

*В. Гончаренко*, член-кореспондент АПрН України

**Державно-правове будівництво в перші роки незалежності України (24 серпня 1991 р. — середина 1996 р.)**

Здобувши незалежність, народ України розпочав активну діяльність по створенню своєї демократичної, правової держави. Ця розбудова розпочиналась у дуже складних умовах. Необхідно було перш за все здійснити перехід від статусу союзної республіки з обмеженим суверенітетом до статусу самостійної держави. Тому законом Верховної Ради УРСР від 17 вересня 1991 р. до Конституції були внесені зміни і доповнення, які мали за мету зміцнити державний суверенітет республіки. В розділі Конституції про зовнішньополітичну діяльність і захист Вітчизни розвивалися положення про підвищення ролі України як рівноправного учасника міжнародних відносин.

*Проголошення України незалежною державою* обумовило настійну необхідність визначити правовий статус її населення. Він регулювався Конституцією, а також Законом від 8 жовтня 1991 р. “Про громадянство України” та прийнятими відповідно до них іншими законодавчими актами. Ці правові акти передбачали: які особи визнаються громадянами України; порядок набуття українського громадянства; внаслідок яких юридичних фактів може бути втрачено українське громадянство; як визначається громадянство дітей при зміні громадянства батьків і при усиновленні; які органи держави є правомочними вирішувати питання громадянства і порядок його оформлення; як виконуються рішення з питань громадянства і порядок їх оскарження.

Незалежність України відкрила широкі можливості для створення власного демократичного державного апарату без втручання в цей процес сторонніх сил, з усуненням залишків командно-адміністративної системи управління.

До середини 1996 р. розбудова державного апарату практично пройшла першу стадію. Її можна умовно визначити такими подіями: проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності країни, підписання 8 червня 1995 р. Президентом України Л. Кучмою і Головою Верховної Ради України О. Морозом Конституційного договору, покликаного

усунути кризовий стан влади в країні, і його дія до прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України.

На першій стадії створення нового державного апарату України одним з важливих моментів стало прийняття Закону від 14 лютого 1992 р. про внесення змін і доповнень у Конституцію України. Було зроблено спробу більш чітко розмежувати повноваження між законодавчою, виконавчою і судовою владою. Були також затверджені символи України як незалежної держави: Державний герб, Державний Прапор і Державний Гімн України.

За Конституцією єдиним органом законодавчої влади в Україні була Верховна Рада — представницький орган, депутати якого обиралися населенням на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Верховна Рада була правомочна розглядати і вирішувати будь-які питання, не віднесені до компетенції органів державної виконавчої або судової влади. Ті ж з них, які не були такими, вирішувалися виключно всеукраїнським референдумом. Порядок призначення, підготовки, проведення референдуму, порядок визначення його результатів передбачалися Законом від 3 липня 1991 р. “Про всеукраїнський і місцеві референдуми”.

Склад Верховної Ради — 450 народних депутатів. Їх правовий статус визначався Законом “Про статус народного депутата України”. Порядок роботи Верховної Ради України — її Регламентом. Верховна Рада працювала сесійно. Для організації її роботи утворювалася Президія.

З метою здійснення законопроектної роботи, попереднього розгляду і підготовки питань, віднесених до відання Верховної Ради, а також сприяння втіленню в життя законів та підзаконних актів, контролю за діяльністю державних органів і організацій Верховна Рада обирала з числа народних депутатів постійні комісії. Їх організацію і діяльність регламентував Закон “Про постійні комісії Верховної Ради України”. У перші роки першої стадії розбудови державного апарату незалежної України функціонувала Верховна Рада 12-го скликання, обрана ще у березні-квітні 1990 р. 27 березня 1994 р. в Україні відбулися перші в умовах її незалежності вибори до Верховної Ради 13-го

скликання. Вони проходили на цілком новій правовій та організаційній основі. Виборам були притаманні демократичні засади.

Уособленням виконавчої влади стали Президент України і Кабінет Міністрів України. Президент України був главою держави. Його повноваження визначали Конституція України і Закон “Про Президента України”. Президент обирався на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на 5 років. Першим всенародно обраним 1 грудня 1991 р. Президентом став Л. Кравчук. У 1994 р. на позачергових виборах Президентом України в результаті всенародного голосування був обраний Л. Кучма.

