

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЗДОБУТТЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

TRANSFORMATION OF PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE IN THE PROCESS OF ACHIEVING INDEPENDENCE

Мацелюх І.А., д.ю.н.,
професорка кафедри службового та медичного права

*Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Бабяк Д.С., студент магістратури

*Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті здійснено комплексний аналіз трансформаційних процесів у системі органів публічної влади України протягом переходу від радянської моделі управління до розбудови незалежної держави. Досліджено вплив реформаторської політики М. Горбачова на демократизацію політичної системи СРСР, зокрема впровадження політики гласності та скасування монополії комуністичної партії на державну владу. Проаналізовано процес поступової децентралізації влади в СРСР, що призвів до посилення суверенітету союзних республік та зрештою – розпаду Радянського Союзу.

Значну увагу приділено дослідженню становлення системи органів публічної влади незалежної України після 1991 року. Детально розглянуто трансформацію виконавчої гілки влади від Ради Міністрів УРСР, яка була фактично виконавчим органом центральної влади СРСР, до формування самостійного Кабінету Міністрів України. Простежено еволюцію законодавчого органу – Верховної Ради України, її перетворення з формального органу затвердження рішень комуністичної партії на повноцінний парламент незалежної держави.

Окрему увагу в дослідженні приділено аналізу правового закріплення демократичних принципів організації державної влади, зокрема принципу поділу влади, який був вперше зафіксований у Декларації про державний суверенітет України. Висвітлено процес відходу від однопартійної системи та впровадження політичного плюралізму, проведення перших альтернативних виборів. Проаналізовано формування нової правової бази функціонування органів публічної влади через внесення змін до Конституції та прийняття нових законодавчих актів.

Ключові слова: трансформація органів публічної влади, демократизація, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, політична система, державне управління, публічне адміністрування.

The article provides a comprehensive analysis of transformational processes in Ukraine's public authority system during the transition from the Soviet governance model to building an independent state. The influence of M. Gorbachev's reform policy on the democratization of the USSR's political system is examined, particularly the implementation of glasnost policy and abolition of the Communist Party's monopoly on state power. The process of gradual decentralization of power in the USSR is analyzed, which led to strengthening the sovereignty of union republics and ultimately – the collapse of the Soviet Union.

Significant attention is paid to studying the formation of public authorities in independent Ukraine after 1991. The transformation of the executive branch from the Council of Ministers of the Ukrainian SSR, which was effectively an executive body of the USSR central government, to the formation of an independent Cabinet of Ministers of Ukraine is examined in detail. The evolution of the legislative body – the Verkhovna Rada of Ukraine, its transformation from a formal body approving Communist Party decisions into a full-fledged parliament of an independent state is traced.

Special attention in the study is paid to analyzing the legal establishment of democratic principles of state power organization, particularly the principle of separation of powers, which was first recorded in the Declaration of State Sovereignty of Ukraine. The process of moving away from a one-party system and implementing political pluralism, conducting the first alternative elections is highlighted. The formation of a new legal framework for public authorities through constitutional amendments and adoption of new legislative acts is analyzed.

Key words: transformation of public authorities, democratization, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, political system, state governance, public administration.

В умовах російської збройної агресії проти України в інформаційному полі агресора можна почути про те, що Україна створена штучно і вона не є повноцінною державою. Дане твердження часто використовується засобами масової інформації північного сусіда з метою дискредитації України та її послаблення. Вивчення процесу становлення органів публічного адміністрування в Україні дозволяє прийти до висновку про хибність твердження про штучне створення України та мати засоби протидії в умовах ведення інформаційної війни. Задля формування власної політичної ідентичності важливо розглянути шлях, який пройшла Україна у сфері державотворення та виокремити тенденції розвитку органів публічної влади в Україні.

Досить незвичним є той факт, що, незважаючи на досить велику кількість праць, присвячених історії незалежної України, досліджень аналізу розвитку органів публічної влади в Україні досить мало. Питання становлення окремих гілок органів публічної влади в незалежній Україні висвітлювали такі автори як Утвенко В.В., Влащенко В.В., Луценко В.Р., Охотницька Н.А. та інші.

