності України від 24.08.1991 р., схвалений всенародним голосуванням 1 грудня 1991 р., Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» від 08.06.1995 р., чинна Конституція України від 28.06.1996 р. і Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. Відповідно, вважаємо за доцільне розрізнати такі основні етапи становлення та розвитку сучасного державного ладу України:

- перший етап (1990–1995 рр.) – проголошення незалежності України (прийняття Декларації про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України) і внесення відповідних змін до чинної на той час Конституції України 1978 р., зумовлених зміною державного ладу України;

- другий етап (1995–1996 рр.) – розбудова державного ладу України; етап, закріплений Конституційним Договором між Верховною Радою України і Президентом України;

- третій етап (1996–2004 рр.) – становлення та розвиток державного ладу, передбаченого чинною Конституцією України, яка закріпила якісно новий державний лад;

- четвертий етап (з 2004 р.) – внесення змін до чинної Конституції України та їх реалізація, що зумовлюють трансформацію окремих інститутів існуючого державного ладу України.

Історичний розвиток сучасного державного ладу (1990–1995 рр.) був започаткований розпадом колишнього СРСР та станов-

ленням України як незалежної самостійної суверенної держави. Історія сучасного державного ладу починається з 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України. Декларація проголошувала суверенітет як верховенство, самостійність, повноту та нерозподіл влади Республіки в межах її території, незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах. Це був перший крок до нового етапу у розвитку державного ладу України.

Необхідність проведення конституційної реформи в Україні була зумовлена відповідними економічними, політичними й іншими чинниками. До 28 червня 1996 р. в Україні діяла Конституція УРСР 1978 р., в якій не було закріплено багатьох демократичних принципів конституціоналізму.

Нині є всі підстави стверджувати, що прийняття Конституції України 1996 р. стало фактором активізації процесу розвитку дієвого державного ладу України, нормотворчої діяльності, демократизації суспільства. Цей етап не зупинив демократичного розвитку державного ладу України, а став фактором його розвитку з урахуванням світового та вітчизняного досвіду, заклав основу для формування правової системи на принципово нових засадах.

Зокрема, прийняття Конституції України 1996 р. дало можливість:

- здійснити демонтаж однопартійної системи та забезпечити умови для становлення і розвитку політичної й ідеологічної багатоманітності (створення багатопартійності);

- реалізувати у політико-правовій практиці поділ влади, який не визнавався радянською політичною системою;

- забезпечити на професійних засадах функціонування єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України;

- активізувати реалізацію форм безпосередньої демократії (виборів і референдумів);

- проголосити людину, її права та свободи, безпеку найвищою соціальною цінністю, спрямувати державну політику на реалізацію цього конституційного припису;

- створити передумови економічної багатоманітності, рівності форм власності, рівного їх захисту з боку держави (насамперед, захисту приватної власності та приватного підприємництва).

За роки дії Конституції у сфері розбудови нового типу державного ладу України зроблено чимало. Однак слід зазначити, що

між його конституційною моделлю та пост-тоталітарною дійсністю є суттєві розбіжності. І це цілком природно, оскільки від тоталітарного політичного режиму неможливо у такий короткий термін перейти до демократичного державного ладу. Звідси й випливає основоположне завдання сучасного українського конституціоналізму – поєднати конституційну модель з реальною практикою державотворення.

Недоліки Основного Закону виявилися в процесі його практичної реалізації. Компромісний характер Конституції був зумовлений перехідною, недостатньо визначеною соціально-економічною структурою суспільства, що значною мірою позначилося на змісті конституційних засад державного та суспільного ладу. Особливою непослідовністю характеризувалися конституційні положення щодо організації державної влади в Україні [15, с. 256–257]. У зв'язку з цим в Україні не вдалося створити належних умов для постійного та конструктивного діалогу між гілками державної влади і, як наслідок, державою і суспільством. Ці й інші суперечності наочного переконували у невідкладності реформування державного ладу шляхом внесення до Конституції України відповідних змін. Відомо, що стабільність і захищеність Конституції як зводу основних правових принципів і норм державного та суспільного ладу – політико-юридична запорука безпеки, сталої динаміки руху державно-організованого суспільства в цілому [16, с. 7].

В Україні з'явилася формальна можливість і необхідність здійснення новітнього конституційного процесу шляхом внесення змін до чинного Основного Закону. Хоча Конституція України відповідає європейським і світовим стандартам, її текст містив деякі недосконалі положення.

Історичні обставини, динаміка державного ладу та правової системи зумовили необхідність перегляду конституційних норм. До цього, зазначає М. Орзіх, треба бути готовими і така потенційна готовність пов'язана із серйозною науково-дослідною й аналітико-прикладною працею не тільки вчених-конституціоналістів, а й спеціалістів усіх галузей права, практичних працівників, юридичної спільноти та громадськості країни [17, с. 72]. Здійснення конституційної реформи в Україні або внесення до чинної Конституції змін чи доповнень зумовлює необхідність концептуального визначення основних принципів побудови суспільства та держави, державного ладу.

Відповідно, реалізація положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. мала сприяти вдосконаленню механізму функціонування державної влади на засадах гуманізму та демократії, доцільнішому розподілу повноважень між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України [18, с. 3], зменшенню концентрації влади в одній інстанції, забезпеченню ефективної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади, їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики.