невід’ємною умовою побудови демократичної, правової держави, втілення в життя верховенства права є проведення судово-правової реформи, головне завдання якої — становлення сильної, незалежної при здійсненні своїх функцій судової влади. У квітні 1992 р. Верховна Рада схвалила Концепцію судово-правової реформи і незабаром прийняла закони “Про Конституційний Суд України, “Про статус суддів”, “Про організацію судового самоврядування”. Судове самоврядування розглядалося як одна з найважливіших гарантій забезпечення незалежності судів і суддів. Отже, в Україні були зроблені певні кроки в напрямі становлення судової влади.

Найважливішою умовою досягнення мети судово-правової реформи вважалося також удосконалення організації та діяльності попереднього слідства, прокуратури, адвокатури, чітке визначення компетенції Міністерства юстиції, міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та їх органів на місцях. Цьому завданню були підпорядковані, зокрема, закони України “Про прокуратуру”, “Про адвокатуру”, “Про Службу безпеки України”, “Про оперативно-розшукову діяльність”.

У процесі створення державного апарату виникла правова база реформування місцевої влади. У березні 1992 р. був прийнятий Закон “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”, яким діяльність Рад обмежувалася здійсненням функцій місцевого та регіонального самоврядування, а виконавчі функції передавалися представникам Президента України в областях і районах, а також у містах Києві та Севастополі.

Таким чином, за відносно короткий проміжок часу в основному була створена правова база для забезпечення організації та діяльності державного апарату України. Цей апарат почав працювати. Проте безконфліктного функціонування усіх гілок влади, всього державного механізму як у центрі, так і на місцях, на жаль, досягти не вдалось. Так, у розглядуваний період Верховна Рада нагромадила певний досвід організації та діяльності. Разом з тим нові історичні умови становлення незалежної держави України, парламентаризму вимагали цивілізованого функціонування Верховної Ради як законодавчого органу. Але на практиці це виявилось не такою вже й простою справою. Головний недолік діяльності Верховної Ради полягав у тому, що більшість прийнятих парламентом України законів не працювала, не діяла, не виконувалася. Крім того, багато з них мали надто загальний, а то й декларативний характер. Часто в законах не окреслювався механізм їх реалізації, бракувало належної взаємоузгодженості окремих положень. У законодавчій практиці Верховної Ради не поодинокими були випадки, коли не до кінця враховувалися всі етапи роботи над проектами законів, починаючи від осмислення їх концептуальних положень і завершуючи юридичною експертизою та економічним обґрунтуванням цих законопроектів. Іноді на розгляд Верховної Ради виносилися проекти законів без достатнього рівня готовності. Часом законопроекти надходили на розгляд пленарних засідань парламенту України без їх обговорення в постійних комісіях Верховної Ради<sup>1</sup>. Крім того, більшість прийнятих в Україні законів не мала прямої дії і тому виникала потреба у прийнятті великої кількості підзаконних актів. Таким чином, “зусилля й інтелектуальна енергія депутатського корпусу, постійних комісій, розробників законів реально не матеріалізувались”<sup>2</sup>. Не все гаразд було і з депутатським корпусом. Наприклад у діях багатьох депутатів Верховної Ради бракувало професіоналізму, парламентської культури, толерантності у взаєминах<sup>3</sup>. Тому практика організації законодавчого процесу у Верховній Раді потребувала корінних перетворень<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Україна: друга половина ХХ століття: Нариси історії / П. П. панченко, М. Р. Плющ, Л. А. Шевченко та ін. К., 1997. С. 235.

<sup>2</sup> Там само. С. 234.

<sup>3</sup> Див.: Там само. С. 246.

<sup>4</sup> Див.: *Ющик О.* Реформування законодавчого процесу: проблеми і перспективи // Віче. 1995. № 2. С. 15.

Найбільше проблем виявилось в організації та діяльності виконавчої влади. І це закономірно, адже інститут президентства як складової частини виконавчої влади був для України новим. так, існувала невизначеність у розподілі функцій Президента України і Прем'єр-міністра. Мали місце нераціональне дублювання та протидія президентського апарату та Кабінету міністрів<sup>1</sup>. У процесі пошуку важелів для реформування управління суспільством у складі президентських структур були утворені Дума, групи дорадчих органів з питань економіки, державно-правових аспектів, зовнішньоекономічних зв'язків, уведена в штат велика група радників Президента України з числа різних фахівців. Але, на жаль, всі ці заходи не виправдали пов'язаних з ними сподівань<sup>2</sup>. Про недосконалість і серйозні недоліки в організації і діяльності центральної виконавчої влади, її центральних структур свідчать неодноразові її структурні перебудови у вигляді злиття, роз'єднання, ліквідації, скорочення тих чи інших міністерств, комітетів, відомств. Так, за період 1991–1996 рр. було видано близько 50 указів Президента України, якими вносилися зміни до назв, структури та функцій центральних органів виконавчої влади. Особливо це стосувалося тих органів, які були покликані забезпечувати управління в економічній сфері<sup>3</sup>. Однак все це “закінчувалося зовнішніми “вдосконаленнями” без суттєвих змін вирішального значення”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М.* Україна: альтернатива поступу (критика історичного досвіду). К., 1996. С. 486.

