

zat "ukraïns'ka pres-grupa" u krai

ЗАТ «УКРАЇНСКА ПРЕС-ГРУПА»

ГАЗЕТА «ДЕНЬ»

ЦЕНТР ПОЛІТИЧНОГО АНАЛІЗУ

Газета "День"

Center Politichnoho Analizu

Stansulennja vladnyh struktur v

СТАНОВЛЕННЯ ВЛАДНИХ

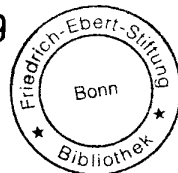
СТРУКТУР В УКРАЇНІ

(1991–1996) u krai

Видання здійснено за підтримки
Фонду Фрідріха Еберта

A 98 - 08419

Київ — 1997



С 77 Становлення владних структур в Україні
(1991-1996) / Редкол.: О.Гарань, В.Кулик,
О.Майборода. — К.: Центр політичного аналізу
газети "День", 1997. — 178 с.

ISBN 966-95137-4-X

Розглянуто ключові проблеми, пов'язані із станов-
ленням владних структур в незалежній Україні.
Для дослідників і політиків, а також для викладачів
і студентів вищих навчальних закладів.

С 1203020100 Без оголош.
97

ББК 67.99(2)0

Зміст

Від редколегії	4
<i>Зайцев В.</i> Конфлікти між гілками влади в процесі їх становлення (1991 — 1996)	5
<i>Білецький М., Погребинський М.</i> Політичні партії у взаємодії зі структурами влади	30
<i>Толстов С.</i> Конституційний процес в історичній ретроспективі	66
<i>Золоторьов В.</i> Основний Закон України з позицій конституціоналізму	89
<i>Ткачук А.</i> Місцеве самоврядування в Україні: довга дорога до демократії	114
<i>Кампо В.</i> Становлення демократичної судової влади: суспільно-політичні аспекти	144
<i>Додаток 1.</i> Структура влади в Україні	156
<i>Додаток 2.</i> Хроніка подій 1990-1996 рр.	165
Наші автори	178

БАЛЕРІЙ ЗАЙЦЕВ

КОНФЛІКТИ МІЖ ГІЛКАМИ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ЇХ СТАНОВЛЕННЯ (1991—1996)

I. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Політичні конфлікти у найвищому керівництві України почалися з першого ж року існування незалежної держави. Зробимо застереження: без конфліктів не обходиться жодне суспільство, особливо за кризових ситуацій на стадії становлення. Адже при виробленні моделей подолання суспільних криз розбіжності в елітних групах неминучі. Конфлікти (точніше, їх розв'язання) є одним із природних механізмів пристосування суспільного організму до змін ситуації.

Однак говорити про те, що Україна вже пройшла “дитячі хвороби” періоду “розброду й хитань”, поки що не випадає. Оцінюючи ситуацію в країні, слід визнати появу симптомів загальної системної кризи. І гострі конфлікти у найвищих ешелонах влади, що виникають дедалі частіше, вже не сприяють подоланню загальної кризи, а лише поглиблюють її.

У цій статті ми спробуємо простежити роль і характер конфліктів у складному процесі становлення влади в Українській державі.

II. ДО НЕЗАЛЕЖНОСТІ

До початку горбачовської “перебудови” офіційне політичне життя в Україні, як і в цілому в СРСР, було переважно формальним. “Єднання” комуністичної партії та народу, закріплене в Конституції СРСР, залізни норми “демократичного централізму” в самій КПРС, а також усюдисущий репресивний апарат, здавалося, унеможливлювали будь-яку неформальну політичну діяльність.

Підготовлений у Центрі політичного аналізу газети «День» збірник статей є спробою ретроспективного аналізу подій та явищ, які супроводжували процес формування та становлення структур влади в незалежній Україні, визначення основних тенденцій їхнього розвитку.

Автори пропонованих статей — аналітики, відомі своїми працями в цій царині. Зміст статей відбиває лише позиції їхніх авторів і не обов'язково збігається з думкою редколегії. Відмовившись як від концептуальної, так і стилістичної уніфікації текстів, ми водночас прагнули домогтися аналітичної, а не ідеологічної оцінки сучасних політичних процесів.

Сподіваємося, що цей збірник буде корисним для дослідників, політиків, а також для викладачів і студентів вищих навчальних закладів.

Висловлюємо особливу подяку Олександрові Качурі, Олександрові Волинському та Олені Каранді за допомогу у підготуванні текстів до друку.

Редакційна колегія

Зрозуміло, серед керівників усіх рівнів влади існувало суперництво, іноді жорстоке, проте мало воно майже цілковито особистий чи клановий характер (конфлікт "донецької" та "дніпропетровської" груп існував уже тоді). Всі питання вирішувалися за принципом — "пан нас розсудить", і був той "пан" — ЦК КПРС — далеко поза межами України. "Бити чолом" до Москви і їздили українські керівники (як і інші), аби розв'язувати проблеми, переважно не загальнополітичні, а місцеві, господарчі — кредити, асигнування, ресурси тощо.

Відкрите політичне життя в країні виникло лише після "перестройки", що її проголосила Москва. З розвитком демократичних засад і можливостей легального інакомислення набули публічного характеру як старі конфлікти, котрі раніше розв'язувалися "за дверима" ЦК, так і нові, що виникли у зв'язку з демократизацією суспільства. В результаті парламентських виборів в Україні 1990 року утворилася опозиція, що мала підтримку суспільства, — у Верховній Раді XII скликання, де сформувалась опозиційна "Народна Рада", а також у низці місцевих Рад, де новообрані депутати нашивдируч збирали "демблоти". Не було єдності і в самій правлячій групі КПУ/КПРС, у котрій функціонери "другого ешелону" готувалися під гаслами боротьби з "консерваторами" посісти місця у "першому". Відповідно до загальної горбачовської лінії "на омолодження керівництва" пішов у відставку багаторічний керівник України перший секретар ЦК КПУ, член полібюро ЦК КПРС Володимир Щербинський. Його наступник Володимир Івашко, котрий обійняв посаду голови нового українського парламенту, недовів (влітку 1990 р.) був відкликаний до Москви "на підвищення" (на посаду заступника Генсека ЦК КПРС), а керівництво в Україні поділило трое — Голова Ради Міністрів — досвідчений господарник радянської школи Віталій Масол, новий перший секретар ЦК КПУ Станіслав Гуренко, а також Леонід Кравчук, обраний Головою Верховної Ради. У радянсько-комуністичному "табелі про ранги" голова парламенту вважався хіба що третьою особою республіки.

Колишній секретар КПУ з питань ідеології Л.Кравчук, обраний лише зусиллями комуністів-ортодоксів (т. зв. "група 239"), зміцнив свої позиції, демонструючи готовність до компромісів із демократичною та з націонал-демократичною опозицією. Однак справжню "революцію" Голова ВР здій-

нив, уміло використавши київських студентів, що оголосили восени 1990 р. голодування, висунувши низку політичних вимог, в тому числі й відставку голови уряду Масола.

Справді, до певного моменту уряд України залишався частиною загальносоюзних господарчих структур, намагаючись не втручатися до жорстоких парламентських баталій, що мали переважно ідеологічний характер. Однак, використовуючи студентську акцію, "суверен-комуністи", лідером котрих став Кравчук, разом із "Народною Радою" (НР) домоглися відставки Масола (решту вимог студентів виконано не було) і вперше примусили структуру КПУ/КПРС зважати на парламент України. Одним із безпосередніх і, певно, передбачуваних наслідків прем'єрової відставки стало різке зростання впливу Голови ВР.

Надалі використання, а інколи й провокування, конфліктних ситуацій, в тім числі й застосування масових акцій, задля інтересів окремих політичних груп, а іноді й приватних осіб, стало істотною складовою політичного життя країни.

Хоча в цілому народ України на загальносоюзному референдумі 17 березня 1991 р. підтримав ідею "оновленого" СРСР, однак позитивна відповідь на додаткове питання, що його поставила ВР України (про входження до Союзу на основі Декларації про державний суверенітет), надавала українському керівництву досить широке поле для маневру у відносинах із «центром», і, зокрема, дозволяла затягувати рішення про підписання нового Союзного договору. Таким чином, було зроблено ще один крок на шляху до незалежності (на той момент — господарчо-економічної).

Придушення заголоту т. зв. «ГКЧП» (19–21 серпня 1991 р.) створило унікальну можливість відносно безболісно розв'язати проблему остаточного розриву з Москвою та проголосити незалежність України. Референдум 1 грудня 1991 року надав цьому рішення найвищого ступеня легітимності й став останнім поштовхом до розвалу Союзу РСР.

III. «Безконфліктний» період.

ВЕРЕСЕНЬ 1991 — ЛИПЕНЬ 1992

Першого року існування незалежної Української держави конфліктів у владних структурах загалом не було. Певну роль відігравала ейфорія старої, радянської номенклатури, котра врешті позбулася обтяжливої московської опіки й під гаслами ринкових реформ домоглася безконтрольного володіння ресурсами України, що здавалася невичерпними.

Наголосимо: «кадрова спадковість» влади великою мірою збереглася. Більшість партійних керівників нижчої та середньої ланок ще в роки «перебудови» благополучно пересіла з крісел секретарів райкомів і міськкомів до крісел керівників місцевих Рад та виконкомів.

Важливою була й та обставина, що Леонід Кравчук, обраний 1 грудня 1991 року Президентом України, був плотью від плоти класу старих господарів нової держави. До обрання Президентом — Голова Верховної Ради, перед тим упродовж двох років — секретар ЦК КПУ з питань ідеології, а ще раніше — завідувач відділу ідеології ЦК КПУ. Для більшості регіональних лідерів, а також депутатів ВР, де ще напередодні серпня 1991 року неподільно панувала «група 239», Леонід Кравчук був не просто «свій» — його постає символізувала для них нерозривну спадковість влади та способу господарювання, але з новими, куди ширшими можливостями власного збагачення.

У березні 1992 року ВР схвалила запровадження інституту представників Президента на додаток до вертикалі Рад, створюючи вертикаль «нової» системи влади, підпорядковану безпосередньо Президенту.

На осінь 1992 року з'явилися перші ознаки серйозної економічної та політичної кризи. Спад виробництва й зниження життєвого рівня були характерними для всіх держав колишнього «соціалістичного табору», однак у більшості з них (в тому числі і в Росії, котра залишалася основним торговельним партнером України) здійснювалися більш-менш послідовні економічні реформи, що давало надії на покращення ситуації в перспективі. В Україні ж про реформи переважно лише говорили. Реальної діяльності щодо перетворення економіки не було, й система виробництва спонтанно руйнувалася внаслідок розриву старих зв'язків і переходу більшості партнерів до ліберальніших принципів господарювання.

IV. 1992 рік: поява опозиції.

ВІДСТАВКА УРЯДУ ФОКІНА

Прем'єрство Вітольда Фокіна припало на надзвичайно складний період: листопад 1990 — жовтень 1992 рр. Тобто саме на той відтинок часу, коли економіка союзної республіки, намертво зав'язана у загальносоюзні виробничі цикли¹, ставала економікою самостійної держави. Дисбаланс промислового будівництва, що сформувався в СРСР, призвів до того, що, за даними экс-прем'єра В. Масола, перехід України до розрахунків за світовими цінами (в тому числі на російські енергоносії, дешеві за часів СРСР) означав утрату 5 млрд. карбованців за цінами 1989 р. Тобто, на першому етапі проведення незалежної економічної політики певний ціновий удар і зниження життєвого рівня були неминучі. Лише активні й узгоджені дії Президента, уряду та парламенту щодо реформування економіки, структурної перебудови промисловості могли мінімізувати негативні наслідки розриву зв'язків та забезпечити економічне зростання в перспективі.

За свідченням віце-прем'єра в уряді Кучми Ю. Йоффе, «з приходом Фокіна до уряду процеси створення первісного капіталу набули централізованого, організовано скерованого характеру». Саме по собі накопичення початкового капіталу є радше позитивним явищем. Зазначимо лише, що воно досяглося передусім розкраданням ресурсів країни та пограбуванням населення (знецінення вкладів тощо).

Різкий спад життєвого рівня, відсутність реальних кроків до реформування економіки в поєднанні з масовим безконтрольним та безсистемним розкраданням колишнього «загальнонародного надбання», «українізаторські» перетини в ідеологічній та культурній сферах сприяли виникненню осередків опозиції. Хоча спочатку політичні опозиційні структури (відроджені «ліві», «етнічні» партії та рухи — РДК, ГКУ, ДВД та ін.) були маловпливовими.

Із тих, хто міг реально вплинути на ситуацію, першими «вдарити на сполох» директори промислових підприємств, де припинення регулярних поставок і загальні перебої економіки

¹ Понад 80% загального обсягу промислового виробництва України не мало закінченого технологічного циклу на території країни.

відчувалися досить гостро. Уже в лютому 1992 року було створено Українську спілку промисловців та підприємців (УСПП), співзасновниками якої стала більшість міністерств та відомств (Укртранс, Укрспільсмаш, Укрелекор Міненергетики, Держкоматом та ін.), а також низка корпоративних об'єднань молодого українського бізнесу (Спілка малих підприємств, Біржова спілка України, Спілка орендарів та підприємців, Спілка юристів України та ін.).

Навесні 1992 року за участю УСПП (президент — Василь Євтухов) виникло об'єднання "Нова Україна", в якому керівники промислових та підприємницьких структур (УСПП, Спілка кооператорів і підприємців, Ліга підприємств з іноземним капіталом та ін.) спільно зі впливовими політиками ліберального напрямку (заступник Голови ВР Володимир Гриньов, віцепрем'єр Володимир Лановий) та політичними партіями соціал-демократичного й ліберального напрямку (ПДВУ, СДПУ, ЛДПУ, КДП та ін.) намагалися виробити помірно-реформаторську модель розвитку країни. У певному сенсі діяльність УСПП, НУ та інших організацій, що виникли пізніше (наприклад, Української національної асамблеї підприємців), може розглядатися як спроба помірно-опозиційної частини еліти сформувати "партію альтернативної влади" чи принаймні відпрацювати механізми конструктивного впливу на чинну владу.

Аби зняти соціальне та суспільне напруження, еліті потрібен був "винний". Як орган, чутивший до громадських настроїв, парламент першим почав атаку на уряд, поставивши в липні питання про відставку Кабінету. Однак, використавши підтримку Президента, прем'єр-міністр В.Фокін устояв, протиставивши акції ВР спільну заяву всіх членів Кабміну (окрім віцепрем'єра В.Ланового та міністра оборони Костянтина Морозова) про те, що вони знімають із себе відповідальність, бо не мають змоги працювати.

Проте в жовтні, після узгодження з Президентом Кравчуком, Вітольд Фокін змушений був піти. А парламент відправив у відставку уряд загалом. Фактично Фокін "прикрив" Кравчука, котрий як голова держави ніс основний тягар відповідальності за ситуацію в країні. Однак нагнітати пристрасті ще ніхто не хотів, і уряд став єдиним "офірним козлом" за мовчазної згоди парламенту й Президента.

V. ПРЕМ'ЄРСТВО ЛЕОНІДА КУЧМИ.

ЖОВТЕНЬ 1992 — ВЕРЕСЕНЬ 1993

Прем'єр-міністром був призначений неформальний лідер директорського корпусу в парламенті Леонід Кучма, директор дніпропетровського Південного машинобудівного заводу ("держави в державі", за висловом Кравчука). Новий склад уряду вважався певною мірою коаліційним — до нього входили представники прагматичного директорату (Л.Кучма, віцепрем'єр В.Євтухов), а також представники націонал-демократів — лідер "Народної Ради" Ігор Юхновський (перший віцепрем'єр), молодий львівський професор Віктор Пинзенник, котрий мав репутацію реформатора (віцепрем'єр, міністр економіки), та ін.

І в суспільстві, і навіть в елітах зберігалася ще віра в те, що досить "поставити до керма" діяльного й досвідченого господарника — й проблеми розв'яжуться самі собою.

З перших кроків нового прем'єра виявилися основні риси характеру його діяльності — зворушила щирість виступів у поєднанні з двозначними, часто неадекватними діями. Прем'єр-міністр (а пізніше й Президент) Кучма вочевидь уважав обтяжливими будь-які форми контролю за своєю діяльністю. Одним із перших кроків голови Кабінету стала вимога для уряду надзвичайних повноважень, зокрема — права видавати декрети законодавчої сили. І Президент, і парламент добровільно надали (18.11.92) таке право строком на півроку. Не вдаючись до аналізу діяльності уряду Кучми, зазначимо, що реформування економіки, по суті, почато не було. До сьогоднішнього дня декретотворчість пам'ятають, певно, лише горезвісний декрет про діяльність трастів, що відкривав широкі можливості зловживанням із вкладами громадян і потім став предметом скандальних розслідувань.