Конституція України діє майже тринадцять років. Це не надто значний час. Конституційні питання постійно перебувають у центрі політичних суперечок. Тому важливою як теоретичною, так і практичною проблемою є легітимність Конституції.

Конституційна реформа, на нашу думку, полягає у послідовності політико-правових рішень і дій державної влади, спрямованих на узгодження писаних норм Основного Закону країни відповідно до тієї реальної конституції в матеріальному значенні слова, яка зумовлюється потребами суспільного розвитку. Йдеться, насамперед, про оптимальний розподіл владних повноважень між структурами державного механізму. Належний поділ влади робить гарантом прав людини не якусь конкретну особу, а в цілому організацію державної влади. Встановлення і дотримання чіткого співвідношення конституційної компетенції законодавчої та виконавчої гілок влади є однією з найважливіших проблем на сучасному етапі розвитку українського конституціоналізму, теорії та практики державотворення. Слід враховувати й те, що наша держава та суспільство перебувають на перехідному етапі розвитку, а тому досить складно освоювати деякі конституційні новели, яких раніше не було в практиці українського конституціоналізму.

Отже, конституційний процес і процес еволюції державного ладу позбавлені запрограмованої визначеності; їм властивий альтернативний характер і наявність варіантів подальшого демократичного розвитку. Метою конституційної реформи в Україні має стати забезпечення дієвості практичної реалізації норм Основного Закону в процесі регулювання суспільних відносин з урахуванням їх динаміки, рухливості без знищення демократичного духу як змісту Конституції України 1996 р., так і основ існуючого державного ладу. На сьогодні в

Україні склалися як об'єктивні, так і суб'єктивні передумови для переходу до якісно нового етапу державотворення, основним змістом якого має стати реформування державного ладу на основі поглиблення демократичних засад розвитку суспільства.

Реформування державного ладу на основі положень Конституції України потребувало та потребує нині наукового забезпечення, творчого обговорення шляхів і методів такого реформування, наполегливої, конструктивної роботи, внесення конкретних пропозицій щодо реформування органів державної влади [19, с. 11].

Науковий супровід удосконалення законодавства покликаний гарантувати демократичний розвиток Української держави та суспільства, стати фундаментом комплексу реформаторських дій, спрямованих на формування демократичного державного ладу. Осмислюючи власний досвід державного будівництва, необхідно активізувати дослідження вітчизняної юридичної науки у сфері вивчення світового досвіду конституційно-правового регулювання основних засад державного ладу, зокрема розвитку правової думки та практики сучасних державотворчих процесів.

Слід вийти на проведення реальної, комплексної політичної реформи, яка будуватиметься на таких принципах:

- запровадження механізмів реальної підзвітності всіх гілок влади й органів державного управління перед суспільством і відповідальності перед громадянами;
- підвищення дієздатності та ефективності функціонування системи влади через збалансований розподіл повноважень і функцій між її гілками та органами;
- делегування повноважень органам місцевого самоврядування та запобігання відцентровим тенденціям;
- адаптація інститутів політичної системи та громадянського суспільства до нових суспільних потреб.

Відповідно до нових соціально-економічних і політико-ідеологічних орієнтирів сучасний етап державотворення в Україні об'єктивно зумовлений потребою рішучого подолання кризових явищ у соціально-економічній сфері суспільного розвитку, які набули системного характеру і свідчать, на-

самперед, про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему державного ладу України.

Література

1. Кампо В. М., Фрицький Ю. О. Конституційна реформа – 2003: науково-популярний коментар основних проблем. – К., 2003. – 20 с.
2. Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х., 2004. – 184 с.
3. Оніщук М. В. Конституційна реформа: вимір відповідальності (до нової національної ідеології та відповідального правління). – К., 2004. – 60 с.
4. Опришко В. Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. – К., 2001. – 185 с.
5. Орзіх М. П. Конституционная реформа в Украине. – О., 2003.
6. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства / За ред. В. І. Ланового, В. М. Князева. – К., 2003. – 160 с.
7. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика. – К., 2003. – 652 с.
8. Селіванов А. Політичні рішення Верховної Ради України та їх вплив на правове регулювання суспільних відносин // Право України. – 2005. – № 12.
9. Селіванов В. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: обумовленість і необхідність // Право України. – 2003. – № 8.
10. Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х., 2003. – 328 с.
11. Ярмиш О. Н. Предмет історії державності України // Історія державності України / За ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. – Х., 2004. – С. 8–11.
12. Єрмолаєв В. М. Становлення та розвиток вищих представницьких органів влади в Україні // Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5 т. – Х., 2008. – Т. 1.
13. Мироненко О. М. Історія Конституції України. – К., 1997. – 60 с.
14. Рум'янець В. О., Страхов М. М. Право в період Української революції (1917–1921 рр.) // Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5 т. / За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х., 2008. – Т. 1. – 728 с.
15. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. – К., 1997. – 190 с.
16. Ескина Л. Б. Конституционная реформа в России: кризис или очередной этап? // Правоведение. – 2001. – № 2.
17. Орзіх М. Започаткування етапу конституційної реформи в Україні // Юридический вестник. – 2003. – № 2. – С. 68–78.
18. Селіванов А. Конституційна визначеність і подолання нестабільності проведеної реформи повноважень суб'єктів центральної влади // Право України. – 2007. – № 5. – С. 3–8.
19. Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К., 2006. – 256 с.

