

ОМАРОВА А. А.,
аспірант кафедри історії держави і права
України та зарубіжних країн
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 340.15(477)«1990/1991»

РЕАЛІЗАЦІЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ДЕКЛАРАЦІЇ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ

У статті досліджується питання становлення й розвитку законодавства щодо державного управління та місцевого самоврядування в Українській РСР у період 1990–1991 рр. Розглянуто й проаналізовано важливі нормативно-правові акти, які стали законодавчою базою для вдосконалення органів влади Української РСР.

Ключові слова: Українська РСР, державне управління, місцеве самоврядування, конституційна реформа, суверенітет.

В статье исследуется вопрос становления и развития законодательства о государственном управлении и местном самоуправлении в Украинской ССР в период 1990–1991 гг. Рассмотрены и проанализированы важные нормативно-правовые акты, которые стали законодательной базой для совершенствования органов власти Украинской ССР.

Ключевые слова: Украинская ССР, государственное управление, местное самоуправление, конституционная реформа, суверенитет.

The article studies the question of the formation and development of the legislation on state administration and local self-government in the Ukrainian SSR in the period 1990–1991. Important regulations, which became the legislative framework for improving the government of the Ukrainian SSR, were considered and analyzed.

Key words: Ukrainian SSR, state administration, local self-government, constitutional reform, sovereignty.

Вступ. Новий етап формування правових основ національної державності почався в 90-х рр. ХХ ст. Для нас цей період (в історико-правовому дискурсі) є цікавим насамперед в аспекті законодавчих змін та вдосконалення системи органів державного управління й місцевого самоврядування. Наша держава в цій справі має свої здобутки та недоліки, осмислення й урахування яких потребує сучасний етап децентралізації державної влади та розвитку місцевого самоврядування.

Окремі питання розвитку державного управління й місцевого самоврядування було розглянуто в роботах таких учених, як М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, В.М. Єрмолаєв, А.О. Селіванов, Ф.І. Сербан, Ю.С. Шемшученко та інші. Проте їх дослідження присвячуються лише вузьким проблемам законодавства у сфері державного управління й місцевого самоврядування та не містять історико-правового аналізу реформування системи державного управління й місцевого самоврядування України в 90-х рр. ХХ ст.

Постановка завдання. З огляду на вказане вважаємо за доцільне провести історико-правовий аналіз процесу реформування державного управління й місцевого самоврядування в Україні в 1990–1991 рр., що передувало становленню її незалежності, а також врахувати набутий досвід під час проведення сучасної конституційної реформи в Україні.



Результати дослідження. В умовах поглиблення політичної й соціально-економічної кризи в СРСР та наростання демократизації радянського суспільства союзні республіки зробили рішучий крок до законодавчого забезпечення свого реального суверенітету. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. визначила новий правовий статус Української РСР як суверенної держави, а також концептуальні засади українського національного державотворення. Необхідність законодавчого забезпечення цих процесів зумовила прийняття законів для здійснення в Україні докорінних перетворень, зокрема й у галузі управління та місцевого самоврядування, реформування державного апарату, як центрального, так і на місцях. Низка нормативно-правових актів стосувалася насамперед зміни форми правління, модернізації функціонування розподілу влади.

Верховна Рада Української РСР 21 червня 1991 р. прийняла Постанову «Про вибори Президента Української РСР» [1]. Згідно із цим документом передбачалось заснування поста Президента Української РСР та проведення його виборів у 1991 р., а також прийняття низки документів, які регулювали б правовий статус Президента Української РСР. Так, 5 липня 1991 р. Верховна Рада Української РСР прийняла Закон Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» [2], яким запроваджувався пост Президента Української РСР, а Конституція Української РСР доповнювалася главою 121 «Президент Української РСР». У положеннях нової глави Конституції Української РСР було закріплено, що Президент Української РСР визнається найвищою посадовою особою Української держави та главою виконавчої влади (ст. 1141); виступає гарантом забезпечення прав і свобод громадян, державного суверенітету, дотримання Конституції й законів Української РСР (п. 1 ст. 1145); представляє республіку в міждержавних і міжнародних відносинах (п. 2 ст. 1145); вживає необхідних заходів щодо забезпечення територіальної цілісності республіки (п. 3 ст. 1145); очолює систему органів державного управління (п. 4 ст. 1145); веде переговори та підписує міждержавні й міжнародні договори Української РСР, які набувають чинності після ратифікації Верховною Радою Української РСР (п. 8 ст. 1145); має право зупиняти дію рішень органів виконавчої влади СРСР на території Української РСР, якщо вони суперечать Конституції й законам Української РСР (ст. 1147). На розвиток положень оновленої Конституції Української РСР Верховна Рада прийняла Закон Української РСР «Про Президента Української РСР» [3] та Закон Української РСР «Про вибори Президента Української РСР» [4], які доповнювали норми Конституції Української РСР.