Хоч економіка й за надзвичайних повноважень Кабміну неухильно скочувалася вниз, особистий рейтинг прем'єра зростає досить швидко. Визначальну роль, певно, відіграв накопичуваний у суспільстві негативний настрій щодо здійснюваної політики, а отже, перш за все, стосовно Президента й парламенту, а також проголошуваних прем'єром (а іноді й приписуваних йому) декларацій — про потребу "навести порядок", про боротьбу з корупцією та злочинністю, про докорінну перебудову економіки,

розвиток взаємовигідних зв'язків із країнами СНД тощо. Велику роль відігравала вже згадувана щирість і дещо наївна відвертість його виступів (стали широко відомі його висловлювання про банкрутство Української держави, про "програну економічну війну", що її Україна нібито вела з Росією, та ін.).

Упродовж кількох місяців прем'єр-міністр, ще донедавна не відомий не лише широкій публіці, а й багатьом політикам, став одним із найпопулярніших політичних лідерів країни, що досить тривожно сприймали як Президент, так і керівництво парламенту. Оскільки на економіку держави "надзвичайний" період ніякого позитивного впливу не справив, ВР відкинула вимогу Кучми продовжити додаткові повноваження (травень 1993 р.). Так само була відхилена пропозиція Президента про зосередження всієї повноти виконавчої влади в його руках (травень-червень).

Виділимо основні складники кризи влади в травні-червні 1993 року. Перш за все, йшлося про владні повноваження Президента, парламенту і прем'єра, про можливість контролювати ресурси держави, однак треба враховувати, що перипетії «з'ясування стосунків» у владних структурах відбувалися на тлі дедалі гострішої соціальної кризи, піком якої став масштабний страйк шахтарів Донбасу (8—17 червня).

Влітку виявилось небажання всіх лідерів держави взяти на себе відповідальність за політику, що здійснюється в країні (або ж за відсутність певної державної політики). Спочатку Президент Кравчук намагався розв'язати цю проблему, видавши Указ "Про невідкладні заходи щодо стабілізації економічної та політичної ситуації", згідно з котрим Л.Кучма повинен був очолити Надзвичайний комітет Кабміну з управління економікою (і, звісно, стати "головним винуватцем" економічної кризи), а Кабмін очолював би сам Президент (зрозуміло, номінально й безвідповідально). Жорстка, ультимативна протидія прем'єра змусила Президента не лише відмовитися від цієї ідеї, а й піти на розпуск паралельних кабмінським структурам управлінні адміністрації Президента (АП). Все ж Кравчук зумів якоюсь мірою "приборкати" прем'єр-міністра, призначивши першим віце-прем'єром мера Донецька Юхима Звягильського, а потім збільшив представництво Донбасу, ввівши до уряду Валентина Ландика (віце-прем'єр, міністр зовнішньоекономічних зв'язків).

Невирішеність проблеми співвідношення повноважень і відповідальності, поєднана зі зростанням масового невдоволення, призвела до ухвали парламенту щодо проведення референдуму про довіру Верховній Раді і (за згодою Кравчука) — про довіру Президенту, а потім як альтернативи — щодо проведення 1994 року дострокових парламентських і президентських виборів. У вересні прем'єр Л.Кучма подав у відставку. Формальним приводом стала "неможливість працювати" через недостатню концентрацію влади, однак, скоріше за все, Кучма не хотів брати на себе відповідальність за цілу низку вкрай необхідних, але дуже непопулярних рішень, ухвалення яких здавалося неминучим.

Безпосереднє керівництво Кабміном офіційно взяв на себе Президент Кравчук, однак фактично урядом керував в.о. прем'єра Ю.Звягильський. Таким чином усе-таки було реалізовано президентове прагнення забезпечити собі "імунітет" від відповідальності.

VI. ВИБОРЧА КАМПАНІЯ.

ЖОВТЕНЬ 1993 — ТРАВЕНЬ 1994

У цей період виразно проявилися суперечності між Кравчуком і Головою ВР Іваном Плющем, котрий серйозно почав претендувати на провідну роль у державі. Безсумнівно, для голови парламенту велику роль відігравала перспектива президентських виборів, як, утім, для більшості депутатів неабияке значення мали і парламентські вибори (188 із них брали участь у виборчій кампанії).

Парламент ухвалив кілька рішень, демонструючи готовність захистити державу від усіх можливих зазіхань (економічних і політичних, а також і воєнних).

Найконфліктнішими були: "вето" на Указ Президента "Про випуск державних товарних облігацій національних ресурсів України" (12.11.93), а також фактична відмова (18.11.93) від ратифікації договору про скорочення й обмеження стратегічних наступальних озброєнь. Патрістичні, однак нереальні поправки до договору, певно, мали продемонструвати твердість парламентарів і особисто І.Плюща в обстоюванні національних інтересів, на противагу нерішучій і поступливій, але реалістич-

нішій позиції Кравчука. Підкреслимо, що непримиренного конфлікту у взаємовідносинах влад на цей період не було. Просто представники влади — Президент, депутати всіх рівнів, лідери на місцях — готувалися до виборів.

Мабуть, одну з ключових ролей того періоду відіграли промислові та підприємницькі структури. На кінець літа 1993 року УСПП і УНАП фактично контролювали Кабмін. Окрім прем'єра Кучми до уряду входили президент УСПП В.Євтухов (віце-прем'єр), представник директорату віце-президент УСПП В.Августимов і президент УНАП, віце-президент Спілки юристів В.Сумін (співголова Ради підприємців при КМ), президент Спілки малих підприємств, один із лідерів УСПП і УНАП Ю.Єхануров (заступник міністра економіки) та ін.

Однак жодних серйозних наслідків ні для економіки, ні для бізнесменів як "класу" настільки вигідне для них становище не мало. Зберігалася ілюзія, що тому виною — добровільна відставка прем'єра Л.Кучми, а головна проблема — у неконструктивній, бездіяльній політиці (зокрема в сфері економіки) парламенту й Президента Л.Кравчука.

Ще у вересні президент Лігі підприємств з іноземним капіталом Сергій Погорелов заявив, що члени УНАП вирішили профінансувати збирання підписів за відставку ВР. У грудні 1993 р. УСПП, упереч особистим наполяганням Кравчука, вивав Кучму своїм президентом, а потім висунув його кандидатом на пост Президента України.

VII. СПРОБИ ЛЕОНІДА КРАВЧУКА УНИКНУТИ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ

Згода Леоніда Кравчука провести дострокові президентські вибори була в основному тактичним ходом, що мав на меті передусім зняти гостроту суспільного напруження. Коли строки виборів наблизилися, Президент спробував так чи інакше домогтися їх скасування чи бодай перенесення.

Використовувалися найрізноманітніші акції — листи громадян, які вимагали відстрочки президентських виборів, у тому числі, наприклад, звернення "великої групи представників інтелігенції західного регіону нашої країни" ("Урядовий кур'єр", 2.04.94), "які рішуче відкидають" "прагнення певних

кіль звалити всю провину за становище у державі виключно на Президента"; загострення «кримської проблеми» зі спробою продемонструвати "сильну руку" (принаймні, саме так оцінив ситуацію кримський віце-прем'єр Євген Сабуров); публікація матеріалів, скерованих проти основних конкурентів у президентській гонці, зокрема "Інформації із КМ України", в котрій усі лиха країни "списувалися" на экс-прем'єра Кучму; звинувачення лівих партій, що набирають сили, у замаху "на державність і демократію" та ін.

Цікаво, що саме Кравчук провів (18.01.94) нараду керівників місцевих Рад за участю представників Президента на місцях (прообраз Ради регіонів), на котрій було схвалено проект основних конституційних положень про організацію державної влади з наступним винесенням на референдум. Природно, що референдум щодо "малої Конституції" не лише розв'язав би низку проблем у співвідношенні владних структур, а й неминуче став би підставою для перенесення строку виборів. Проте Верховна Рада рішення про референдум не ухвалила.

З надією вплинути на регіональних лідерів (чий вплив на результати виборів важко переоцінити) Президент загрозив навкласти вето на закон про вибори голів обласних Рад (нагадуючи тим самим чинним головам адміністрацій, що признав їх безпосередньо він).

Основні надії Леонід Кравчук, певно, покладав на пасивність виборців. На початку 1994 року в президентській адміністрації проводилися інтенсивні консультації з питання про те, до яких заходів вдаватися, якщо новий парламент вийдеться істотно "недообраним". Власне кажучи, йшлося не більш не менш як про "маленький переворот" — невизнання повноважень новообраного парламенту й автоматичне скасування президентських виборів — задля збереження державного керівництва. Віддаючи належне Президентіві, слід визнати, що силові акції якщо й обговорювалися, то лише "в проекті". Тут відіграла роль нерішучість Президента, котра за спокійніших обставин сприймалася як "толерантність".

Коли ця надія відпала (у ході виборів у березні-квітні було обрано понад 330 депутатів, що забезпечувало функціонування парламенту), Президент прямо заявив: рішення про вибори, яке прийняла попередня ВР, не обов'язкове для новообраної. У тому, що вибори Президента України все-таки

відбулися у призначений строк, велику роль відіграли парламентські лідери — І.Плющ і, пізніше, Олександр Мороз (обидва претендували на пост Президента). Як керівники ВР вони мали істотний вплив на хід обговорення й остаточні рішення сесійного залу.

VIII. СПРОБИ ПОРОЗУМІННЯ МІЖ ДВОМА ТУРАМИ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ

На останньому етапі напередодні виборів Леонід Кравчук намагався використувувати у взаємовідносинах із парламентом не лише “батіг”, а й “медяник”, зокрема, налагодити стосунки з лівими, які в перші місяці роботи ВР (до виборів у липні) мали найбільший вплив.

Президент запропонував на пост прем'єр-міністра Віталія Масола (затверджений 16.06.94), скасував перед другим туром указ про безпосереднє керівництво урядом, фактично надавши лівим важелі державної влади та продемонструвавши готовність узяти на себе лише представницькі функції.

Найпрагматичніші лідери лівих (у першу чергу О.Мороз) стали схилитися до того, що в їхніх інтересах не обрання Кучми, відомого владними амбіціями, а радше переобрання Кравчука, який навіть у разі перемоги (з мінімальною перевагою 1-2% голосів) утрачав свою харизму Першого Президента незалежної України. Ще більше спікера та прем'єра влаштувала б доволі ймовірна ситуація, за якої обидва кандидати не були б обраними.

Простягнута рука Кравчука, здається, була прийнята. 30 червня, тобто за 10 днів до другого туру виборів Президента, відбулася зустріч Президента Кравчука, Голови ВР Мороза та прем'єр-міністра Масола з обраними у першому турі головами облрад, причому під час зустрічі новообраних губернаторів було “поінформовано про узгоджені позиції вищого керівництва держави”. Спроби прихильників Кучми домогтися засудження парламентом “односторонньої гри” ЗМІ на користь чинного Президента Мороз відверто саботувала.

Але зупинити машину протягом останніх днів виявилося неможливим. Рядові члени КПУ та СПУ, не розуміючи високих резонів своїх лідерів, готові були підтримати в другому турі Леоніда Кучму. 10 липня його було обрано Президентом України.

IX. ПОЧАТОК ПРЕЗИДЕНТСТВА КУЧМИ. КОНФЛІКТ ІЗ ЛІВИМИ

У травні-липні 1994 року в Україні повністю змінилася влада. Зазначимо, що з 188 депутатів попередньої ВР, які висували свої кандидатури, до нового парламенту було обрано 56. Причому виборці відмовили у довірі тим із націонал-демократів, які найбільше скомпрометували себе безоглядною підтримкою влади. Не потрапили до парламенту Дмитро Павличко, Лариса Скорик та інші.

Переобрання всієї влади — класичний приклад оптимального вирішення політичної кризи за ситуації, коли суспільство в цілому висловлює відверте несхвалення здійснюваного курсу. Теоретично, зміна влади має наслідком і радикальну зміну політики.

Здається, були підстави сподіватися на встановлення між парламентом та Президентом взаєморозуміння та початок конструктивної діяльності. Справді, й парламентська ліва більшість, і Президент були обрані насамперед голосами півдня та сходу України, де розташований основний промисловий потенціал країни — головний об'єкт реформування. Без сумніву, далеко не всі виборці, особливо з-поміж тих, хто “перейшов” до Кучми в другому турі “від Мороза”, були принциповими прихильниками радикальних змін, проте, взявши участь у виборах та проголосувавши за Кучму, вони були готові підтримати реформи, враховуючи весь комплекс передвиборних обіцянок цього кандидата.

На жаль, можливість спільної роботи Президента й парламенту не було використано. Перший крок до конфлікту зробили ліві. Сам новообраний Президент заявив (11.07.94) про готовність співпрацювати із “законно обраним парламентом” та прем'єр-міністром В.Масолом. Однак, як уже зазначалося, лідери лівих воли б перемоги його конкурента. Відповідаючи в день виборів на питання про перспективи уряду в контексті можливого обрання нового Президента, Масол був категоричним — формування нового складу уряду вже “практично завершено”.

Ліва більшість у ВР також продемонструвала Кучмі своє ставлення до його непроханої перемоги: 12 липня, тобто наступного дня після офіційного оголошення про перемогу Кучми, парламент призначив, за поданням Кравчука (!) головою СБУ В.Маликова, а 13 липня остаточно відмовився визнати

депутатський мандат соратника Кучми по МБР Володимира Гриньова. Ситуацію якоюсь мірою стабілізувала спільна заява Президента, Голови ВР та прем'єра (20 липня), в якій вони підтвердили "об'єктивну необхідність узгодженої діяльності усіх гілок влади". Певно, Президентів підписувати такий "пакт про ненапад" з прем'єр-міністром, своїм підлеглим, було досить-таки принизливо.

Зазначимо, що акції лівих, за всієї їхньої образливості для новообраного Президента, не мали характеру спрямованої політичної програми, а були, скоріше, реакцією на зрив так вдало розпочатої для них кампанії. Менш ніж за два тижні Кучма видав укази про своє безпосереднє керівництво Кабміном та керівниками областей, фактично порушивши не лише "Заяву", але й президентські повноваження (щодо обласних лідерів). Цьому ніхто не став на заваді.

Утім, гіркий осад від демонстративної неповаги перших днів, без сумніву, лишився, і згодом президентське оточення мало змогу не без успіху використовувати "небезпеку лівої загрози", підтримуючи підозріливість Президента щодо ВР.

Після обрання в ході довиборів (липень-серпень) більш ніж 50 депутатів, переважно індивідуальних до питань ідеології, цілковите панування лівих у парламенті закінчилося. Надалі, з розвитком політичної ситуації, у ВР складалася та чи інша ситуативна більшість. Одним із визначальних чинників були взаємовідносини виконавчої та законодавчої влади.

Х. Поглиблення конфлікту Кучми із лівими. Зближення з націонал-демократами

Спочатку ще існувала можливість компромісу між Президентом та лівими. Зокрема, близько третини фракції комуністів проголосувало (19.10.94) за постанову про підтримку доповіді Президента "Шляхом радикальних ринкових реформ", забезпечивши цим її схвалення. У свою чергу, частина депутатів центристських фракцій, у тім числі й пропрезидентської (за тих часів) МДГ, проголосувала (18.10.94) за скасування заборони КПУ/КПРС. Проте основа протистояння — невирішеність питання про співвідношення владних повноважень та відповідальності — зберігалася.

Намагаючись забезпечити собі контроль над урядом, Президент, формально не домагаючися відставки В.Масола, зробив низку кадрових призначень, які радикально зменшили вплив прем'єра. 31.10.94 указами Президента були призначені перші віце-прем'єри Віктор Пинзеник та Євген Марчук, а також віце-прем'єр з питань агропромислового комплексу Петро Саблук (пізніше — перший віце-прем'єр з питань АПК). Враховуючи, що за організаційну роботу уряду відповідав міністр Кабміну Валерій Пустовийтенко, член "команди Кучми" ще за часів прем'єрства, В.Масол був фактично усушений від реального керівництва. 27.11.94 пленум ЦК КПУ ухвалив заяву про опозиційність "новому курсові" Президента.

У протистоянні парламентському блокові лівих (фракції КПУ, СПУ та частина аграрників) природними союзниками Леоніда Кучми стали націонал-демократичні фракції (НРУ, "Державність", "Реформи" та, частково, "Центр"). Однак нові президентів партнери вважали, що поглиблення процесів економічної та, особливо, політичної інтеграції з Росією за теперішнього стану економіки може загрожувати суверенітету України. Крім того, вони вкрай негативно ставилися до ідей федеративно-земельного устрою держави, запровадження двомовності, договірних відносин із Кримом тощо, — тобто саме тих положень перелвиборної програми, які забезпечили Президентів підтримку виборців (західний регіон, опора націонал-демократів, через ті самі передвиборні обіцянки голосував проти Кучми).

Затримавши виконання політичних та ідеологічних пунктів своєї програми, а згодом і зовсім відмовившись від них, Президент дав змогу комуністам закріпити вплив у східних та південних областях. Широко анонсовані "радикальні ринкові реформи" зависли в повітрі, оскільки проводити їх, долаючи спротив лівих, стало просто небезпечно — падіння життєвого рівня та дестабілізація соціально-економічної ситуації (неминучі на перших етапах реформ) напевно були б широко використані лівими в антипрезидентській пропаганді.