<sup>2</sup> Див.: *Україна: друга половина століття: Нариси історії.* С. 232, 248.

<sup>3</sup> Див.: *Опришко В.* Державно-правова реформа в Україні: основні напрями // *Право України.* 1998. № 1. С. 14.

<sup>4</sup> *Медведчук В.* Адміністративна реформа в Україні // *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 2(13). С. 72.

Заснування місцевої адміністрації як одного з елементів виконавчої влади було тісно пов'язане з впровадженням у 1992 р. інституту представників Президента України в областях і районах. Але реформування місцевої влади було припинено 3 лютого 1994 р., коли Верховна Рада прийняла Закон “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” і повернула владу на місцях радам народних депутатів та їх виконкомам. Фактично це означало контрреформу в питаннях місцевої влади<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Шемшученко Ю.* Сила демократії — у силі влади? // Віче. 1995. № 6. С. 9.

Чимало проблем виникало й при реалізації Концепції судово-правової реформи<sup>2</sup>. Все практично звелось до демократизації статусу суддів, а також до розвитку елементів інфраструктури судової влади<sup>3</sup>. Судова влада виявилася бездіяльною за умов криміналізації всіх сфер суспільного життя<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Див.: *тацій В. Я., Грошевий Ю. М.* Правові заходи охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. 1995. № 3. С. 41–42.

<sup>3</sup> Див.: *Кампо В.* Реформи: принцип сполучених посудин // Віче. 1995. № 6. С. 18.

<sup>4</sup> Див.: *Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М.* Вказана праця. С. 486.

Причин такого ненормального стану в організації та діяльності державного апарату України у перші роки її незалежності чимало. Однією з них було те, що реформування системи державної влади і місцевого самоврядування відбувалося нерівномірно, нерідко без певної програми, не відповідало повною мірою сутності менталітету народу України, традиціям, звичкам. Виключно негативно на стан організації та функціонування державного апарату впливало і те, що в Україні після проголошення її незалежною державою так і не був розроблений фундаментальний загальний план реформування суспільств на демократичних засадах, переходу до громадянського суспільства<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> див.: *Медведчук В.* держава в умовах перехідного суспільства // Право України. 1998. № 3. С. 9.

У середині 1995 р. різко загострилося протистояння владних структур, перш за все суб'єктів конституційного права України — Верховної Ради і Президента. Такий стан взаємовідносин державних органів негативно впливав на всі сторони життя республіки, породивши економічну і політичну кризу та соціальне напруження в суспільстві. Однією з головних причин такого становища була відсутність нової, демократичної Конституції України.

Враховуючи ситуацію, що склалася, Верховна Рада як єдиний законодавчий орган, з одного боку, та Президент України як глава держави і виконавчої влади — з іншого, тобто сторони, які одержали свої повноваження безпосередньо від народу, уклали Конституційний договір “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Цей договір набрав чинності з моменту підписання його Президентом України та Головою Верховної Ради 8 червня 1995 р. В ст. 61 договору йшлося про те, що він діє до прийняття нової Конституції. Щодо положень Конституції України 1978 р., то згідно з Конституційним договором вони були визнані чинними лише в частині, що узгоджувалася з цим договором. Таким чином, Конституційний договір був основним правовим актом, який на той час мав забезпечити організацію і діяльність державного апарату України в період дії цього акта. Конституційний договір хоча й не поклав край кризовій ситуації в країні, проте поставив проблеми взаємовідносин двох гілок влади України в правове поле, в організаційні рамки<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Кремень В. Г., Табачник Д. В., Ткаченко В. М.* Вказ. праця. С. 655.