Крім цього, реалізуючи положення розділу II «Народовладдя» Декларації про державний суверенітет України, з метою забезпечення правового регулювання організації та діяльності уряду Української РСР Верховна Рада Української РСР прийняла Закон Української РСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» [5]. Відповідно до назви документа замість Ради Міністрів Української РСР передбачалось утворення Кабінету Міністрів Української РСР. Згідно з положеннями цього закону до складу Кабінету Міністрів Української РСР входили Прем'єр-Міністр Української РСР, Перший віце-прем'єр Української РСР, віце-прем'єр Української РСР, державний секретар Кабінету Міністрів Української РСР, державні міністри та міністри Української РСР. Задля уникнення плутанини було прийнято Закон Української РСР «Про внесення змін до пункту 4 статті 108 Конституції (Основного Закону) Української РСР» [6], який містив положення про заміну терміна «Голова Ради Міністрів Української РСР» поняттям «Прем'єр-міністр Української РСР», а також про те, що формування персонального складу Кабінету Міністрів Української РСР доручалось новообраному Прем'єр-міністру Української РСР [7]. Додамо, що у зв'язку з утворенням Кабінету Міністрів Української РСР перетворень зазнала також структура державного управління. Так, було ухвалено Постанову Верховної Ради Української РСР «Про структуру державного управління Української РСР» [8], відповідно до якої надавалися додаткові повноваження Голові Верховної Ради Української РСР [9], а також передбачалося внесення змін до чинної на той час Конституції Української РСР з огляду на необхідність удосконалення системи державного управління [10].



Остаточне формування Кабінету Міністрів Української РСР відбулось після прийняття Закону Української РСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» [11]. Згідно з його положеннями до структури Кабінету Міністрів Української РСР входило 22 міністерства Української РСР, які створювались, реорганізовувались і ліквідовувались Кабінетом Міністрів Української РСР, крім Комітету державної безпеки Української РСР.

Зрозуміло, що на цьому процес перетворень не закінчився. Підтвердженням може бути прийняття 21 травня 1991 р. Верховною Радою Української РСР Закону Української РСР «Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» [12]. Відповідно до його положень Кабінет Міністрів Української РСР – Уряд Української РСР – визнається найвищим органом державного управління Української РСР (ст. 115); він утворюється Верховною Радою Української РСР у складі Прем'єр-міністра Української РСР, Першого віце-прем'єр-міністра Української РСР, віце-прем'єр-міністра Української РСР, Державного секретаря Кабінету Міністрів Української РСР, державних міністрів і міністрів Української РСР; він складає свої повноваження перед новообраною Верховною Радою Української РСР на її першій сесії (ст. 116). До повноважень Кабінету Міністрів Української РСР переходило також регулювання питань освіти й науки української нації через Міністерство народної освіти Української РСР та Міністерство вищої освіти Української РСР, що знайшло підтвердження в Законі Української РСР «Про освіту» [13], зміст якого можна вважати розвитком положень розділу VIII Декларації про державний суверенітет України.

Проголосивши в розділі II «Народовладдя» Декларації про державний суверенітет України, що «повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР», Верховна Рада Української РСР 7 грудня 1990 р. прийняла Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [14], який став точкою відліку відродження місцевого самоврядування в Україні. Саме в преамбулі цього закону наводилось поняття «місцеве самоврядування», під яким розумілась територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні й громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя з огляду на інтереси населення та на основі законів Української РСР і власної фінансово-економічної бази. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» виходив із теорії дуалізму місцевого самоврядування, оскільки місцеві ради були органами місцевого самоврядування та органами державної влади (ст. 2). У цьому сенсі зазначена норма є актуальною й нині, оскільки сьогодні існує пропозиція Ю.С. Шемшученка щодо визначення місцевого самоврядування як самостійного та організаційно відокремленого від органів державної влади виду публічної влади, що здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи й посадових осіб місцевого самоврядування. Отже, пропонується поділ влади також за вертикаллю на державну та муніципальну [15, с. 15].

Невипадково 1 липня 2015 р. Верховна Рада України попередньо схвалила проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [16], який стосується реформи місцевого самоврядування. До матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, згідно з названим проектом, передбачається віднести землю, рухоме й нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, а також місцеві податки й збори, частину загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів (ст. 142). Тим самим збільшується фінансова самостійність місцевого самоврядування.

У цьому контексті (насамперед із метою порівняння) додамо, що Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. визначив основні принципи місцевого самоврядування, серед яких ключовими є самостійність і незалежність рад народних депутатів, органів територіально-



го громадського самоврядування, економічна й фінансова самостійність території, самофінансування та самозабезпечення, оптимальна децентралізація тощо (ст. 3). Що стосується згаданого принципу оптимальної децентралізації, то нині в процесі конституційної реформи він отримав розвиток у пропозиціях сучасних науковців Ю.Г. Барабаша, А.О. Селіванова та Ю.С. Шемшученка. Вони пропонують закріпити такий принцип Європейської хартії місцевого самоврядування, як субсидіарність [15; 17; 18]. Саме цей принцип покладено в основу ст. 143 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Натомість за радянським законом розпорядження й управління комунальною власністю здійснювали відповідні ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування (ст. 7). На законодавчому рівні тоді закріплювалось, що місцеві ради народних депутатів у межах своєї компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети відповідних територій в інтересах населення (ст. 12).