ХІ. ЗАКОН ПРО ВЛАДУ ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР. ГРУДЕНЬ 1994 — ЧЕРВЕНЬ 1995

Маючи надію раз і назавжди вирішити проблему взаємовідносин із законодавцями, президентський апарат підготував щось на зразок тимчасової "малої Конституції" — проект Зако-

ну "Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні", що радикально перекроював владні повноваження на користь Президента та суттєво звужував функції парламенту. У разі протидії парламентарів, що "недостатньо дбають про державу", президентська команда погрожувала референдумом. На початку 1995 року Президент, напевне, референдум виграв би, після чого законопроект "про владу" став би законом, що має найвищий ступінь легітимності. Втім, такий варіант розвитку подій менш за все задовольняв керівництво парламенту.

Великою мірою завдяки завзяттю Голови ВР, 28.12.94 ВР ухвалила закон про владу в першому читанні, ввівши його в рамки регламентних норм парламенту та отримавши можливість правувати над текстом.

Під час розгляду проекту в другому читанні (12—20.04.95) беззастережно підтримали його тільки націонал-демократи. Центристи (МДГ, "Незалежні" та "Єдність"), підтримуючи ідею посилення виконавчої влади загалом, наполягали на виконанні вимог парламентської процедури. За цих умов ліві фракції (КПУ, СПУ та аграрників), що від самого початку виступали проти законопроекту, домоглися його постатейного розгляду з винесенням спірних питань на третє читання. Неузгодженими виявилися найсуттєвіші пункти — про повноваження та вибори Президента, про функції президії ВР, про формування КМ, про порядок розпуску Президентом ВР тощо.

Під тиском Президента було ухвалено рішення провести "повторне друге читання" законопроекту, але закінчення слухань було сумнівним, оскільки призупинення дії більш ніж 50 статей чинної Конституції УРСР, яким суперечили основні положення законопроекту, потребувало кваліфікованої більшості. На початку травня вперше була озвучена ідея підписання Президентом та депутатами, що підтримують закон про владу, так званої "конституційної угоди" про введення закону в дію без формального ухвалення парламентом. Закон про владу було ухвалено (18.05.95) завдяки спеціальній процедурі: його було схвалено простою більшістю; чинність відповідних статей Конституції мала бути призупинена окремим законом (його належало ухвалити конституційною більшістю) про введення в дію закону про владу. При обговоренні (24.05, 25.05 та 30.05.95) жоден із запропонованих варіантів "закону про закон" у ході голосувань не здобув достатньої підтримки.

Після того, як Президент Л.Кучма 31.05.95 видав указ про проведення всеукраїнського опитування про довіру собі та парламентам (ВР наклала вето, Президент видав указ про підтвердження указу про опитування), сторони згодилися на взаємні поступки, і 8.06.95 Президент та Голова ВР О.Мороз підписали Конституційний Договір, який, до прийняття нової Конституції, і надав чинності Законам "Про державну владу та місцеве самоврядування". Під час парламентських слухань президентські prerogative, що визначалися початковим проектом, було суттєво звужено. Однак Президентів було цілком підпорядковано структури виконавчої влади — урядові та місцеві (таким чином, остаточно легітимізовано положення указів від 9.08.94). Найсуттєвішим "надбанням" голови держави стало право без узгодження з парламентом призначати прем'єр-міністра, що, за задумом аналітиків АП, мало значно звужити можливість прем'єра виявити самостійність. Згідно з Конституційним Договором, сторони зобов'язалися винести проект нової Конституції на референдум не пізніше ніж за рік.

Конституційний Договір не вирішив головної проблеми — суперечності між виконавчою та законодавчою владами, що вкрай загострилася під час підготовки документа. Фактично, сторони "лишилися при своєму". Вельми характерною ілюстрацією став конфлікт, пов'язаний із Генеральним прокурором Владиславом Дашюком. Конфлікт мав місце ще в травні і тривав майже півроку. У доповіді комісії ВР (21.06.95) було викрито численні факти найтяжчих правопорушень та зловживань в органах прокурорського нагляду. Зокрема, було виявлено незаповнені бланки дозволів на прослуховування телефонних переговорів депутатів, підписані Генпрокурором. Двічі (21.06 та 14.07.95) парламент ухвалив постанови про відставку Дашюка та двічі (1.07 та 9.08.95) Президент видавав укази щодо підтвердження його повноважень. Лише в жовтні було знайдено компромісне рішення: за поданням Президента парламент ухвалив відставку Генпрокурора В.Дашюка та призначив на цей пост Григорія Ворсина, що раніше працював прокурором Дніпропетровської області.

Л.Кучма серйозно компрометував себе, захищаючи "спійманого на гарячому" прокурора. Пояснити президентову наполегливість можна, ймовірно, лише однією обставиною — саме за часів Дашюка були порушені кримінальні справи, що ставили під удар лідерів парламенту — Голову ВР О.Мороза та його першого заступника Олександра Ткаченка. Радника спікера Віктора Боженара було заарештовано.

Зазначимо, що на цьому етапі протистояння владних структур набуло не стільки державного та політичного, скільки особистісного характеру. Фактично вже не йшлося про принципи питання розподілу повноважень. Головним змістом стало бажання — насамперед Президента та його найближчого оточення (зокрема, голови АП Дмитра Табачника) — злікувати осередки опозиції.

XII. ПРЕЗИДЕНТ І УРЯД.

ЧЕРВЕНЬ—ЛИСТОПАД 1995

Оскільки ліві ще восени 1994 р. перейшли до жорсткої опозиції політиці Президента та уряду, перебування на посаді прем'єр-міністра Віталія Масола не могло тривати довго. Після його добровільної відставки (4.04.95) в.о. прем'єра (фактично з 3.03, на час Масолової хвороби) було призначено Євгена Марчука. Протягом більш ніж двох місяців Президент не пропонував його кандидатуру на ухвалення ВР, посилячись на брак повноважень та неухвалений закон про владу. Лише в день підписання Конституційного Договору (8.06) президентовим указом Є. Марчука було призначено прем'єр-міністром. Можна припустити, що Л.Кучма (або впливові члени його команди) вже тоді побоювалися зростання впливу нового прем'єра й були не зацікавлені у зміщенні його позицій, до якого спричинилося б ухвалення кандидатури прем'єра парламентом.

Ймовірно, у ході формування нового уряду прем'єр-міністр занепокоївся своїм двозначним становищем. Усі більш-менш значні призначення (аж до заступників міністрів) зроблено указами Президента. Фактично Марчук, відповідаючи за діяльність уряду, був, як і його попередник, усунений від важелів реальної влади, "блокований" на всіх напрямках вище-прем'єрами. Однак прем'єр демонстрував повну лояльність Президентові. Зокрема, він підтримував заяву Л.Кучми про необхідність "коригування" курсу реформ, про запровадження національної валюти, про перенесення цього запровадження тощо.

У листопаді прем'єр зміг зайняти відносно самостійну позицію, здобувши підтримку парламенту, що ухвалив (11.10.95) програму дій уряду. Зазначимо, що, на відміну від Кучми, Марчук незмінно виявляв готовність до конструктивної співпраці з депутатським корпусом. Ще 12 липня у доповіді парламентові

про перспективи роботи уряду Марчук підкреслив необхідність "розумного проведення структурної перебудови економіки з випереджальними діями щодо соціального захисту", що чимало спостерігачів розцінили як "руку дружби", простягнуту лівому керівництву ВР. У свою чергу, парламентських лідерів, і насамперед Голову ВР О.Мороза, не могло влаштовувати співвідношення владних повноважень після Конституційного Договору.

Таким чином, керівники ВР виявилися природними співниками прем'єра у протистоянні Президентові. Демонстрацією єдності стало спільне засідання президій КМ та ВР (20.11), після якого Марчук та Мороз провели спільну прес-конференцію, на якій критикували проект нової Конституції, що його підготувала Конституційна комісія.

За умов назрівання нової кризи влади основним джерелом конфлікту стала президентська адміністрація. Президентова команда знову зробила ставку на "разове розв'язання". Тепер передбачалося вирішити всі ускладнення якнайскорішим ухваленням нової Конституції. Під безпосереднім тиском Президента Конституційна комісія (КК) кваліфіковано прийняла "за основу" (23.11.95) проект нової Конституції, що його розробила робоча група КК. Окрім розпливчатості та необов'язковості більшості загальних формулювань проекту, політологи відзначали брак у ньому реального розподілу влади і знову ж таки явний дисбаланс владних повноважень на користь Президента, за фактично цілковитої відсутності механізму його відповідальності.

Проект Конституції мав, за наполяганням Президента, вже в грудні бути розглянутий парламентом. Причому в разі, "якщо ВР затримуватиме процес ухвалення Конституції, як затримувала ухвалення закону про владу", Кучма погрожував винести проект Основного Закону на референдум, оминаючи ВР.

XIII. УХВАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ (ЧЕРВЕНЬ 1996)

Боротьба навколо нової Конституції завершилася 28 червня 1996 року.

Цьому передували ухвалення Основного Закону в першому читанні (4.06.96), робота спеціальної узгоджувальної комісії ВР, а також сесійний розгляд проекту в другому читанні (19—28.06).

Ще з першого читання було визначено коло питань, узгодження яких було найважчим: про поділ функцій гілок влади, про формулювання "народ України", про статус держави (унітарна чи федеративна), про статус мов, про державну символіку, про статус іноземних військ на українській території, а також про право власності. Події прискорив Президент Леонід Кучма, який видав (26.06) указ про проведення 25 вересня загальноукраїнського референдуму щодо ухвалення Конституції, причому на референдум виносився не текст, ухвалений ВР у першому читанні, а проект, який підготувала Конституційна комісія (він містив, зокрема, положення про двопалатний парламент, де нижня палата складалася б із менш ніж трьохсот депутатів). Таким чином, ухвалення на референдумі цього тексту Конституції автоматично призводило до дострокових виборів законодавчого органу.

Важко передбачити результати референдуму, якби він відбувся. Фактично, він став би своєрідним плебісцитом про довіру Президентів та його політиці. Зазначимо, що рівень підтримки Президента населенням ставав дедалі нижчим. Сподівання президентської команди на керівників областей також могло не справдитися — частина з них, призначена останніми місяцями, напевно чи встигла достатньою мірою опанувати ситуацію, а решта могла не підтримати президентський проект з огляду на жорсткість поводження Президента Кучми з "губернаторами" Херсонської та Вінницької областей, з київським мером тощо.

Однак, як і за рік перед тим, депутати не стали "спокушати долю" і спромоглися знайти компромісні рішення за всіма найгострішими питаннями Основного Закону. 28 червня, після безперервної роботи протягом доби "у спеціальному режимі", Верховна Рада ухвалила Конституцію України у другому читанні (325 голосів) і, відразу ж, у третьому читанні (315 голосів).

Оцінюючи нову Конституцію, необхідно враховувати, що в "конституційну ніч" депутати голосували положення, які є результатом угод, укладених безпосередньо під час засідання на основі діяльності робочих груп для розв'язання найгостріших питань. Так, наприклад, частина фракції комуністів (близько 30, тобто третина) проголосувала за державну символіку незалежної України (в тім числі, за гімн на відому мелодію "Ще не вмерла Україна") після компромісного рішення — провести конкурс на слова для гімну, а також згоди націонал-демократів з автономним статусом Криму.

Власне кажучи, прибічники Л.Кучми з націонал-демократичних фракцій поступилися вагомою частиною повноважень Президента заради якнайскорішого прийняття Конституції незалежної України, що, на їхню думку, мало гарантувати незалежність та суверенітет держави від можливих зазіхань агресивних сусідів (малася на увазі насамперед Російська Федерація. Нагадаємо, що Конституція була ухвалена незадовго до президентських виборів у Росії, і багато експертів уважало вірогідним прихід до влади лідера комуністів Геннадія Зюганова). Значна частина центристів підтримувала Президента в ході конституційного процесу (Михайло Сирота, Олександр Ємець та ін.), що й забезпечило просування проекту Конституції до узгоджувальної комісії в сесійному залі. І багато з них були широко обурені подвійною грою АП, котра "поклала під суцхо" проект, із великими зусиллями доведений до другого читання, й запропонувала як "найузгодженіший" проект КК, що був критикований представниками всіх парламентських фракцій (але, ясна річ, найбільше влаштовував адміністрацію).

Не останню роль у тому, що Основний Закон було ухвалено, відіграв розділ "Перехідні положення", згідно з яким наступні вибори парламенту мають відбутися в березні 1998 року, а вибори Президента — в жовтні 1999 р., тобто депутати очче відмовилися від проведення дострокових виборів, що вважалися неминучими після ухвалення нової Конституції.

XIV. Президент і уряд у 1996 році

Наприкінці травня, коли конституційна напруга, здавалося, дійшла кульмінаційної точки, указом Президента (27.05.96) Євген Марчук був звільнений від обов'язків прем'єр-міністра "в зв'язку з виконанням ним обов'язків народного депутата України на постійній основі". Того ж дня прес-служба Президента розповсюдила заяву, в якій звинуватила екс-прем'єра у всіх прорачках виконавчої влади — "не почато процес структурних реформ", "зростає платіжна криза", "не витримує критики бюджетна дисципліна", "не налагоджена ефективна взаємодія з ВР" тощо. Утім, відносини прем'єра з Президентом і особливо з головою АП Табачником були досить напруженими ще від грудня 1995 року, коли Марчук, усупереч думці Кучми, був обраний депутатом парламенту. Той факт, що більшість аналітиків бачила прем'єра найреальнішим претендентом на наступних президентських виборах, сам собою насторожував Кучмине оточення.

Тому заява Марчука про необхідність якнайшвидше ухвалити Конституцію, а після цього змінити всі органи влади, стала для АП сигналом небезпеки з подальшими оперативними оргзв'язками. Великий політичний потенціал экс-прем'єра не залишився незатребуваним, і восени 1996 р. його обрано лідером фракції "Соціально-ринковий вибір".

Призначення наступником Є.Марчука першого віцепрем'єра Павла Лазаренка (28 травня) стало, вірогідно, однією з серйозних помилок президентової команди. Лазаренко від самого свого призначення розпочав бурхливу діяльність, явно намагаючись урахувати негативний досвід попередника — просувати "своїх" людей і до уряду, й до апарату Кабміну, добирати незадоволених теперішнім керівництвом, зм'ятати конкурентів і супротивників, налагоджувати зв'язки зі світом преси.

Такий широкий розмах діяльності прем'єра, мабуть, серйозно налякав АП. Тому, тільки-но перший "наступальний порив" Лазаренка вщух, відразу почалася контратака. У київських газетах "Бизнес" та "Регион" були опубліковані докладні матеріали (з цифрами, фактами та фотокопіями документів), які звинувачували Лазаренка в лобіюванні компанії "Єдині енергетичні системи України", яка займається оптовими поставками газу. Але прем'єр вистояв.

Однак, окрім суб'єктивних обставин у взаємовідносинах Президента та прем'єра, з ухваленням нової Конституції виникли й об'єктивні чинники, які припускають зменшення безвідповідального впливу АП на уряд. Зокрема, за Конституцією, прем'єр є головою виконавчої влади в країні. І хоча вплив Президента на призначення та відставку прем'єра залишається визначальним, але додаткові права парламенту відносно уряду (затвердження прем'єра та програми Кабміну) утворюють певний простір для маневрів.

XV. ПІСЛЯКОНСТИТУЦІЙНА СИТУАЦІЯ

Якщо вважати ухвалення Конституції перемогою Президента Кучми та його прибічників, то це, без сумніву, піррова перемога.

Одним із основних наслідків ухвалення Основного Закону стало знищення міцного стимулу, що об'єднував антиліберальну парламентську коаліцію — націонал-демократів, для котрих Конституція була самодостатньою метою; центристів, які до-

магались установлення номінальних правил гри, та президентських висуванців, котрі керувалися вказівками АП.

Мабуть, справжнім переможцем у конституційному конфлікті став Голова ВР Олександр Мороз. Перш за все, скасування інституту президії ВР, яке вважали чомусь великою перемогою Президента, різко збільшило роль і значення апарату парламенту, контроль над яким цілком зосереджений у руках голови. По-друге, "на хвилі" ухвалені Конституції (до якої внесено норму, що однозначно заборонила парламентарям "бути на державній службі") спікерів адалося вжити заходів задля створення механізму реалізації цієї конституційної норми. Зокрема, були внесені доповнення до "Цивільно-процесуального кодексу", який надав Київському міському суду право розглядати заяви про дострокове припинення повноважень депутатів. Право та обов'язок подавати до суду відповідну заяву було покладено знову-таки на Голову ВР — за його особистою ініціативою або за вимогою не менш як 25 депутатів.

Декілька "сумісників" добровільно склали депутатські повноваження, серед них — двоє з числа послідовних прибічників Президента в конституційному процесі — перший віцепрем'єр Василь Дурдинець і міністр юстиції Сергій Головатий. Справи цілого ряду інших передано до суду, і вже в жовтні та листопаді були прийняті рішення про дострокове припинення повноважень деяких парламентарів.

Численні ключові положення нового Основного Закону не задовольняли Президента та чиновників АП (зокрема, відсутність повного контролю над Кабміном та місцевою владою). Питання в тому, наскільки далеко вони готові зайти, прагнути "переграти" законотворчий процес.