Проголошення незалежності України відкрило реальну можливість створення розгалуженої законодавчої системи. У реформуванні законодавства намітилися три основні напрямки: 1) здійснювався процес змін і пристосування чинних правових актів 60–70-х років до ринкових відносин і плюралістичної демократії; 2) приймалися нові правові акти, також покликані забезпечити їх функціонування; 3) у цей час робилися спроби інвентаризації та кодифікації існуючих нормативних актів (зокрема розроблення базових законів — кодексів)<sup>1</sup>. Але вони не були практично реалізовані<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Докладніше про це див.: Кодифікаційний процес в Україні // Укр. право. 1994. № 1. С. 8–48.

<sup>2</sup> Див.: *Стретович В.* Правова система України: загальна характеристика сучасного етапу формування // Право України. 1998. № 2. С. 3.

У розглядуваний період одним з найважливіших правових актів у галузі цивільного права залишається Цивільний кодекс України, затверджений Верховною Радою 18 липня 1963 р. Але до нього були внесені зміни і доповнення відповідно до нового цивільного законодавства України, в тому числі законами України “Про власність”, “Про заставу”, “Про об’єднання громадян” та ін. 11 липня 1995 р. Верховна Рада внесла істотні зміни до ст. 71 ЦК України, яка визначала загальні строки позовної давності (для громадян — 3 роки, для юридичних осіб — 1 рік). Тепер загальний строк позовної давності був встановлений тривалістю 3 роки незалежно від того, хто подає позов: громадянин (фізична особа), юридична особа чи держава. Оновлення ЦК України дало можливість пристосувати його до регламентації майнових відносин в умовах становлення ринкової економіки в Україні<sup>3</sup>. У 1993 р. був прийнятий Повітряний кодекс України, в якому поряд з іншими галузевими нормами містяться цивільно-правові норми, в тому числі про страхування цивільної відповідальності повітряного перевізника. Цивільно-правові норми містяться також в окремих указах Президента України, зокрема в указі “Про обов’язкове страхування цивільної відповідальності власників транспортних засобів”. Значну роль у регулюванні майнових відносин відіграли декрети і постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, Декрет від 31 грудня 1992 р. “Про перелік майнових комплексів державних підприємств, організацій, їх структурних підрозділів основного виробництва, приватизація або передача в оренду яких не допускається”. У сфері цивільного законодавства діяло чимало відомчих нормативних актів, деякі з них були прийняті після проголошення України незалежною державою.

<sup>3</sup> Див.: Право України. 1993. № 11–12.

Елементами системи цивільного законодавства були також примірні статuti кооперативних і громадських організацій, схвалені органами державного управління або прийняті вищими органами кооперативних та інших структур<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Див.: Цивільне право. К., 1995. С. 15.

Тривав розвиток законодавства про підприємництво. Правове регулювання у сфері бізнесу здійснювалось шляхом застосування норм у таких найважливіших актах, як закони України “Про господарські товариства”, “Про аудиторську діяльність”, “Про банкрутство” та ін<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Докладніше про це див.: *Мусіяка В. Л.* Правовые основы предпринимательской деятельности. Х., 1995; *Селіванов В.* Концептуальні засади Кодексу про підприємництво України // Право України. 1995. № 2. С. 3–11.

Не залишилося без змін і *трудове законодавство*. Тут чимало було зроблено в галузі захисту трудових прав працівників. Так, були прийняті закони “Про охорону праці”, “про основні принципи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку”. 23 червня 1993 р. Кабінет Міністрів України затвердив Правила відшкодування власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом шкоди, заподіяної працівникові ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним трудових обов'язків. Законом України від 19 грудня 1993 р. до Кодексу законів про працю України були внесені зміни і доповнення, які стосувалися охорони праці. Одержав подальший розвиток інститут контракту. У березні 1993 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про порядок укладення контрактів керівником підприємства, що є у загальнодержавній власності, при наймі на роботу, а 19 березня 1994 р. — Положення про порядок укладення контрактів при прийнятті (найманні) на роботу працівника.

Певні зрушення сталися і в *аграрному законодавстві*. Зокрема були прийняті закони “Про колективне сільськогосподарське підприємство” і “Про селянське фермерське господарство”.

Дещо було зроблено й в *законодавстві про соціальне забезпечення*. Були прийняті закони України, які визначали статус ветеранів війни, громадян, які постраждали в результаті Чорнобильської катастрофи, Закон “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” та ін.