Метою даної статті є комплексний історико-правовий аналіз формування органів публічного управління в Україні, дослідження проблематики становлення органів публічної влади в Україні та визначення можливих шляхів удосконалення публічного адміністрування в Україні.

Впродовж семидесяти років Україна була частиною СРСР. З правової точки зору СРСР був єдиною союзною багатонаціональною державою, утвореною на основі принципу соціалістичного федералізму, в результаті вільного самовизначення націй і добровільного об'єднання рівноправних радянських соціалістичних республік з правом виходу з СРСР [1]. В реальності СРСР була централізованою, тоталітарною імперією, в якій союзні республіки *de facto* не мали можливості здійснювати самостійну державницьку політику. Ситуація почала змінюватися у 80-х роках ХХ ст. Варто наголосити, що у даній статті історичні постаті аналізуються лише з точки зору їх впливу на реформування органів публічної влади. Так, Михайло Горбачов усвідомлював критичний стан СРСР і усвідомлював потребу неминучої

чих змін. Однією з таких реформ була політика гласності. Її цілі – демократизація політичної системи, прозора система врядування, індивідуальна свобода громадян СРСР. Михайло Горбачов започаткував суспільну дискусію щодо тем, які за попередніх лідерів були табуовані, а їх обговорення жорстоко каралося [2].

Реформування СРСР продовжилось. 7 лютого 1990 року скасовано шосту статтю радянської конституції, згідно з якою КПРС займала «керівну та направляючу роль» у радянській політичній системі. Протягом 1990 року в усіх радянських республіках відбулися парламентські вибори. У шести з них компартія зазнала поразки. Республіки почали оголошувати декларації суверенітету [2].

17 березня 1991 року відбувся референдум про майбутній устрій радянського Союзу. На той час серед владних еліт СРСР панувала думка, що держава має стати федерацією на зразок США чи ФРН з широкою автономією радянських республік. Тоді мало хто передбачав швидкий розпад СРСР, однак група реакціонерів, які назвали себе ДКНС, спробувала зберегти союз силою і влаштувала у Москві путч. Спроба державного перевороту зазнала невдачі через активну протидію громадян [2]. Ці події посилювали національні рухи у радянських республіках, внаслідок чого місцеві еліти усвідомили неможливість подальшого існування СРСР. Як наслідок, колишні республіки почали проголошувати незалежність.

24 серпня 1991 року Україна проголосила власну незалежність. Нові реалії поставили перед суспільством завдання розбудови нової держави. Серед першочергових завдань була потреба у формуванні власних збройних сил та системи управління ними, створенні правоохоронних органів, розробці правової системи, яка мала замінити чинне на той час законодавство УРСР, встановленні дипломатичних відносин з іншими державами, адже міжнародне визнання є однією з найважливіших форм легітимації державної влади [3, с. 25]. Паралельно Україна розбудовувала систему органів публічного адміністрування.

Важливо розуміти, що у СРСР не було офіційного розподілу органів влади на законодавчу, виконавчу та судову, проте такий розподіл було закріплено в Декларації про державний суверенітет України [4]. Цей факт підкреслює зрілість політичної свідомості українців та є важливим аспектом у вивченні вітчизняної історії держави та права, адже засвідчує, що Україна стала незалежною державою саме через цілеспрямовані дії її майбутніх громадян.

З проголошенням незалежності розпочався період розбудови власної системи публічного управління. Показовим прикладом такої розбудови є трансформація виконавчої влади. З березня 1946 року найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади в УРСР була Рада Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки, яка фактично була продовженням органів виконавчої влади СРСР у союзних республіках та не могла самостійно ухвалювати рішення, а лише виконувала державно-владні розпорядження загального керівництва СРСР. Після ухвалення Верховною Радою 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України повноваження Ради Міністрів УРСР значно розширилися, і вона розпочала провадження більш самостійної політики. У квітні 1991 року Раду Міністрів УРСР було реорганізовано в Кабінет Міністрів. Після проголошення незалежності Уряд продовжив функціонувати, відповідно до Конституції Української РСР 1978 року (з наступними змінами і доповненнями), Закону УРСР від 13 травня 1991 року «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР», постанов ВР УРСР «Про структуру державного управління Української РСР» від 18 квітня 1991 року, «Про порядок введення

в дію Закону Української РСР» від 13 травня 1991 року та «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» [5]. Надалі в Україні відбувався процес законотворення та визнання законодавчих актів УРСР нечинними, що сприяло становленню вітчизняного адміністративного права.