У вересні-жовтні Президент Леонід Кучма та його команда здійснювали дивні маневри. Як уже зазначалося, ненормально складаються відносини Президента та чергового прем'єр-міністра — Павла Лазаренка. На голову уряду "спускаються" всі непопулярні дії та похибки виконавчої влади. На численних зустрічах із шахтарями, вчителями, науковцями Президент дає прем'єр-міністрам нерéalні доручення — особисто забезпечити в якнайшвидший термін виплату всіх заборгованостей. Сам прем'єр, після публікації в ЗМІ матеріалів, які його компрометували (на думку більшості експертів, публікації були організовані не без

участі впливових чинів президентового оточення), вимушений демонструвати надлояльність голові держави.

У відносинах із законодавчою гілкою влади проводиться, по суті, та ж сама політика — прагнення домогтися контролю над парламентом, а в разі невдачі — послабити та дезорганізувати його діяльність. Тон виступів Президента на адресу парламенту (щодо запитань про податкову політику, про місцеве самоврядування та ін.) став неадекватно жорстким.

Різно посилювся тиск АП на регіональних лідерів. За провадження в областях інституту "комісарів" — заступників голів адміністрацій із політико-правових питань — важко розцінити інакше як спробу АП створити механізм додаткового впливу на місцях. Не кажучи вже про регулярні зустрічі Президента з головами райдержадміністрацій, котрим Леонід Данилович нагадує, що вони є "оком государевим" (!) і повністю відповідають "за все, що діється в районі" (22.10.96).

Привертає увагу зростання останнім часом турботи Президента про армію. В контексті запаморочливої кар'єри Олександра Кузьмука (за повідомленнями преси, пов'язаного з Президентом родинними зв'язками), що менш ніж за рік пройшов шлях від командувача армійського корпусу до міністра оборони, доречно припустити, що Президент сподівається забезпечити особистий вплив на силові структури.

Отже, Президент та його оточення старанно зосереджують контроль над основними важелями влади в країні, не претендуючи на свою частку відповідальності й водночас намагаючись "погасити" всі осередки можливої опозиції. Однак, як уже зазначалося, пропрезидентський блок у парламенті розпався, завдяки чому керівництву ВР вдається вживати відповідних заходів. У жовтні-листопаді парламент узяв "за основу" проекти законів про місцеве самоврядування, місцеві держадміністрації та Кабінет Міністрів, альтернативні до тих, що пропонувала президентська команда. Подолавши президентове вето на закон про Рахункову палату Верховної Ради, парламент забезпечив собі дійовий важіль впливу на виконавчу владу...

Наявні всі ознаки наближення нової кризи.

XVI. ВИСНОВОК

Попри економічну демагогію, якою облутано постійно поновлювані конфлікти у найвищих ешелонах влади, самі вони не мають характеру боротьби за проведення тієї чи іншої економічної політики. Починаючи з 1995 року мова, фактично, йде про владу й тільки про владу як таку. Звичайно, певна концентрація влади необхідна для проведення реформ. Визначенішою стає зовнішня політика держави (проголошення курсу на інтеграцію в європейські і трансатлантичні структури). І все-таки конфлікт, особливо для президентських структур, дедалі більше стає цілком самодостатньою метою, оскільки є єдиним виправданням тяжкого становища більшості народу, розвалу промисловості, жалюгідного стану економіки.

Головною проблемою країни залишається незавершеність перебудови економіки, через що неймовірно затягнувся процес реструктуризації суспільства. Це, зокрема, призводить до того, що більшість політиків не мають можливості спиратися на реальну, постійну соціальну силу, тому в українській політиці невинновидно високий рівень "особистого чинника". Політики постійно відчують свою слабкість, вимушені захищатися, знищуючи (превентивно) можливих конкурентів.

Одним із найтяжчих наслідків конфлікту влади, який не припинявся два роки, стало цілковите відокремлення держструктур від народу. Абсолютна більшість мешканців України на владні "розборки", як і на різноманітні заходи влади, вже не реагує.

Байдужість громадян до проблем і конфліктів найвищих (та інших) посадових осіб не дає впевненості, що в будь-якому разі ситуація не може змінитися на гірше (ця впевненість характерна для громадян західних держав). На жаль, в Україні практично сформувалося стійке несприйняття "можновладців" і безумовна недовіра до них. Коли країна все ж стане на шлях реформ (альтернатива цьому — тільки розпад держави), головним та нелегким завданням нових лідерів буде перш за все повернути народну довіру.

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ У ВЗАЄМОДІЇ ЗІ СТРУКТУРАМИ ВЛАДИ

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНИ

1.1. В Україні, як практично в усіх країнах колишнього СРСР, партії за своїми роллю та місцем у суспільстві значно відрізняються від партій у країнах зі сталою демократією. По-перше, наші партії ще не можна вповні назвати партіями парламентського типу, оскільки мажоритарна виборча система не сприяла нормальній участі партій у виборах, змаганню партійних програм, а після виборів — партійному структуруванню парламенту. По-друге, партії ще не відбивають інтересів великих соціальних груп, і тому, позбавлені відповідальності перед виборцями, можуть не враховувати інтереси та настрої населення, а також не пропонувати конкретних програм, пов'язаних із вирішенням найважливіших для суспільства питань (перш за все економічних та соціальних).

Частину партій України слід було б віднести до партій "авангардного типу" (хоча самі вони, за винятком лівих, напевно чим згодились би). Характерна риса цих партій — заідеологізованість, тобто надання надмірної ваги ідеологічним цінностям.

Інші партії створюються та/або використовуються з суто прагматичними цілями. Вони переважно люблять інтереси конкретних елітних груп та кланів — політичних або економічних, міцних або досить скромних, аж до окремих комерційних структур. Звичайно, ці партії також потребують якогось ідеологічного забезпечення, але воно має для них допоміжне значення.

Чимало й малих ("канапових") партій, що були створені задля задоволення інтелектуальних амбіцій своїх лідерів і майже зовсім не помітні на політичній арені.

Все це призводить до відчуження населення від партій. Як показують соціологічні опитування, рейтинг усіх політичних партій вкрай малий, переважна більшість населення не довіряє жодній із них. Скажімо, за даними одного з соціологічних досліджень населення України, проведеного в червні 1995 р., серед 21 названого суб'єкта комуністична партія посідала за рівнем довіри 19-те місце, всі інші партії, разом узяті, — 20-те. У потребі для України багатопартійної системи впевнені 31,2%; готові довірити владу якій-небудь із існуючих партій та рухів 8,8%¹.

1.2. Всього в Україні на початок 1997 р. зареєстровано 41 партію. До цього треба додати низку партій, що не пройшли реєстрації, чию реєстрацію було анульовано (серед останніх така відома, як Українська національна асамблея — УНА), а також чимало об'єднань та громадських організацій, що беруть участь у політичному житті й мало чим відрізняються від партій². Видається, що це набагато більше, ніж потрібно для нормального політичного життя. Але така кількість відповідає загальній тенденції в постсоціалістичних країнах — у Румунії було близько 200 партій, в Чехо-Словаччині — близько 150. Звичайно, скільки-небудь реальний вплив має набагато менше число партій.

1.3. Надалі користуватимемося структуризацією партійного спектра за ідеологічною ознакою, охоплюючи принаймні найвпливовіші партії та рухи. Загальні принципи відповідної термінології вже усталилися, але різні дослідники мають відмінності в деталях.

Для партій України існує помітна кореляція між двома основними складниками ідеології: 1) національним та геополітичним — роллю національних пріоритетів та ставленням до Росії; 2) соціальним — вибором між капіталізмом та соціалізмом. Тому партії зазвичай розташовують на осі "ліве — праве", де "праве" означає одночасно підкреслення національно-державницьких пріоритетів та вибір капіталістичної орієнтації. (Зуважимо особливість нашої політичної термінології

¹ Політичний портрет України. — Бюл. № 15. — К.: "Демократичні ініціативи", 1996.

² Надалі, говорячи переважно про партії, ми матимемо на увазі також об'єднання (напр., "Нова Україна") та громадські організації, що мають політичний характер (напр., Всенародний рух України).

порівняно з загальноєвропейською: перша з названих ознак є більш виразною й визначальною.)

Під терміном "ультраліві" ми будемо розуміти найбільш радикальних прихильників комунізму та відновлення СРСР. Здебільшого це регіональні організації.

"Ліві" — близькі до них, але не настільки радикальні; насамперед комуністи та соціалісти.

"Лівий центр" — партії та рухи соціальної та соціал-демократичної орієнтації.

"Ліберальний центр" — партії, що сповідують ліберальну систему цінностей (вільний ринок, мінімум державного втручання в економіку). Більшість із них є достатньо байдужими до національно-державницької риторики; «Міжрегіональний блок реформ» (МБР) узагалі виступає за розширення зв'язків із Росією та СНД, за що трактується політичними супротивниками як "імперський". Крім партій, ліберальний центр охоплює також велику низку елітних об'єднань промисловців та підприємців.

"Праві". Під такою назвою ми об'єднуємо досить широкий спектр партій і рухів, що зовуть себе "націонал-демократичними" та "націоналістичними". Ми усвідомлюємо значну різницю у програмних положеннях та практиці партій, що віднесені до цієї групи. Визначаючи розбудову незалежної національної держави пріоритетом, націонал-демократи роблять наголос на її демократичних засадах. (Часто для їхньої характеристики використовуються також термін "правий центр".) Ми об'єднали ці дві групи з двох причин. По-перше, часто важко встановити межу між ними: власне націоналістичною партією називає себе тільки Конгрес українських націоналістів (КУН), але дедалі важче стає визначити різницю між ним та націонал-демократичною Українською республіканською партією (УРП); має ознаки обох груп і така партія, як Українська консервативна республіканська партія (УКРП) тощо. По-друге, якщо розглядати аспект взаємин із владою, який нас у цій праці цікавить найбільше, обидві групи були (принаймні до недавнього часу — створення КУНОм, УРП, УКРП радикального Національного фронту) досить лояльними до нинішньої влади, і різниця в цьому плані між націонал-демократами та націоналістами видавалася доволі умовною.

"Ультраправі" — партії, що, базуючись на націоналістичній ідеології, орієнтуються на тоталітаризм.

Віднесення партій, що розглядаються в цій праці, до тієї чи іншої групи вказано в табл. 1.

Крім того ми використовуватимемо термін "партія влади". Так зазвичай називають неінституційований політичний блок, що складається з прагматично зорієнтованих та деідеологізованих прошарків старої номенклатури, представників держапарату, керівників традиційних секторів промисловості та сільського господарства. Цей термін набуває різного значення в різні історичні моменти. У початковий період незалежності він позначав саме стару номенклатуру, на протязі новим претендентам на владу (цим змістом ми й послуговуватимось у роботі). У сьогодишній ситуації його використання породжує неоднозначність: не ясно, чи зараховувати до "партії влади" представників нової номенклатури, сформованої протягом 1992—1996 рр.

2. ПЕРЕДІСТОРІЯ (1989—1991)

Становлення багатопартійної системи в Україні, як і в інших республіках СРСР, розпочалося в останні роки "перебудови". В той час виникають перші громадські групи та партії, які тією чи іншою мірою протиставляють себе монополійній до того КПРС. У доперебудовний період існувало дві можливості вибору життєвої позиції для громадсько активних людей: конформізму та вписування в чинну систему або ж активного протистояння цій системі. Ті, хто обрав перший шлях, здебільшого ставали членами КПРС; а ті, хто ставав на другий, перебували в суспільній ізоляції (усунення від професії, інформації, правового захисту), потрапляли до в'язниць та таборів. Особливість України порівняно з Росією була велика питома вага в обох названих групах людей, пройнятих національною ідеєю. Серед "конформістів" це були насамперед представники творчої інтелігенції. Щодо "дисидентів", то в Україні, на відміну від Росії, правозахисні й загальнодемократичні гасла поєднувалися з національними.

Створений 1989 р. Народний рух України за перебудову (пізніше — НРУ) об'єднував обидва названі потоки: його ініціаторами були, з одного боку, партійна організація Спілки письменників України, з другого — недавні політв'язні, об'єднані

ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО ПАРТІЇ¹

Скорочена назва	Повна назва	Група ²	Час утворення	Час реєстрації	Кількість членів	Походження	Примітки
ГКУ	Громадянський конгресс України	л ⁴	травень 1992	червень 1993	7000	"Отечественный фронт", "Рус", "Интердихтеніс Донбаса", "Движение демократических реформ"	
ДемПУ	Демократична партія України	п	грудень 1990	червень 1991	3800	НРУ	
ДСУ	"Державна самостійність України"	уп	квітень 1990	березень 1993	1800		
КДП	Конституційно-демократична партія	ц	травень 1991	травень 1993	понад 1200		

¹ Тут перераховано тільки ті партії, що згадуються в тексті, незалежно від того, чи існують вони нині. Дані про час та кількість — за: Хто є хто в українській політиці. — Вип. 3. — К.: ТОВ "К.І.С.", 1996; В.Яблоноский. Сучасні політичні партії України. — К., 1996.

² Скорочення: л — ліви, лі — лівий центр, ц — ліберальний центр, п — праві, уп — ультраправі.

³ Наголошиться за даними самих партій, які, безумовно, є завищеними.

⁴ Віднесення ГКУ до цієї групи умовне.

КПУ	Комуністична партія України	л	червень 1993	жовтень 1993	80000	КПУ/КПРС	
КУН	Конгрес українських націоналістів	п	жовтень 1992	січень 1993	14000	ОУН (бандерівці)	
ЛДПУ	Ліберально-демократична партія України	ц	листопад 1990	липень 1992	2000		
ЛПУ	Ліберальна партія України	ц	вересень 1991	жовтень 1991	40000		
МБР	"Міжрегіональний блок реформ"	ц	грудень 1994	січень 1995	2600	передвиборчий блок МБР	
НДП	Народно-демократична партія	ліц	лютий 1996	червень 1996	—	об'єднання ГКУ, ПДВУ та "Нової України"	
НРУ	Народний Рух України	п	вересень 1989	лютий 1993	близько 60000 ⁵	Спілка письменників України, Товариство української мови, неформальні об'єднання	до грудня 1992 існував як громадсько-політичний рух

⁵ На листопад 1993 р.

ОСДПУ	Об'єднана соціал-демократична партія України	лц	травень 1990	листопад 1991	—		об'єдналися з СДПУ в грудні 1992
ОУНАУ	Організація українських націоналістів в Україні	уп	1992	листопад 1993	—	ОУН (банерівці)	
ПДВУ	Партія демократичного відродження України	лц	грудень 1990	вересень 1993	—	Дем. платформа в КПУ	влилася у НДП
ПЕВ	Партія економічного відродження	ц	листопад 1992	березень 1993	понад 60000	ПЕВ Криму	
ПП	Партія праці	ц	грудень 1992	січень 1993	понад 15000	Міжрегіональна асоціація промисловців СПУ	
ПСПУ	Прогресивна соціалістична партія України	л	кавітень 1996	серпень 1996	—		
СДПУ	Соціал-демократична партія України	лц	травень 1990	березень 1993	понад 2500	дрібні соц.-дем. організації	

СДПУ(О)	Соціал-демократична партія України (об'єднана)	лц	кавітень 1996	липень 1996	21000	СДПУ, Укр. партія справедливості, Партія прав людини	
СелПУ	Селянська партія України	л	січень 1992	березень 1992	понад 100000		
СПУ	Соціалістична партія України	л	жовтень 1991	листопад 1991	29000	КПУ/КПРС	
ТКУ	Трудолюбний конгресс України	лц	кавітень 1993	вересень 1993	5200		влилася у НДП
УКРП	Українська консервативна республіканська партія	п	червень 1992	липень 1992	1000	УРП	
УНА	Українська національна асамблея	уп	серпень 1991	грудень 1994	—	Українська націоналістична спілка, Українська міжпартійна асамблея	реєстрацію скасовано у вересні 1995
УРП	Українська республіканська партія	п	кавітень 1990	листопад 1990	понад 12000	Українська Гельсінська спілка	
ХДПУ	Християнсько-демократична партія України	п	червень 1992	листопад 1992	12000	помікрюване крило Української християнсько-демократичної партії	

в Українську Гельсінську спілку (УГС). Саме ця спілка недовзі стала основою для УРП.

Опозиція всередині КПУ виникає на початку 1990 року. Створюється осередок загальносоюзної «Демократичної платформи», а наприкінці року на його основі — Партія демократичного відродження України (ПДВУ).

Спочатку ні «Демплатформа в КПУ», ні Рух не проголошували відвертої опозиційності і акцентували на сприйнятті КПРС у справі «перебудови». Натомість УГС та УРП виступали з відверто антикомуністичними гаслами.

Протягом 1990 р. з'являються перші організації ультралівих (Спілка трудящих України, Об'єднаний фронт трудящих) та ультраправих (в т.ч. Українська міжпартійна асамблея та Українська націоналістична спілка, що потім стали базою для УНА).

Серед названих груп партій і рухів найбільше росла популярність і вплив тих, що належали до національно-демократичного напрямку: передусім Руху, що став справді масовим і досить швидко радикалізувався; Демократичної партії України (ДемПУ), що була створена на базі його «центру», та УРП.