У контексті сучасної децентралізації варто згадати Ф.І. Сербана, який обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування називає формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування [19, с. 11]. На наше переконання, це стане реалізацією права адміністративно-територіальних утворень на економічну самостійність.

Як відомо, у попередньому законодавстві проголошувалось, що голова ради був водночас головою виконавчого комітету (ст. 42). Сьогодні є пропозиції щодо утворення виконавчих комітетів у складі районних та обласних рад, які є органами місцевого самоврядування, представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району й області [20, с. 28].

Виконавчий комітет рад народних депутатів підпорядковувався та був підзвітним лише відповідній раді (ст. 51 Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»), що скасовувало подвійну підпорядкованість виконавчих і розпорядчих органів місцевого самоврядування.

Висновки. У 1990–1991 рр. було прийнято низку нормативно-правових актів, які сприяли вдосконаленню системи державного управління й місцевого самоврядування України. Закони, що стосувалися становлення інституту Президента Української РСР, забезпечували повне відсторонення союзних органів влади й управління від керівництва республікою, передачу виконавчої влади Президентові Української РСР, а також регулювали його правовий статус.

Нормативні акти, які містили положення про систему державного управління, стали правовою базою для утворення самостійного органу виконавчої влади. Новоутворений орган – Кабінет Міністрів Української РСР – не мав тісного зв'язку з таким союзним центром радянського минулого, як Рада Міністрів Української РСР. Усі питання щодо центральних органів державного управління республіки відтепер повністю вирішувались на республіканському рівні без втручання союзних центральних органів державного управління.

Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» на час свого прийняття був достатньо демократичним. Його прийняття можна вважати спробою трансформувати місцеві ради всіх рівнів в органи місцевого самоврядування, що суперечило самій побудові радянської держави, у якій ради всіх рівнів були підконтрольними центру. Сучасні конституційні зміни та децентралізація влади, спираючись на попередній досвід конституційного закріплення місцевого самоврядування, підвищують статус органів місцевого самоврядування.

Таким чином, законодавча база, розроблена для проведення реформування системи державного управління й місцевого самоврядування Української РСР 1990–1991 рр., була основою становлення органів державної влади незалежної України. Сьогодні під час проведення конституційної реформи необхідно осмислити та проаналізувати, що вдалося, а що ні й чому. Це насамперед дозволить врахувати недоліки та виправити їх, тобто набутий досвід стане в нагоді на сучасному етапі державного будівництва й законодавчої діяльності.



Список використаних джерел:

1. Про вибори Президента Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 21 червня 1991 р. № 1228-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 31. – Ст. 402.
2. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. № 1293-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.
3. Про Президента Української РСР : Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. № 1295-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.
4. Про вибори Президента Української РСР : Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. № 1297-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 448.
5. Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР : Закон Української РСР від 18 квітня 1991 р. № 980-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 230.
6. Про внесення змін до пункту 4 статті 108 Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 18 квітня 1991 р. № 983-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 233.
7. Про призначення Прем'єр-міністра Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 квітня 1991 р. № 984-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 234.
8. Про структуру державного управління Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 квітня 1991 р. № 981-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 231.
9. Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради Української РСР у зв'язку із утворенням Кабінету Міністрів Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 квітня 1991 р. № 982-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 232.
10. Про проект Закону Української РСР про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку із удосконаленням системи державного управління : Постанова Верховної Ради Української РСР від 15 квітня 1991 р. № 938-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 19. – Ст. 237.
11. Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР : Закон Української РСР від 13 травня 1991 р. № 10306-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 26. – Ст. 290.
12. Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з удосконаленням системи державного управління : Закон Української РСР від 21 травня 1991 р. № 1048-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 26. – Ст. 294.
13. Про освіту : Закон Української РСР від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
14. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
15. Шемшученко Ю.С. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю.С. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 12. – С. 3–6.
16. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
17. Барабаш Ю.Г. Децентралізація влади – вимога часу і народу / Ю.Г. Барабаш, А.О. Селіванов // Голос України. – 2014. – № 134. – С. 4–5.
18. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М.О. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17.
19. Сербан Ф.І. Федералізація чи децентралізація. Виклики часу / Ф.І. Сербан // Юридична наука. – 2015. – № 1. – С. 7–14.
20. Шемшученко Ю.С. Конституція і виборчий процес в Україні / Ю.С. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 16. – С. 26–29.