Вносилися зміни і в кримінальне законодавство, причому досить радикальні. У січні 1992 р. президія Верховної Ради прийняла указ про кримінальну відповідальність за підроблення купонів — української валюти перехідного періоду. В березні цього ж року із КК України були вилучені такі види покарання, як заслання і вислання. 17 червня 1992 р. був прийнятий Закон “Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення і Митного кодексу України”, де було викладено нову редакцію першої глави Особливої частини КК, в якій визначалися склади державних злочинів. Істотними нововведенням було різке скорочення випадків можливого застосування виключної міри покарання — смертної кари шляхом розстрілу<sup>1</sup>. У розглядуваний період декриміналізувалося багато складів злочинів. В той же час підвищувалася відповідальність за дії, спрямовані проти конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності, економіки та екологічної безпеки України.

<sup>1</sup> Див.: *Сташис В.В., Бажанов М. І.* Шляхи оновлення кримінального законодавства України // Вісник Академії правових наук України. 1993. № 1. С. 113.

Істотні зміни і доповнення були внесені до кримінально-процесуального законодавства. Змінені строки попереднього слідства і тримання осіб під вартою, прийнятий Закон “Про оперативно-розшукову діяльність”, який посилював гарантії громадян. Законом України “Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України” КПК України був доповнений низкою статей, які також посилювали гарантії громадян при зверненні їх до суду. Зокрема, заарештований, його захисник тепер мали право звертатися до суду з оскарженням санкцій прокурора на арешт. 23 грудня 1993 р. був прийнятий Закон про внесення змін і доповнень до окремих статей КПК України, які розширювали права підозрюваного, обвинуваченого і підсудного на захист.

Як бачимо, в Україні в перші роки її незалежного існування була проведена певна робота щодо удосконалення законодавчої бази країни. Разом з тим розробка законодавчих актів та внесення до них змін іноді здійснювалися на недостатньому науковому і юридично-технічному рівні, з багатьма неузгодженостями. Мали місце численні факти дублювання та суперечностей між окремими правовими нормами тощо.

Оскільки кількість законодавчих актів, прийнятих останнім часом, невпинно зростала, зазначені недоліки не тільки створювали небезпеку руйнування існуючої законодавчої бази, а й значно ускладнювали формування нової законодавчої системи, яка б ґрунтувалася на реформованих економічних, соціальних та політико-правових відносинах<sup>1</sup>. нерідко приймалися правові акти, які викликають здивування, наприклад, ситуація з пенсійним законодавством, де повністю знівельовано значення стажу і якості роботи, її шкідливості.

<sup>1</sup> Докладніше про це див.: *Ющук О.* Вказ. праця. С. 15; *Рабінович П.* Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісник Академії правових наук України. 1998. № 1(12). С. 19.

У багатьох галузях права продовжують діяти законодавчі акти і правові інститути, далекі від світових стандартів, наприклад, КК України (з наступними змінами й доповненнями), який відбиває погляди про те, що охорона держави, власності останньої та інтересів її установ є найважливішим призначенням кримінального права. Можна навести й такий приклад. В українському судочинстві (цивільному) існував здебільшого “слідчий” тип цивільного процесу, який характеризувався тим, що суд за власною ініціативою міг збирати докази і готувати весь процесуальний матеріал до судового розгляду. часто це робилося незалежно від бажання сторін, під приводом захисту їх прав. Наближення ж цивільного судочинства до змагального типу цивільного процесу надавало б більше реальних прав сторонам у процесі і звільняло суд від виконання зайвих функцій<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Див.: *Михєєнко М. М., Мовчан В. В., Радзієвська Л. К.* Порівняльне судове право. К., 1993. С. 160.

Отже, існувала настійна необхідність корінної реформи правової системи України. Таким чином, після проголошення незалежності України розпочався складний і тривалий процес становлення молоді держави, створення її розгалуженої правової системи, процес, який вимагав великого напруження та зусиль з боку як державних структур, так і громадськості країни. Було зрушено з місця і розпочато здійснення економічних реформ. Розпочалося становлення ринкових відносин. Чималими були здобутки у сфері

утвердження демократії. Україна стала повноправним членом світового співтовариства. Одним з головних зовнішньополітичних успіхів був вступ України у 1995 р. до Ради Європи. Були створені і функціонували вищі органи всіх гілок влади. Нагромаджувався досвід організації та діяльності місцевих Рад та органів виконавчої влади, судової системи, правоохоронних органів. У той же час розбудова Української незалежної держави відбувалася за надзвичайно складних соціально-економічних умов. Чимало проблем існувало в процесі державно-правового будівництва. Все це істотно відбивалося на темпах формування в Україні демократичної, правової держави. Вирішення багатьох економічних, соціальних, державно-правових проблем повинна була забезпечити нова Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р.

*Надійшла до редколегії 23. 09. 99*