Назagal, у 1990—1991 рр. виникло понад 20 партій та об'єднань; із них 4 зареєстровано ще до проголошення незалежності.

Взаємовідносини влади, що належала керівництву КПУ, та новостворених партій можна охарактеризувати як більш чи менш відкрите протистояння. Правляча номенклатура, що зросла у традиційних монополіях на владу та істину, не могла змиритися навіть із найменшими зазіханнями на цю монополію. В усіх без винятку новостворених партіях та рухах вона вбачала ідеологічних та, потенційно, політичних конкурентів. (Досить згадати телевізійну полеміку весною 1989 р. завідувача ідеологічного відділу ЦК КПУ Леоніда Кравчука з поміркованим на той час Рухом.) За цих умов навіть «найлояльнішим» до КПУ та радянської влади партіям не залишалося нічого іншого, як щораз більше підкреслювати свою опозиційність.

Водночас найдалекоглядніші керівники правлячої КПУ поступово схиляються до переорієнтації орієнтирів: з одного боку, вони потроху починають усвідомлювати непевність тогочасного стану речей; з другого — уявляти ті вигоди для самої номенклатури, які може принести більший ступінь незалежності України. В надрах

правлячої верхівки визріває група прагматиків, «суверен-комуністів» (найтипішій представник — той-таки Кравчук).

На виборах до Верховної Ради УРСР (26.03.90) представники опозиційних партій та рухів переважно національного спрямування отримали близько чверті мандатів і, тим самим, стали досить впливовою силою вже всередині законодавчої влади. Сформований із них опозиційний частини депутатського корпусу — Народний раді, що відчувала за собою широку підтримку, нерідко вдавалося ініціювати важливі рішення. Найяскравіший приклад — ухвалення Декларації про державний суверенітет України (16.07.90), підтримане також «суверен-комуністами» (зауважимо — після прийняття такої ж декларації у Росії).

3. «ЕРА КРАВЧУКА» (СЕРПЕНЬ 1991 — ТРАВЕНЬ 1994)

Хоча Леоніда Кравчука було обрано Президентом України одночасно з референдумом про незалежність — 1 грудня 1991 р., за початок його «ери» варто вважати 24 серпня, коли Верховна Рада України реагує на поразку ГКЧП ухваленням Акта проголошення незалежності, внаслідок чого сам її голова стає першою особою в новоутвореній державі.

Саме на початку цього періоду було закладено головні тенденції подальшого політичного життя України, в тому числі у взаєминах партій та влади, тому зупинімося на них докладніше.

3.1. Права

Проголошення незалежності, поклавши початок принципово новому періоду в історії України, водночас стало символом ще в одному сенсі. Воно продемонструвало частковий збіг інтересів двох груп, що до того майже в усьому протистояли: старої номенклатури й національно-демократичної опозиції. Звичайно, загальні інтереси, якими керувалася кожна з цих груп, були зовсім різними. Для націонал-демократів несподівано відкрилася можливість реалізувати заповітню мрію, яку більшість із них бачила лише в далекій історичній перспективі, — побудувати незалежну Українську державу. Для номенклатури це був єдиний спосіб зберегти владу: існування в єдиному просторі з Росією, перспективи якої після перемоги над ГКЧП здавалися в той момент пов'язаними з максимальною демократизацією, за-

прожувало не тільки втратою влади, але й можливою відповідальністю за її використання в минулому. Тож не дивно, що в критичний момент, усвідомивши що ділемо, представники номенклатури у Верховній Раді не тільки перетворилися на прихильників незалежності, а й визнали за доцільне відмовитися (принаймні формально) від власних партійних структур, що себе скомпрометували: 30 верпня 1991 р. Президія Верховної Ради ухвалила (знову ж таки слідом за Верховною Радою Росії) рішення про заборону компартії.

Але така одностайність у проголошенні незалежності з одного боку породила ейфорію, пов'язану з ілюзією національного єднання, з другого — відкрила можливості для подальшого порозуміння головної й найвпливовішої частини старої номенклатури зі значною частиною лідерів та ідеологів правих, перш за все УРП і ДемПУ. Останні, таким чином, переходять від опозиції до влади до співпраці з нею. Закладаються підвалини союзу цих двох груп, правила гри та розподіл ролей, які в загальних рисах, на нашу думку, зберігаються й сьогодні.

Основні принципи цього розподілу такі. За номенклатурою залишаються командні пости й реальні управлінські функції, перш за все — у сфері економіки. Праві партії та політики впливають на ідеологічну сферу, а також значною мірою — на зовнішню політику. Такий розподіл в основному відповідав інтересам обох груп.

Витраш для номенклатури від такого союзу є очевидні. Будучи достатньо байдужою до питань ідеології і розглядаючи її як знаряддя для своїх прагматичних цілей, вона охоче міняє стару скомпрометовану ідеологію на нову, що надає їй нової легітимності. Водночас вона позбавляється небезпечних опонентів.

Що ж до тих правих, які пішли на співпрацю з владою, то такий союз, окрім суто кар'єрних вигід — інкорпорації у владні структури, мав під собою й інші мотивації. Перш за все, він досить природно випливав із їхньої ідеології: головною цінністю є збереження й розбудова держави, і хоч би яка була влада, союз із нею сприяє посиленню держави, а конфронтація — послабленню. По-друге, більшість правих надає пріоритетного значення ідеологічним питанням, не маючи підготовки й практики для керування економікою. Тому для них дуже важливими стали широкі можливості навіязувати суспільству свої ідеологемі, вибір і тлумачення національно-державницьких пріоритетів. Їхній вплив великою мі-

рою відчувається в державних ЗМІ — часто через представників тієї ж старої номенклатури, здатних швидко пристосовуватися до "духу часу". У зовнішньополітичній сфері праві також виявляли себе досить активно й наполегливо. Завдяки цій наполегливості саме їхній підхід нерідко домінував у визначенні головних напрямків зовнішньої політики — перш за все у взаємовідносинах з Росією та СНД. Звичайно, найчастіше пріоритети правих утілювалися в державну політику скоригованими. Але все ж таки загальна зовнішньополітична лінія держави була набагато ближчою до їхніх підходів, аніж до тих, що їх дотримувалися їхні опоненти.

Слід відзначити не тільки здобутки, але й втрати правих від такого союзу з номенклатурою. Головна — втрата довіри населення, яке ототожнювало націонал-демократів із «партією влади».

Але далеко не всі частини правого табору пішли на такий союз із владою. Інший вибір зробив Рух, керівництво яким потроху перебрав на себе В'ячеслав Чорновіл. На той час НРУ був найвпливовішою з-поміж правих організацій. На президентських виборах 1991 року Чорновіл був на другому місці, набравши майже чверть голосів (Кравчук — 61,6%, Чорновіл — 23,3%, на третьому місці Лук'яненко — 4,5%). Це ще довгий час давало підстави НРУ, на відміну від інших правих партій, сподіватися на можливість реваншу та приходу до влади — але за обов'язкової підтримки іншими правими партіями. В цей період НРУ всіляко готував себе до ролі майбутньої правлячої партії; можна задати хоча б ухвалену на його IV зборах (грудень 1992 р.) Концепцію державотворення, яку Чорновіл не без підстав охарактеризував як набагато ціліснішу та докладніше розроблену, ніж будь-які подані державними структурами. Представникам цього напрямку здавалося, що чинна влада (комуністично-номенклатурний характер якої вони всіляко підкреслювали) протримається недовго; критичніше дивилися вони на результати її діяльності — перш за все в економічній сфері, де ця діяльність вела до зuboжіння населення. Все це визначило опозицію НРУ до влади. Трохи пізніше, втративши значну частину самовпевненості, Рух переформулював її як "конструктивну опозицію", тобто готовність співпрацювати з владою в конкретних питаннях.

Щодо сказаного вище слід зробити кілька застережень. По-перше, уособленням влади серед її гілок виглядає виконавча, передусім — Президент України. Саме Президент Кравчук став тим символом, на підтримку або проти якого виступали ті чи

інші політичні сили. До влади законодавчої — Верховної Ради — всі вони перебували в опозиції. Таке ставлення пояснюється складом Верховної Ради: переважно це була та частина старої номенклатури, що залишилася на лівих позиціях. Праві час від часу єдналися, висуваючи вимоги її переобрання — їм видавалося, що новий парламент більше відповідатиме їхнім бажанням. По-друге, прихильники Президента Кравчука серед правих підтримували його тільки "в цілому". Нерідко ї вони відмовляли йому у своїй підтримці — найчастіше у відповідь на його окремі зовнішньополітичні поступки, наприклад, підписання Мадридських угод щодо Чорноморського флоту (3.09.93).

Такий розкол у правому таборі залишався практично до самого кінця Кравчукового президентства. НРУ залишався силою, опозиційною до влади, — так би мовити, "правого опозицією". Інші праві партії дедалі більше переходили до "табору Президента". Одна з найпалкіших прихильниць Президента в правому таборі Лариса Скорик вийшла з НРУ й на противагу йому створила (у грудні 1992 р.) пропрезидентський Всенародний рух України — слабку організацію, про яку сьогодні мало хто згадує. Більший розголос мало створення (в серпні 1992 р.) лояльної Президентові коаліції правих партій — Конгресу національно-демократичних сил. Але й КНДС не вдалося здобути помітного впливу.

Існування цих двох ліній супроводжувалося їхнім протистоянням та обопільними звинуваченнями, хоч іноді й робилися спроби консолідації. Звичайно, таке протистояння послаблювало правий табір у цілому.

Праві партії відзначалися активністю у Верховній Раді. Серед депутатів були зокрема: В'ячеслав Чорновіл (один із лідерів, з березня 1992 р. — голова НРУ) — заступник голови комісії ВР з питань гласності та ЗМІ; Володимир Яворівський (один із засновників Руху, голова ДемПУ) — голова комісії з питань Чорнобильської катастрофи; Дмитро Павличко (ДемПУ) — голова комісії ВР закордонних справ; Лесь Танюк (член керівництва НРУ) — голова комісії ВР з питань культури та духовного відродження; Іван Драч (голова, потім до березня 1992 р. — спіголова НРУ); Левко Лук'яненко (голова УРГП). Фракція ДемПУ була найбільшою партійною фракцією у ВР (25 осіб).

Крім того, ряд партійних лідерів займав посади у владних структурах: В. Чорновіл — голова Львівської обласної ради; Л. Лук'яненко — посол України в Канаді (від травня 1992 до листопада 1993 р.).

3.2. Ультраправі

Хоча в цей період в Україні (особливо на заході) існувало чимало ультраправих партій та рухів, серйозної ролі вони не відігравали. Власне, не маючи (на відміну від націонал-демократів) достатньої бази серед населення України, вони переймалися головним чином саморекламою та мобілізацією своїх прихильників.

Досить скоро провідне місце серед партій цього гатунку стала грати УНА (створена 1990 р. як об'єднання націонал-радикальних партій — спочатку під назвою Українська міжпартійна асамблея). Пізніше партія стала обстоювати не так націоналістичну, як загально-тоталітарну ідеологію (культ насильства, створення міцної імперії з центром у Києві), відрізняючись при цьому високим ступенем прагматизму, одночасним використанням ідеологем, близьких різним соціальним верствам. Так, вона почала вміло використовувати гасла соціального захисту, завдяки чому знайшла прихильників у шахтарському Донбасі. Особливу роль УНА надавала ідеологічному та військовому вишколові молоді у своїй воєнізованій структурі — УНСО (Українська народна самооборона) — не в останню чергу під час участі її загонів у збройних конфліктах у Придністров'ї та Абхазії.

Інші ультраправі партії (ДСУ, ОУНЬУ та ін.) не змогли вийти поза межі примітивно-шовіністичних гасел та внутрішньопартійних «з'ясування стосунків», тому й на сьогодні залишаються маргінальними групами, не відомими широкому загалові.

В цей період УНА створювала собі імідж революційної партії: саме революція й насильницькі засоби проголошувалися єдиним шляхом вирішення соціальних і національних питань. Відповідним було й ставлення до влади: ніякої довіри, ніякої співпраці. В той час представники УНА не входили до жодних владних структур.

Ставлення ж влади до УНА було досить поблажливим. Вона начебто не помічала ні закликів до насильницького повалення чинного ладу, ні нагітання національної та соціальної ворожнечі, ні створення її діяльності мілітаризованих формувань. Мало того, в керівництві силових структур були відверті симпатії УНСО: у пресі повідомлялося, зокрема, про надану УНСО допомогу в обладнанні вишкільних таборів.

Таке ж саме поблажливе ставлення демонструвалося й до інших ультраправих партій. Воно виявилось, зокрема, в легкості,

з якою було зареєстровано «Державну самостійність України» та «ОУН в Україні», незважаючи на відверто насильницький та шовіністичний характер їхніх статутних положень.

3.3. Лінії

Ще помітніший, ніж у правому таборі, розкол стався в лавах колишньої партійно-радянської номенклатури. Досі ми говорили про ту її частину, яка змінила ідеологічні орієнтири й союзників і тим самим краще пристосовувалася до нових умов.

Але не меншою була й частина, яка не схотіла чи не встигла змінити орієнтири. Тепер вона могла пов'язувати свої надії тільки з поверненням (повним або частковим) до старої системи — планової економіки, державної власності на засоби виробництва, "оновленого" Союзу тощо.

З цих настанов логічно випливала й політична позиція. Опозиція до Президента та його структур. Підтримка "ідейно близької" більшості Верховної Ради. І нарешті — якомога ширша агітація в масах, які зі зниженням рівня життя були вже достатньо сприйнятливі до неї.

Створення відповідних партій розпочалося недовзі після проголошення незалежності. Вже в жовтні 1991 р. група колишніх активістів забороненої КПУ на чолі з Олександром Морозом заснувала Соціалістичну партію України. Засновників і тогочасних активістів СПУ можна назвати "середняками" колишньої КПУ: 1) за місцем у партійній ієрархії — в основному це були керівники середньої ланки; найвищі керівники як такі, що досить скомпрометували себе, були небажані; 2) за ідеологією — серед них не було ні реформаторів горбачовського призову, ні тих, що "не бажали поступитися принципами".

Для принциповіших прихильників комуністичної ідеї створення СПУ було неприйнятним компромісом, і вони дали чекати свого часу. Цей час настав, коли вибухли пристрасні серпня 1991 р. і вже важко було пояснити, чому проголошений плюралізм нашого суспільства не має поширюватися на прихильників комуністичної ідеології. В червні 1993 р. на установчому з'їзді в Донецьку було проголошено створення КПУ, вже не в складі КПРС, а як нової та самостійної партії.

Відтоді в Україні існують дві досить сильні партії соціалістично-комуністичної орієнтації з близькими ідеологіями. Хоч як дивно, ці дві партії, що складаються з учорашніх

комуністів начебто не зовсім одного гатунку, попри наявні між ними (хай і незначні) програмні та тактичні розбіжності, а також необхідність змагатися за один і той же електорат, виступали більше як союзники, ніж як конкуренти. (У цьому сенсі вони становили різкий контраст із правими партіями.) Незважаючи на окремі тактичні розбіжності (СПУ, приміром, прагматичніша), характер гасел і пропаганди двох партій був досить близьким — різке засудження майже всіх дій Президента й виконавчої влади, що ототожнювалися з "націоналістами-рухляцями". При цьому критиці піддавалися як внутрішня політика (капіталізація, корупція, "прихвачизація"), так і зовнішня (розрив зв'язків із Росією та СНД).

"Мовчазним союзником" цих двох партій виступає Селянська партія України (СелПУ), яка також виросла з КПРС. Засвоєну нову "демократичну" лексику вона використовує задля захисту тієї соціальної верстви, що стала її підґрунтям, — колгоспно-радгоспних керівників, найконсервативнішої частини нинішньої «партії влади».

3.4. Лівий центр

Ця частина політичного спектра, попри проголошувані претензії на репрезентацію людей праці "від робітника до директора", не відшукала серйозної соціальної бази, яка відгукнулася б на її ідеї. Крім того, вона була досить різномірною.

Найпомітнішою й політично активною серед них була вже згадувана ПДВУ, партія з чималим числом яскравих особистостей, що великою мірою поділяла націонал-демократичні цінності. Вона була добре репрезентована у ВР — 21 депутат. Серед них такі відомі політики, як заступник голови Народної ради Володимир Філенко (лідер партії); Олександр Ємець (на той час державний радник з питань правової політики).

Другу підгрупу складали партії, що були створені самими промисловцями або промислово-підприємницькими структурами, але використовували гасла соціального захисту та соціального партнерства. Ці партії були близькими до окремих гілок партії влади і, звичайно, фінансово досить забезпеченими. Їхнє ставлення до влади в цілому можна охарактеризувати як помірковану критику всіх гілок за соціальну політику, точніше за її відсутність.

Так, 1993 року з'явився Трудовий конгрес України (ТКУ), очолюваний членом Президії ВР Анатолієм Матвієнком. В його створенні брали участь впливові підприємницькі структури, зокрема, Спілка орендаторів та промисловців України (СОПУ). Серед лідерів ТКУ, задіяних у владних структурах, були віце-президент СОПУ Сергій Правденко, народний депутат, головний редактор парламентської газети "Голос України"; секретар комісії ВР у справах молоді Анатолій Толстоухов (заступник голови партії).