Особливої уваги заслуговує становлення законодавчої влади в Україні. Згідно з Конституцією Української РСР 1937 року, найвищим органом державної влади в УРСР було проголошено Верховну Раду УРСР. Перша сесія новообраної Верховної Ради УРСР відбулася 25–28 липня 1938 року. Відтоді до найвищого органу державної влади республіки протягом одинадцяти скликань громадяни на основі загального, рівного і прямого права обирали спочатку (з 1938 року) одного депутата на сто тисяч населення, а пізніше (з 1978 року) – 650 народних депутатів від блоку комуністів і безпартійних. У системі тоталітарного ладу фактично виборів не було, оскільки для голосування висувався лише один кандидат, а результати були заздалегідь визначені. Незворотні суспільні зміни і наростання проблем змусили комуністичну владу послабити режим, і навесні 1989 року відбулися вибори депутатів, на яких уперше за комуністичної влади на одне місце претендувало кілька кандидатів [6].

Проголошення Декларації про державний суверенітет України продовжило процес трансформації Верховної Ради УРСР. Було визначено, що від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не могли виступати від імені всього народу України [6]. Ці зміни закріпили відхід від монополії комуністичної партії та утвердили суспільну й політичну багатоманітність, що відіграло ключову роль у процесі становлення незалежної України.

Після ухвалення 24 серпня 1991 року Акта проголошення незалежності України та його схвалення на Всеукраїнському референдумі Верховна Рада УРСР стала Верховною Радою України. Згодом парламент вніс численні зміни до Конституції УРСР (від 1991 року – Конституції України), які сприяли демократизації суспільного та політичного життя в державі. Верховна Рада України здійснювала активну законотворчу діяльність для створення принципово нових правових засад організації державного і суспільного життя, проведення реформ з інтеграції України у світову ринкову економіку. Отже, Верховна Рада України пройшла тривалий шлях від органу влади УРСР, який виконував вказівки всесоюзного керівництва, до законодавчого органу незалежної України, що юридично закріпив прагнення українського народу до незалежності.

Таким чином, ключовим етапом становлення української державності стало ухвалення Декларації про державний суверенітет України, яка вперше закріпила принцип поділу влади та заклала фундамент для подальшої розбудови демократичної системи управління. Трансформація виконавчої влади від Ради Міністрів УРСР до Кабінету Міністрів України та еволюція Верховної Ради від формального органу до повноцінного парламенту засвідчили послідовний перехід від радянської моделі до незалежної системи публічного управління.

Важливим здобутком стало впровадження політичного плюралізму та проведення перших виборів, що дозволило сформувати легітимні органи влади незалежної України. Створення власної правової бази, реорганізація системи державного управління та формування нових державних інститутів відбувалися в складних умовах перехідного періоду, проте заклали основу сучасної системи публічної влади України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік : від 07 жовтня 1977 р. № п0001400-77. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77#Text>
2. Фолтинова К. Розпад СРСР: як це було. *Радіо Свобода* : веб-сайт. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/rozpad-srsr-yak-tse-bulo/31505499.html>
3. Омарова А. А. Розбудова української держави після прийняття акту проголошення незалежності України. *Право і суспільство*. 2017. № 2(2) URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/466cd0c9-be9c-4451-9e23-ab67256b316d/content>
4. Декларація про державний суверенітет України : від 16 липня 1990 р. №55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
5. Толстоухов А. В. Кабінет Міністрів України. Енциклопедія історії України / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 2007. Т. 4. 528 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=KMU>
6. Гавриш С. Б. *Верховна Рада України*. Енциклопедія історії України / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 1. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Verkhovna_Rada_Ukrainy