Друга така партія — "директорська" Партія праці (ПП), що її створила Міжрегіональна асоціація промисловців. Очолив її голова асоціації Валентин Ландик, пізніше віце-прем'єр з питань зовнішньоекономічної діяльності.

Третя підгрупа партій — власне соціал-демократична — мала найменший вплив. Вона охоплювала СДПУ та ОСДПУ, дві партії без досить помітних лідерів та фінансової підтримки, поділені взаємними міжпартійними та внутрішньопартійними чварами (в 1992 р. вони злилися). Найвідоміший серед їхніх лідерів — голова СДПУ Юрій Збігнєв, народний депутат, пізніше (від липня 1994 до квітня 1995 р.) — радник прем'єр-міністра Віталія Масола. СДПУ перебувала в опозиції до Президента Кравчука та очолюваної ним влади.

3.5. Ліберальний центр

Першою спробою створити загальноукраїнський центристський рух стало заснування в січні 1992 р. об'єднання "Нова Україна". Його організатори прагнули об'єднати всі центристські сили: як ліберального, так і соціального напрямку; як національно, так і космополітично орієнтованих; як політичні партії, так і підприємницькі структури. Вплив відомих політичних діячів у керівництві об'єднання мав поєднуватися з фінансовими можливостями підприємств. Серед перших: заступник Голови ВР Володимир Гриньов, віце-прем'єр з економічної реформи Володимир Лановий. Колективними членами "Нової України" стали також впливові підприємницькі організації, керівники яких увійшли до керівництва об'єднання: Українська спілка промисловців та підприємців (В. Євтухов), Українська ліга підприємств з іноземним капіталом (С. Погорелов), Спілка кооператорів (А. Романенко) та ін. Завдяки їм міцнішим в об'єднанні стало ліберальне крило, репрезентоване також і малими партіями кабінет-

ного типу (ЛДПУ, КДП). Соціал-демократичне крило репрезентували такі партії, як ПДВУ, СДПУ, ОСДПУ.

Але такий широкий спектр учасників став не силою, а слабкістю "Нової України". Через нього вона була приречена на нескінченні пошуки компромісів та неможливість ухвалити змістовні й конкретні рішення. Побачивши неадекватність об'єднання, до нього втратили інтерес підприємницькі структури. Регіональні відділення «НУ», створені майже у всіх областях, позбулися підтримки місцевих політичних та громадських рухів, які спочатку бачили в них союзників. У березні 1993 р. остаточно перемогло ліберальне крило, і його лідера В. Гриньова було обрано головою об'єднання.

Значна частина лідерів «Нової України» входила до загальнодержавних владних структур. Згадаємо тут В. Гриньова, О.Ємця, міністра охорони навіколишнього середовища (пізніше посла в Ізраїлі) Юрія Шербака, голову Держкомітету з питань науки і технологій Сергія Рябенка. Багато інших були пов'язані з «партією влади» на нижчому рівні (директори підприємств, промисловці). Однак із причин, про які йшлося вище, "Нова Україна" так і не спромоглася закріпитися в політичному просторі України як впливова сила.

Консолідованішою була Ліберальна партія України. Нездолана мета цієї партії, яку створив донецький підприємець Ігор Маркулов, полягала в захисті інтересів нових, так би мовити, «капіталістичних» підприємств, перш за все Донецького регіону. Ідеологія класичного лібералізму допомагала залучити до неї відносно широкий прошарок місцевої інтелігенції. Спочатку ЛПУ виступала як регіональна партія, але завдяки вмілій організаційній роботі та серйозним фінансовим вкладенням досить швидко організувала свої структури в різних областях і в червні 1993 р., провівши установчий з'їзд у Києві, вийшла на загальноукраїнську арену. Набутий імідж Маркулова як лідера ЛПУ допоміг йому обійняти посаду радника прем'єр-міністра й голови Комітету з альтернативної економіки при Кабінеті Міністрів.

3.6. Спроби інституціоналізації «партії влади»

Правляча еліта нижчого рівня, що складається в пострадянській Україні, є досить неоднорідною. Вона охоплює директорів промислових підприємств, колгоспно-радгоспних керівників, нових підприємців тощо. Значно розбігаються інтереси не тільки цих груп, але й окремих частин кожної групи (наприклад,

керівників нерентабельних вугільних шахт та керівників рентабельних металургійних підприємств). Крім того, директорів державних підприємств більш за все влаштовує нинішній брак силъној державної влади. Тому створення загальној "партії еліти" чи хоч би "директорської партії" уявляється неможливим. Створення ж партій та громадських організацій для підтримки тієї чи іншої частини правлячої еліти або спроби її впливу на вже наявні спостерігалися досить часто.

Найчастіше ініціаторами створення таких партій були спеціальні структури, що об'єднували промисловців та підприємців. На той час їх в Україні існувало чимало: Українська спілка підприємців та промисловців (УСПП), Всеукраїнське об'єднання підприємців, Всеукраїнська національна асамблея промисловців, Конфедерація підприємців України, Українська ліга підприємств з іноземним капіталом та ін. Про їхню участь у створенні "Нової України", ТКУ та ПП говорилося вище. Що ж до ступеня їхнього загального впливу на політичні процеси в Україні, то досить одного прикладу: Леоніда Кучму було висунуто кандидатом у Президенти України в той час, коли він був президентом УСПП.

Партії, створені задля підтримки правлячої еліти, можуть використовувати різну ідеологію: близьку до соціалістичної, як СелПУ, або помірковано соціал-демократичну, як ТКУ та ПП. Частина їх тяжіє до ліберальної ідеології, одним із головних пріоритетів якої є розвиток приватної ініціативи.

На відміну від більшості лівих та правих партій, ці партії та організації не зорієнтовані на апелювання до широких мас. Вони задумуються саме як партії еліти, що впливають на владу через безпосередні контакти та входження у владні структури. У взаємовідносинах із владою вони зазвичай обмежуються обережною критикою з питань економічної політики, іноді ще й деякими зауваженнями щодо конституційного процесу. Вони залишалися осторонь найбухтливіших дискусій з ідеологічних та зовнішньополітичних питань, що були в центрі уваги лівих і правих.

Ці партії не схильні до "публічної політики", тому про рівень їхнього впливу на владу можна тільки здогадуватися. За характером рішень законодавчої та виконавчої влади з економічних питань можна припустити, що цей вплив досить вагомий.

4. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ТА ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ 1994 РОКУ

Ці дві виборчі кампанії суттєво змінили розклад політичних сил в Україні. Вибори виявилися чи не єдиною дієвою формою зворотного зв'язку між суспільством та владою. Владні структури та партії, що доти цікавилися тільки одна одною, змушені були згадати, що є й така реальність, як виборець.

Власне, вибори продемонстрували вже відомий із соціологічних досліджень розкол України на "захід" і "схід" за мовно-культурною та ідеологічною орієнтацією. (Назви умовні й відбивають панівні настрої у двох її частинах.) Тут ми не характеризуватимемо самі ці орієнтації, оскільки вони досить добре відомі¹. Звернемо тільки увагу на той важливий факт, що їх співвідношення серед населення загалом і серед політично активної його частини зокрема — помітно відрізняється. Серед першого домінує "східний" підхід (що не дивно, зважаючи на більшу чисельність населення східних регіонів); серед другої — "західний". Саме завдяки цьому ефектові "мовчазної більшості" голос виборців звучить інакше, ніж голос мітингів або мас-медіа.

Виборчу кампанію до Верховної Ради більшість партій (передусім праві) використовувала для пропаганди своїх гасел, не враховуючи умонастроїв виборців: здебільшого з ними говорили не на ті теми, які їх цікавили.

Головним результатом самих виборів стала певна зміна значущості правої та лівої груп партій. Якщо доти видавалося, що праві репрезентують більшість народу України (принаймні, саме так вони себе поводити), то тепер вони мали відчуті слабкості своїх позицій у суспільстві, а ліві вийшли на політичну арену вже в новій ролі — як серйозна політична сила, яку не можна ігнорувати. (Ми не торкаємося того факту, наскільки прийнятна була для більшості вся їхня політична програма. Досить того, що для більшості їхні гасла виявилися ближчими, ніж гасла правих.)

Щоб зіставити активність партій під час виборів із позицією самих виборців, порівняймо кількість кандидатів у депутати

¹ Див.: В. Хмелько. Третій рік незалежності: що виявили другі президентські вибори // Україна сьогодні. Хроніка — аналіз — прогноз. — Бюл. № 6. — К.: Київ. центр політ. дослідвань і конфліктології (КСПИК), 1994.

від різних партій із кількістю обраних під час основних виборів депутатів (див. табл. 2). Нагадаємо, що за умов мажоритарної системи кандидати висувалися зазвичай не партіями, але мали оприлюднити свою партійну приналежність.

Передвиборна активність правої (з ультраправими включено) та лівої групи партій була майже однаковою — відповідно 595 і 531 кандидат. Але результативність виявилася адв'ичі меншою: 55 депутатів від правих партій проти 120 від лівих. Цікаво порівняти результативність двох основних суперників: від КПУ пройшов кожний четвертий кандидат, від НРУ — кожний десятий. Але слабкіше за всіх виступили центристи, що й можна було передбачати: цій групі партій разом із центристським передвиборчим блоком МБР, створеним на базі низки партій із «Нової України» («блок Гриньов—Кучма»), вдалося провести лише 29 депутатів. Особливо помітною була поразка ЛПУ, що, з одного боку, була пов'язана з організаційною кризою, яка виникла на той час, з другого — засвідчила відчутний розрив між її амбіціями та реальними можливостями.

Результати парламентських виборів змусили всіх кандидатів у президенти враховувати настрої електорату. Тепер вони уявляли собі його адекватніше, чим можна пояснити неабияку подібність програм кандидатів. Усі вони пристосовувалися вже до «східного» виборця. (Згадаймо хоча б зовсім несподівану обіцянку Л. Кравчука про надання статусу офіційної російської мови.) Варто звернути увагу ще на одну особливість: розуміючи, що кожна партія в Україні відштовхує значно більше людей, ніж притягує, всі кандидати, крім Олександра Мороза, декларували своє дистанціювання від партій.

Під час президентських виборів найвизначенішу позицію зайняла коаліція лівих партій (КПУ, СПУ, СелПУ). Ліві мали єдиного кандидата — Мороза, якого одностайно підтримували в першому турі. Перед другим туром вони посилено агітували проти Кравчука й висловлювалися за помірну підтримку Кучми. Скажімо, пленум ЦК КПУ ухвалив рішення підтримати Кучму, "незважаючи на деякі принципові розходження позицій комуністів з програмою цього претендента". Натомість СПУ надала можливість визначати характер передвиборної атташі місцевим організаціям. Сам Мороз відмовився орієнтувати своїх виборців на користь того чи іншого кандидата.

АКТИВНІСТЬ ПАРТІЙ У ВИБОРАХ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВО У ВЕРХОВНІЙ РАДІ

Партія	Висун. канд. 27.03- 10.04. 94	Обрано депут. 27.03- 10.04. 94 ¹	Дооб- рано пізні- ше	Депута- тів на червень 1996 ²	Участь у фракціях та групах на кінець 1995 ³
ГКУ	13	3	—	2	Єд (1), МДГ (1)
ДемПУ	64	4	—	3	Держ (3)
КПУ	327	85	8	92	Ком (85), Соц (5), Нез (1)
КУН	60	7	—	5	Держ (3), п/ф (2)
ЛПУ	59	1	—	12	
НРУ	264	28	1	23	НРУ (21), Держ (1)
ПЕВК (ПЕВ)	—	—	1	1	АЗР (1)
ПДВУ (НДП)	35	6	1	4	Реф (3), Єд (1)
ПП	5	5	1	5	МДГ (4), Нез (1), п/ф (1)
СДПУ	25	2	—	2	МДГ (1), п/ф (1)
СелПУ	31	15	1	21	СелПУ (11), АЗР (6), Соц (1), кер (1)
СПУ	160	17	1	14	Соц (12), кер (1)
УКРП	26	2	—	1	п/ф (1)
УНА	27	3	—	3	п/ф (3)
УРП	132	10	3	11	Держ (11)
ХДПУ	22	1	—	2	Реф (2)
п/п	2813	134	—	203	
Всього	4079	338	66	404	

¹ В цій та наступній колонках використано дані: Україна сьогодні. Хроніка—аналіз—прогноз. — Бюл. № 5—11. — К.: КШПІК, 1994—1996.

² В. Яблонський. Сучасні політичні партії України. — К., 1996.

³ Верховна Рада України: парадигми і парадокси - ("Українська перспектива". Ексклюзив - № 4). — К., 1996.

Використовуються скорочені назви фракцій та груп: АЗР — "Аграрники за реформи", Держ — "Державність", Ком — "Комуністи", Єд — "Єдність", МДГ — Міжрегіональна депутатська група, Нез — "Незалежні", Реф — "Реформи", Соц — "Соціалісти", кер — керівництво ВР, п/ф — позафракційні.

Праві партії перед першим туром довго вагалися між підтримкою Леоніда Кравчука, Івана Плюща чи Володимира Ланового. Для вироблення загальної позиції та координації дій у травні було створено об'єднання «Україна», яке вибрало в себе близько 40 партій та організацій. Але тільки 21 червня, за 3 дні до виборів, об'єднання нарешті визначилося й виступило із заявою на підтримку Кравчука. Подібним чином вагався й НРУ, який ухилився від участі в цьому об'єднанні: спочатку він збирав підписи за кандидатуру Ланового (хоч оприлюднив цей факт тільки після виборів — досить характерний штрих), але потім офіційно підтримував Кравчука. Зате результати першого туру привели правих до єдиної позиції. Опинившись перед вибором між Кравчуком, із яким так чи інакше вони вміли домовлятися, та "промосковським" Кучмою, всі праві партії й рухи одноставно підтримали першого. Їхня агітація в цей період була надзвичайно активною й передусім відзначалася залюкванню бідами, що чекають незалежну Україну в разі обрання Кучми.

Так само вагалися й центристи. В основному вони схилилися до підтримки Кучми або Ланового, зовсім незначні структури висловилися ще за одного ринковика — В. Бабича, на той час віце-президента УСПП; а ЛПУ наприкінці другого туру прорахувалася, несподівано поставивши на досить чужого їй Кравчука, що видавався на той час фаворитом. МБР однозначно підтримував Кучму.

Але вирішальну роль у виборах відіграли не передвиборні програми й не підтримка партій, а імідж кандидата, який складався протягом тривалого періоду. Тому цілком закономірно стала перемога Леоніда Кучми з його іміджем людини чесної, енергійної, прихильника реформ і, водночас, тісних зв'язків із Росією та СНД, до того ж не обтяженого ідеологічними настановами "націоналістів-рухівців". Головним чинником, що сприяв перемозі Кучми, була підтримка виборцями східних регіонів.

Значення для України виборів у місцеві органи влади було меншим, однак зупинімося на їхніх результатах.

Вибори голів Рад усіх рівнів приблизно в половині випадків виграли керівники відповідних органів виконавчої влади. Другу половину посад поділили між собою колишні голови Рад і місцева директорська та підприємницька еліта. В результаті місцева правляча еліта оновила свою присутність на 15—20%. "Партія влади" переважно зберегла свої панівні позиції у складі місцевих

Рад: в обласних та місцевих Радах вона контролює приблизно три чверті мандатів. Характерним прикладом може бути Кіровоградська область: із 60 депутатів обради колишніх представників президента — 11, керівників колгоспів та радгоспів — 18, керівників промислових підприємств — 11.

Представників партій у міських Радах — 17%. В обласних — 21,9%, причому в західних областях ці Ради носять набагато партійніший характер, ніж у східних (відповідні цифри — 25,6% та 12,9%). Зваживши на те, що на заході в Радах представлені практично тільки праві партії, ми бачимо, що їхній вплив на місцевому рівні там досить високий.

Наведемо кілька типових прикладів розподілу мандатів в обласних Радах для різних регіонів. Для центру України — Кіровоградська область: КПУ — 10, ПДВУ — 3, СПУ — 2, НРУ — 1, СелПУ — 1, безпартійних — 3. Для сходу — Луганська область: членів КПУ — 21, СПУ — 4, ГКУ — 1, безпартійних — 47. Для заходу — Львівська область: НРУ — 10, КУН — 10, УРП — 7, безпартійних — 22.

5. «ЕРА КУЧМИ» (3 ЧЕРВНЯ 1994)

Перемога Кучми, зумовлена чисельною перевагою електорату сходу, була не такою вже й переконливою: 52% проти 45%. Тому найприйнятнішою для нового Президента політикою видавалася політика компромісу між «східною» та «західною» орієнтаціями з одночасним проведенням економічних реформ, чого прагнула або принаймні з чим погоджувалася значна більшість населення.

Вже перші кроки нового Президента показали, що він начебто так і розуміє ситуацію. В одному зі своїх перших виступів він наголосив на тому, що є Президентом усієї України, а не однієї з її частин. Взагалі політична лінія Кучми відрізнялася від політики його попередника в тому, що центр ваги було перенесено з питань ідеологічних на економічні (принаймні, на рівні декларацій).

Однак взаємини політичних сил, у тому числі різних гілок влади та партійних угруповань, із плином часу в головних рисах поверталися "на круги своя". В опозицію до Кучми дедалі чіткіше ставала більшість з тих політичних сил, що так чи інакше підтримувала його під час виборів, недавні непримиренні опо-

ненти перетворювалися на прихильників. Відповідно змінювалося й ставлення населення: вже на середину 1995 р. ним здебільшого був незадоволений схід, а підтримував його — захід. (Скажімо, за даними центру "Демократичні ініціативи" в цей час тою чи іншою мірою довіряли Кучмі 31,1% опитаних у Донецьку і 57,7% у Львові; не довіряли — відповідно 43,1% і 19,8%¹.)

Близькість розкладу політичних сил за двох президентів ґрунтується не на їхніх особистих рисах, а на об'єктивних чинниках. По-перше, за відсутності механізмів відповідальності перед електоратом влада після виборів має рахуватися більшим чи меншим чином із настановами та/або політично активної його частини. По-друге, за наших умов будь-яка хоч мінімальна відповідальна виконавча влада, вибираючи поміж двома антагоністичними партійними таборами, має вибрати правий, оскільки збігаються їхні головні цілі: посилення держави, зміцнення її незалежності, а до того ж домінування виконавчої влади серед інших гілок. Спирання Кучми на правах диктувалося ще однією причиною: проголосивши курс реформ, він автоматично переводив досить мішні ліві сили в розряд своїх опонентів і мав шукати союзників у протилежному таборі.

5.1. Права

Після Кучминої перемоги на виборах праві партії поступово змінювали своє ставлення до нього. Почавши з висловлення сподівань на те, що дії нового Президента будуть скеровані на зміцнення української державності, вони через кілька місяців одна за одною почали оголошувати про його підтримку. Так, уже в листопаді лідер НРУ В.Чорновіл заявив, що позиція Кучми співзвучна ідеям його партії і є домовленість з ним про регулярні консультації. Цікаво, що й надалі НРУ, що був серед правих партій найкритичнішим до Президента Кравчука, залишався одним із найлояльніших до Кучми. Далі, з посиленням протистояння між Президентом і Верховною Радою з лівими силами, зростала підтримка його лінії з боку правих. Особливо сильною й корисною для Президента була ця підтримка під час конституційного процесу.

Звичайно, позиції правих партій і Президента Кучми збігалися не повністю. Ще в перші місяці його правління вони

розгорнули гучну кампанію проти проголошеного ним гасла надання російській мові статусу офіційної. Тут їм удалося змусити Президента забути про свої передвиборні обіцянки — через короткий час питання потихеньку було зняте. Набагато гірше узгоджувалися позиції з геополітичних питань, перш за все, з найбільшочішого — про відносини з Росією та СНД. Як приклади можна згадати: категоричне неприйняття правими ідеї вступу до Міжпарламентської асамблеї СНД (листопад-грудень 1995 р.); неодноразові виступи проти підписання домовленостей про розміщення в Севастополі частин Чорноморського флоту Росії; заяву УРП (11.01.96) із закликом відмовитися від підписання широкомасштабного українсько-російського договору з огляду на територіальні претензії Росії. Робилися недвозначні натяки на таємні домовленості Кучми з Єльциним, що суперечать інтересам України. Звичайно, Президент не міг покласти всі рекомендації правих в основу державної політики, але не викликає сумніву, що їхній тиск справив чималий вплив на вироблення цієї політики.

Та найсерйозніший конфлікт між президентом та всім правим табором стався після подій 18 липня 1995 р. під час похорону патріарха УПЦ-КП Володимира. Спроба його поховання на території Софійського собору, ініційована митрополитом Філаретом і підтримана, зокрема, бойовиками УНА-УНСО, завершилася жорстоким побиттям учасників процесії частинами ЗМОНу. (Можна припустити, що якась частина виконавчої влади була причетна до провокування цих подій, маючи на меті перерозподіл впливів у владних структурах за умов посилення конфронтації.) Обурення згуртувало всі праві та ультрарправі сили в єдиному емоційному пориві проти виконавчої влади й передусім самого Президента. На мітингах говорилось про антинародний та антиукраїнський характер влади, правих депутатів закликали відкликати свої підписи під Конституційним Договором. Але емоційна хвиля спала досить швидко, лідери правих зрозуміли безперспективність і невітність такого протистояння й повернулися до початкової позиції.

5.2. Ультрарправа

Досить сильно змінилася за цей час тактика УНА-УНСО.

¹ Соціально-політичний портрет чотирьох міст України // Політичний портрет України. — Бюл. № 13. — 1995.

Саме участь загонів УНСО, що стали своєрідною "гвардією Філарета", призвело до силового протистояння під час похорону патріарха Володимира. Загострення ситуації після подій 18 липня відповідало інтересам УНА-УНСО. Вона не заборилася його використати, роблячи спроби продемонструвати свою «спрямовальну» роль у співдружності правих партій та проголошуючи гасла революційної боротьби з владою. Все це призвело до того, що Міністерство юстиції вже у вересні скасувало ухвалу про реєстрацію УНА.

УНА була змушена перейти від наступу до оборони. Змінюється її пропагандистська тактика: як і раніше, створюючи кілька пропагандистських потоків, призначених для різних категорій, тепер вона особливої увагу надає створенню собі іміджу демократичної та цивілізованої. На з'їзді в липні 1996 р., де ухвалювалася нова програма, заступник голови УНА Дмитро Корчинський оголосив, що партія збирається "утримуватися від екстремізму", налаштована на "мирну співпрацю з урядом" і навіть "не має наміру грати роль опозиціонера". УНСО змінює повну назву й начебто функції — тепер вона називатиметься профспілкою «Українська народна солідарна організація». Депутати Верховної Ради від УНА оголосили свій намір вступити до центристської фракції "Соціально-ринковий вибір". Попри все, влада не повірила в серйозність цих намірів, і Міністерство юстиції у жовтні 1996 р. знов відмовило УНА в реєстрації. Для того було досить підстав: УНА хоча й менше афішує, але продовжує ультрареволюційну агітацію, в тому числі в армії й інших силових структурах.

5.3. Лінії

Активне протистояння лівих із Президентом Кучмою розпочалося через кілька місяців після його обрання.

Найнепримиреннішу позицію зайняли комуністи. Вже в жовтні 1994 р. об'єднаний пленум ЦК та ЦКК КПУ заявив про перехід в опозицію до "антинародного курсу" Президента. Де пролягає лінія розходження комуністів із політикою Президента, видно з деяких положень звіту й лідера Петра Симоненка на II з'їзді в березні 1995 р., що переважно ввійшли до ухваленої програми КПУ: соціалістична спрямованість розвитку, закріплення влади Рад, деонсація Біловезьких угод, "відродження на новій основі союзу рівноправних братніх народів". За відгуком одного з гостей з'їзду, ця програма була "найкомуністич-

нішою" серед усіх програм компартій колишнього СРСР. КПУ виступала за скасування посади Президента.

Соціалісти, також критикуючи Президента, були стриманіші, й головне — менш згуртовані. Самі програмні настанови СПУ мали менш радикальний характер: соціалісти говорили про багатоукладну економіку, хоча й з вирішальною часткою держсектора. У ставленні до виконавчої влади та Президента в СПУ досить швидко намітилося дві відмінні лінії. Керівництво партії на чолі з О. Морозом характеризувалося більшою прагматичністю та готовністю до деяких компромісів. Натомість значна її частина (народні депутати Н. Вітренко та В. Марченко, київська парторганізація на чолі з О. Божком, редакція партійного органу "Товариш") займала різко конфронтаційну позицію, яку важко було відрізнити від лінії КПУ. Врешті-решт на початку 1996 р. перемогу здобуло крило Мороза, а "непримиренні" Вітренко та Марченко після виключення з СПУ заснували свою партію — ПСПУ (квітень 1996 р.).

У непримиренності до лінії президента від КПУ не відставав Громадянський конгресс України (ГКУ). Ця партія, яку за програмними засадами не можна віднести до лівих, стала їхнім союзником у більшості ключових питань: соціального захисту, а головне — національної та зовнішньої політики, що на практиці стали для неї пріоритетними. ГКУ звинувачує теперішню владу в утисках російськомовного населення і особливу активність він разом з КПУ розгорнув в "інтеграційній" діяльності — насамперед у збиранні підписів за проведення референдуму про возз'єднання Росії, України, Білорусі та Казахстану (початок 1995 р.).

Час від часу заявляли про себе й ультраліві сили. Як приклад можна навести звернення Всеукраїнського з'їзду робітників у грудні 1994 р. "До робітничого класу СРСР" із закликом створювати на всіх підприємствах ради робітників, підпорядковувати їм виконавчу та судову владу, відновлювати диктатуру пролетаріату й таке інше. Щоправда, через слабкість ультралівих такі заяви мали декларативний характер і на загальному тлі лівої пропаганди були не дуже помітні.

5.4. Лівий центр

Партії цієї групи за своїм впливом і далі поступаються лівим та правим. На кінець 1996 р. можна говорити про дві досить різні підгрупи цього напрямку.

Одна підгрупа — СДПУ та СДПУ(О) — дві партії, досить близькі за напрямком, хоч і ворогують через амбіції їхніх лідерів. Голова СДПУ — Ю.Будзуган, голова комісії ВР з питань соціальної політики та праці. Голова СДПУ(О) — В.Онопенко, колишній член Конституційної комісії, колишній (до серпня 1995 р.) міністр юстиції. У ставленні до виконавчої влади обидві партії дрейфували від умовної її підтримки (зокрема в конституційному процесі) до досить серйозної критики — насамперед у сфері соціальної політики. Досить згадати звернення СДПУ до Президента із закликом змінити "злочинну щодо народу та згубну для економіки держави політику" (липень 1996 р.). Дедалі ближчають позиції двох названих партій з одного боку, й СПУ — з іншого. Тут варто згадати заяву лідера СДПУ(О) В. Онопенка про близькість його партії до "СПУ та її лідера з погляду оцінки політичної, економічної та соціальної ситуації в країні". З другого боку, соціал-демократи об'єднуються й з поміркованими правими, що частково переходять на їхні позиції. Такий характер має створення політичного блоку "Міст" між СДПУ(О), ПП та ДемПУ. Виступ блоку проти лінії Президента у питаннях місцевого самоврядування (критика проекту Конституції, що "фактично ліквідує елементи прямої демократії на місцях") свідчить про радше соціал-, ніж націонал-демократичний його характер.

Дещо іншу спрямованість має ще одна партія лівого центру — Народно-демократична партія (НДП), створена у лютому 1996 р. шляхом об'єднання ТКУ, ПДВУ та залишків "Нової України". Її керівництво було поділене між лідерами ТКУ і ПДВУ (голова — А. Матвієнко — від вересня 1996 р. голова Вінницької держобладміністрації; його перший заступник — В. Філенко), але найголовніше — входження до політради партії ряду впливових представників владних структур (віце-прем'єр-міністр з питань паливно-енергетичного комплексу В. Євтухов; тодішній віце-прем'єр-міністр з політико-правових питань О. Ємець; голова Фонду держмайна Ю. Єхануров; міністр Кабінету Міністрів В. Пустойовий, заступник міністра КМ А. Толстоухов; З. Кулик, голова Держкомітету телебачення та радіомовлення, пізніше

міністр інформації; С. Правденко та ін.). Останній факт свідчить про те, що НДП замислювалася як спроба інституалізувати під лівоцентристською оболонкою "партію влади", точніше одну з її гілок. Можна вважати, що на сьогодні серед багатьох партій України, що мають такі претензії, вона найближча до виконання цієї ролі — важко назвати іншу партію з таким рівнем представництва саме у виконавчій владі. Про це свідчить і низка її програмних положень досить прагматичного спрямування, серед яких "формування ефективно діючої державної влади", "створення повноцінних ринків грошей, товарів, валют, фондів, робочої сили, землі". Ці положення, що радше пасували б центристській, ніж лівоцентристській партії, вказують на умовність межі між цими двома групами партій. Кілька програмних положень, зокрема про підтримку державного статусу української мови, наближають її й до націонал-демократичної ідеології, що також дає претендентові на звання "партії влади" додаткові важелі впливу.

5.5. Центр

Функції підтримки різних розгалужень «партії влади» більш-менш виконують і дві центристські партії: ЛПУ і МБР.

ЛПУ намагається вийти з кризи, пов'язаної з кількома змінами керівництва та пошуками нової ідентичності. Проникнення в парламент ЛПУ здійснювала не перемогами у виборчій кампанії, а рекрутуванням до своїх лав впливових депутатів. І тут вона досягла неабиякого успіху — на сьогодні в її складі 12 народних депутатів, створена нею фракція "Соціально-ринковий вибір" є однією з найвпливовіших і найреспектабельніших; досить сказати, що її очолює колишній прем'єр Є.Марчук, деякий час до неї входив экс-президент Л.Кравчук. У керівництві ж самої партії переважають представники "донецького клану", а сам лідер партії, донедавна донецький губернатор Володимир Щербань є також і його визнаним лідером. Протистояння "донецького" й "дніпропетровського кланів", фактична перемога останнього призвели до втрати позицій В. Щербаня й деякої розгубленості у партії. Цьому сприяли й конфлікти у партійному керівництві, а також нещодавнє вбивство одного з її лідерів Євгена Щербаня. У загальнополітичних питаннях, перш за все в конституційному процесі, партія та фракція були надійними союзниками Президента, нерідко блокуючись із правими. Що ж до позицій у малопомітному для широкого загалу протистоянні Президента з прем'єрами, то під час прем'єрства Є. Мар-

чука фракція займала досить обережну позицію, все ж таки трохи схиляючись у бік останнього. Стосунки з новим прем'єром, Павлом Лазаренком, якого підтримують «дніпропетровці», навпаки, більш ніж прохолодні. Досить сказати, що Лазаренко звинуватив В. Щербаня в інспіруванні шахтарських страйків і домігся усунення його з губернаторської посади.

МБР — партія, що її створив В. Гриньов у грудні 1994 р. на базі однойменного передвиборного блоку, мала одним із визначальних положень підвищення ролі регіонів, забезпечення реальних можливостей їхнього самоврядування. Здавалося б, природним союзником блоку мали бути місцеві еліти, перш за все — їхні офіційні керівники. Але цього не сталося. Лінія Президента на підпорядкування собі регіональної влади призвела до того, що Рада регіонів, складена з призначених ним керівників держадміністрацій, стала повністю президентською структурою, яка вже не потребувала підтримки МБР. Не набув МБР впливу й на інших рівнях влади та суспільства, залишаючись структурою, що проголошує декларації центрального характеру.

5.6. Партії й фракції у Верховній Раді

Активність більшості основних партій поступово переноситься до Верховної Ради.

Партійний розклад у Верховній Раді суттєво не змінювався за результатами кількох повторних виборів та у зв'язку зі зміною партійності деяких депутатів. Так, на кінець 1995 р. з 404 депутатських місць представники лівих партій мали 129, лівоцентристських та центристських — 24, правих (разом з ультраправими) — 48 (див. табл. 2). На початок 1997 р. з 416 депутатів лівих було 134, лівоцентристів та центристів — 35, правих та ультраправих — 56 (див. табл. 3). Зауважимо, що, таким чином, представники партій становлять на сьогодні половину парламенту.

Місія голови парламенту та одного з двох його заступників посилили лідери двох лівих партій: О.Мороз (СПУ) та О.Ткаченко (СелПУ). Серед голів 24 постійних комісій — 12 членів різних партій. Серед них 8 лівих, 2 правих та 2 лівоцентристи. Ліві: О.Стешенко (КПУ) — комісія з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування; С.Драгоманарський (КПУ) — приватизації; Б.Олійник (КПУ) — закордонних справ і зв'язків з СНД;

В.Понеділко (КПУ) — законодавчого забезпечення свободи слова та ЗМІ; О.Яковенко (КПУ) — молоді, спорту і туризму; В.Яценко (КПУ) — з питань Чорнобильської катастрофи; В.Мухін (СПУ) — оборони та державної безпеки; А.Даниленко (СелПУ) — агропромислового комплексу, земельних ресурсів та соціального розвитку села. Праві: М.Павловський (УРП) — ядерної політики та ядерної безпеки; М.Косів (НРУ) — культури і духовності. Лівий центр: М.Азаров (ПП) — бюджету; Ю.Будзуган (СДПУ) — соціальної політики та праці. Таким чином, серед названих комісій ліві очолюють кілька найважливіших, де вирішуються принципові питання, віддавши правим питання культури й духовності, а лівоцентристам — безперспективну за наших умов справу соціальної політики. Варте уваги й обрання головою підкомісії з прав людини лідера УНА О.Вітовича, що продемонструвало, з одного боку, ставлення ВР до проблеми прав людини, а з другого — успішне вписування ультраправих у парламентські структури.

Цікаво простежити участь партій у формуванні фракцій та груп Верховної Ради. Як бачимо з таблиць 2 та 3, найбільш активно формували власні фракції КПУ («Комуністи України»), СПУ («Соціалістична фракція»), НРУ («НРУ»), та ЛПУ («Соціально-ринковий вибір»). Кожна з цих партій (особливо три перші) домінує в своїй фракції, яку по суті можна розглядати як партійну. Має свою фракцію й СелПУ, але деякий час її партійну єдність було порушено виходом більш поміркованої частини, що сформувала фракцію «Аграрники за реформи»; зараз дві фракції знов об'єдналися у фракцію «Аграрники України». (Навесні цього року оформилась фракція Аграрної партії України і фракція Соціалістична та Селянської партій.) Представники трьох правих партій (УРП, КУН та ДемПУ) створили спільну фракцію «Державність», яка існувала до осені 1996 р. Однак поряд з цим у ВР весь час існує низка фракцій, в яких партії репрезентовані досить слабо (як «Незалежні»), а іноді в них поєднуються й представники досить різнорідних партій (як «Єдність»).

Незважаючи на наявність таких «непартійних» фракцій, парламентські фракції та групи до останнього часу досить легко було класифікувати за партійною типологією. («Непартійні» фракції та групи потрапляли при цьому до центру або правого центру). Так, на середину 1996 р. у парламенті діяли ліві фракції та групи: «Комуністи України» (89 членів), Соціаліс-

**СТІВІДНОШЕННЯ МІЖ ПАРТІЙНИМ ТА ФРАКЦІЙНИМ СКЛАДОМ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ НА 15.01.97¹**

Партія	Фракції	Ком	Соц	АУ	МДГ	СРВ	Нез	Єд	Реф	КЦ	НРУ	Кер	п/ф	Всього
КПУ		85			3		1							89
СПУ			18	1						1		1	1	22
СелПУ				12	1			2					4	19
ПСПУ													2	2
ГКУ					2									2
СДПУ					1		1						1	3
ЛП					2								1	4
НДП							1	1						15
ЛПУ						8		4						12
ПЕВ				1										1
ДемПУ														3
НРУ						1				3				3
ХДПУ						1		4	4		21		3	25
УРП						1				5			1	10
УКРП													4	9
КУН													1	1
УНА										1			4	5
п/п		1	7	24	19	14	22	26	22	37	5	2	12	191
Всього		86	25	38	28	24	25	37	29	58	26	3	37	416

¹ Скорочення назв фракцій та груп ті ж самі, що в табл. 2. Додаткові скорочення: АУ — «Аграрники України», КЦ — «Конституційний центр», СРВ — «Соціально-ринковий вибір».

Таблиця укладена на основі матеріалів Верховної Ради, наданих автору фондом «Українська перспектива».

тична (25), та СелПУ (25); праві: НРУ (29) та «Державність» (29); центристські: Міжрегіональна депутатська група (21), «Соціально-ринковий вибір» (30), «Єдність» (24), «Незалежні» (25) та «Аграрники за реформи» (25); правоцентристські (тобто однаково близькі до правих і до центру): «Реформи» (31) та «Центр» (29). Сумарно ліві фракції нараховували 139 депутатів, центристські — 125, правоцентристські — 60 і власне праві — 58; до цього треба додати позафракційних депутатів (35), серед яких є й кілька близьких до правого краю (депутати з УНА, УКРП, частково — з КУНУ)¹.

Таким чином, хоча в цілому ліві представлені краще за правих, але й вони не становлять більшості. Ухвалення рішень часто залежало від центристських та правоцентристських фракцій, що значно посилювало їхній вплив; та й кількісно місце цих фракцій було великим порівняно з партійним складом парламенту. Додамо, що з ряду питань фракція СелПУ також голосувала разом із центристами. Залежно від характеру питань, що розглядалися, у ВР складалася та чи інша ситуативна більшість.

Під час розгляду загальнополітичних питань (закони, що визначають характер влади в Україні, оцінка виконавчої влади тощо) центр найчастіше блокувався з правими, що давало більшість, але неконституційну. Типові приклади — голосування за Конституційний Договір (7.06.95) та за Програму діяльності Кабінету Міністрів (11.10.95). В обох випадках ця коаліція перемогла. Але таке блокування при голосуванні Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» (18.05.95) не дало позитивного ефекту, оскільки тут потрібна була конституційна більшість. Найчастіше в протистоянні Президента з керівництвом Верховної Ради ця коаліція діяла на користь Президента.

Коли розглядалися геополітичні питання (перш за все відносини з Росією та СНД), центр частіше блокувався з лівими. Типовий приклад — голосування щодо ратифікації Угоди про виробничу кооперацію держав СНД (14.03.95).

Такс ж блокування відбувалося й під час розгляду більшості організаційно-кадрових питань, що, зокрема, не давало змоги правій частині парламенту змінити його керівництво.

¹ Кількісні дані за: Хто є хто в українській політиці. — Вип. 3. — К., 1996.

Найбільш серйозна боротьба різних політичних сил розгорілася в зв'язку з конституційним процесом. При обговоренні проекту Конституції цілі полярних сил були протилежними: якщо праві прагнули якнайшвидшого ухвалення президентського або близького до нього варіанту Конституції, то ліві — повної відмови від цього варіанту. Саме позиція центру призвела до прискіпливого обговорення й узгодження статей, хоча важко оцінити шанс успішного закінчення такого обговорення, якщо не президентова погроза винести питання на референдум.

З самого початку першої післяконституційної серії (у вересні 1996 р.) у фракційному складі парламенту відбулася одна зміна, яка видається досить суттєвою: фракції «Центр» та «Державність» об'єдналися в нову фракцію «Конституційний центр» при активній участі депутатів від НДП. Тим самим другою за чисельністю стала фракція, яку важко описати в термінах «ліве — праве», де активну роль відіграють політичні сили, протилежні за напрямком та походженням. Сумнівно, щоб такий союз виявився міцним та життєздатним, але про це можна буде судити тільки з плином часу.

Хоча роль партій в Україні значно менша, ніж у суспільствах із розвинутою демократією, вона явно зростає. Це розуміють і владні структури. Тому частішають їхні спроби загравати з партіями, зустрічатися з їхніми лідерами, перетворювати їх на своїх союзників. Це яскраво виявилось в ході конституційного процесу, коли Президент зустрічався з партійними лідерами. Не без впливу цих зустрічей у квітні 1996 р. було створено Всеукраїнський громадський комітет на підтримку Конституції, що охоплював широкий спектр партій — від МБР до КУНу. Та вже у липні, невдовзі після ухвалення Конституції, низка партій виступила з ініціативою створення постійно діючої наради політичних партій при Верховній Раді, підтриманою О. Морозом. Цікаво, що спектр цих партій був ще ширший: від КПУ до крайньої правої ДСУ.

У вересні 1996 р. і Президент, і Голова ВР знову зустрічалися з керівниками партій. На обох зустрічах йшлося про

потребу розробити й ухвалити закони про політичні партії та про вибори. По суті, йдеться про перехід до пропорційної або принаймні змішаної виборчої системи, а отже — до більшої структуризації та більшої відповідальності парламенту. Це збігається з інтересами головних партій: ліві впевнені, що їм буде забезпечено якщо не більшість, то принаймні вагомому частину місць у парламенті; праві також сподіваються, що за такої зміни виборчої системи зможуть посилити свою роль. Усі вони прагнуть до того, щоб саме поняття "партія" стало привабливим у суспільстві. Зацікавлене в підвищенні ролі партій і саме суспільство.

Очевидно, до наступних парламентських виборів обидва названі закони буде ухвалено. Спробуймо спрогнозувати, як це вплине на партії.

Швидкий і безпосередній ефект дадуть положення про виборчий бар'єр при голосуванні за партійними списками. Це буде на користь великих партій та виборчих блоків, що примусить партії близької орієнтації блокуватися, а ще краще — об'єднуватися. Такі тенденції спостерігаються вже тепер, але невдовзі вони стануть домінуючими. Можна передбачати, що на найближчі вибори вийде кілька блоків, усередині яких партії продовжать співпрацю і з яких згодом виростуть великі партії. Можливо, що через десяток років на політичній арені України будуть помітними п'ять-шість партій. Досить швидко відіміруть "канапові партії" — якщо не формально, то фактично. І якщо нам пощастить, то після багатьох розчарувань і поразок, примушені до того виборчими, партії нарешті набудуть ролі, близької до тієї, яку вони мають у розвинених демократичних суспільствах.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В ІСТОРИЧНИЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Об'єктивне спрямування конституційного процесу визначалося необхідністю правового оформлення держави та визначення відносин у системі її органів після здобуття незалежності. Проте досягалася ця мета через обстоювання та реалізацію інтересів різних адміністративно-бюрократичних угруповань у процесі протиборства між ними. Боротьба за владу характеризувалася певною прихованістю, латентністю виявів, прикриваючись ідеологічним націонал-романтизмом у "патріотів" і ностальгічним забарвленням, зорієнтованим на оспівування радянських стандартів життя, у лівих.

Кожне з бюрократичних угруповань, без огляду на його ідеологічні гасла, намагалось здобути контрольні та кадрові повноваження в системі інститутів державної влади, водночас уникаючи формальної відповідальності за стан економіки та суспільства. Відтак усі офіційні варіанти конституційних пропозицій, за винятком доволі виразного проекту президентської республіки 1992 р., великою мірою відбивали спроби перерозподілу безвідповідальності за здійснення поточної політики органами виконавчої влади. Внаслідок цього практичне відпрацювання сфер компетенції та відповідальності в системі органів влади розпочалося вже після ухвалення 1996 р. нової Конституції.

ВІД ДЕКЛАРАЦІЇ ПРО СУВЕРЕНІТЕТ ДО АКТА ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Перші конституційні дебати в Україні розпочалися під впливом загальнополітичних змін у ході виборів до Верховної Ради Української РСР у березні 1990 р. Кандидати від створеного на основі Народного Руху України за перебудову Демократичного блоку здобули тоді у Верховній Раді 12-го скликання приблизно чверть із 450 місць, створивши у парламенті коаліцію під назвою "Народна Рада". До неї увійшли

також представники "Демократичної платформи в КПУ". Комуністична більшість згуртувалась у так звану "групу-239". 16 липня 1990 р. депутати Верховної Ради (335 голосів — "за", 4 — "проти") ухвалили "Декларацію про державний суверенітет України", чим було покладено початок поступовому відокремленню України від Радянського Союзу.

1991 року, внаслідок посилення в Україні політичної напруженості, в настроях радянсько-партійної номенклатури спостерігалися значні коливання. Її національно зорієнтована частина поступово стала усвідомлювати необхідність обмежити адміністративно-політичну залежність від Москви.

Взаємовідносини двох парламентських таборів особливо загострилися напередодні референдуму 17 березня 1991 р., призначеного Президентом СРСР Михайлом Горбачовим з метою зберегти СРСР. Демократична опозиція у Верховній Раді Української РСР поставила під сумнів законність проведення загальносоюзного референдуму на тій підставі, що цей захід, метою якого було встановлення згоди "оновленої федерації", суперечив "Декларації про державний суверенітет України", а його проведення не було попередньо узгоджено з жодною з республік. Було ухвалено компромісне рішення, за яким Верховна Рада винесла додаткове запитання на республіканське опитування щодо входження в новий Союз на засадах згаданої Декларації про суверенітет.

Загальносоюзне питання дістало позитивну відповідь 70,2% виборців, а загальноукраїнське — більш ніж 80%. Унаслідок подій 17 березня у Верховній Раді утворилася ситуація, за якою більшість, здатна прискорити процес перебрання функцій державного та господарського управління республіканськими структурами.

Стрімкі політичні зміни вимагали запровадження нового законодавства. Проте в межах радянської системи все виразніше виявлялися суперечності між новими реаліями та нормами чинної Конституції Української РСР 1978 р. 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада призначила Конституційну комісію України під головуванням Леоніда Кравчука та її робочу групу. До складу Конституційної комісії входили 59 членів, у тому числі 46 депутатів Верховної Ради. 16 членів комісії працювали у виконавчих органах державної влади, установах су-

ду та прокуратури, 8 — в інших державних установах. Посаду секретаря комісії обійняв народний депутат Владислав Носов.

19 червня 1991 р. Верховна Рада схвалила опрацьовану Конституційною комісією концепцію нової Конституції та постановила оприлюднити її у пресі. Характер концепції Конституції впливав із антитоталітарних настроїв доби. Документ містив настанову “забезпечити зверхність суспільства над державою”, створити правову державу, яка ґрунтувалася б на загальнолюдських демократичних цінностях та захисті прав людини. Проте декларування цих принципів настановилося на опір компартійно-радянських бюрократів. Одним із основних питань, що збуджували ідеологічні дискусії, було бажання представників КПУ зафіксувати в Конституції принцип “соціалістичного вибору”. Було також передбачено, що питання зміни назви республіки, національних символів та форми правління будуть вирішені шляхом референдуму. Документ у загальній формі передбачав поєднання парламентської та президентської форм правління.

Влітку 1991 р. «суверенізація» республік СРСР відбувалася досить швидко. 5 липня парламент ухвалив “Закон про Президента Української РСР”, чому сприяло проведення президентських виборів у Росії у червні 1991 р., перемогу на яких здобув Борис Єльцин. Сам факт його перемоги наочно свідчив про послаблення влади союзного керівництва. «Новоогацький процес», ініційований М.Горбачовим, не міг задовольнити вимог республіканських номенклатур. У цей час в Україні почало складатися взаєморозуміння націонал-демократів і номенклатурної бюрократії на основі прагнення “суверенізації” республіки. Наслідком цього було рішення про перехід усіх підприємств союзного підпорядкування на території республіки під юрисдикцію України, яке парламент затвердив у червні.

Після провалу заколоту “ГКЧП” у Москві обстановка в Україні почала швидко змінюватися. 24 серпня Верховна Рада ухвалила Акт проголошення незалежності України (346 — “за”, 1 — “проти”, 13 — утримались), який стверджував: “Територія України є неподільною та недоторканою. Відтепер на території України мають силу виключно Конституція та закони України”. 25 серпня Президія Верховної Ради затвердила постанову про націоналізацію майна Компартії України, а 26 серпня — постанову про призупинення діяльності КПУ до з’ясування її ролі у підготовці заколоту.

На 1 грудня 1991 р. було призначено президентські вибори водночас із проведенням загальнонаціонального референдуму про підтвердження Акта проголошення незалежності України. В урядових колах висловлювалися припущення щодо можливості підписання окремого договору між Україною та новим союзом республік, які забажають в ньому залишитися, за схемою “державний суверенітет — економічна асоціація”. (До речі, подібну модель пропонували квебекські націоналісти в разі відокремлення Квебеку від Канади.)

До референдуму передбачалося реформувати органи державної влади та їхню структуру, розробити й ухвалити нову Конституцію. Відтак, опрацьований Конституційною комісією концептуальний документ безнадійно застарів уже через два місяці після його схвалення. Водночас, ухвалення ВР законів про Президента, про референдум, про Національну гвардію, про Збройні Сили тощо потребувало внесення відповідних змін до Основного Закону держави, а також пристосування радянської Конституції до вимог і реалій, закріплених у Декларації про державний суверенітет та в Акті проголошення незалежності України. Першочергові зміни вносилися до Конституції Верховною Радою у звичайному сесійному режимі за умови схвалення кожної з поправок необхідною конституційною більшістю в 301 голос (2/3+1 голос від спискового складу парламенту). Формальне визнання необхідності ухвалення нової Конституції з урахуванням змін у статусі держави та стані суспільних відносин було закріплене рішенням Верховної Ради від 22 квітня 1992 р.

Після обрання Леоніда Кравчука на посаду Президента України (1 грудня 1991 р.) він висунув вимогу про розширення президентських повноважень та внесення істотних змін до структури виконавчої влади. Кравчук також вимагав тимчасових повноважень на видання декретів, що мали б силу законів, зокрема в галузі економіки та господарських відносин. Він наполягав на праві призначати власним рішенням ряд ключових міністрів, голів Державних комітетів, а також здійснювати реорганізацію виконавчих структур. Врешті ці настанови такі були схвалені парламентом. Вони визначили основні засади тимчасового конституційного устрою держави впродовж 1992—1995 років та водночас — коло найчутливіших питань у дебатах про розмежування функцій виконавчої та законодавчої влади.

СПОКУСА ФЕДЕРАЛІЗМУ

Впродовж травня — червня 1992 р. Конституційна комісія розробила перший варіант проекту української Конституції. Окрім суто ідеологічних суперечностей та розбіжностей між лівими та націонал-демократами щодо окреслення функцій різних гілок влади, в конституційних дебатах 1992—1993 рр. значне місце посідали питання конкретизації форми державного устрою. Опосередковано зміст дискусії зводився до розмежування компетенції виконавчої влади та органів самоврядування і вибору між унітарною та федеративною формами устрою державної влади.

Ухвалення Верховною Радою 26 березня 1992 р. Закону “Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування” спричинило гострі дебати з питань взаємовідносин між центральними органами влади та регіональними виконавчими й представницькими структурами. Закон запровадив поняття регіонального самоврядування на рівні областей та істотно розширив виконавчі повноваження керівних органів обласних і районних Рад. 9 квітня у своїй постанові Верховна Рада навіть звинуватила Президента Кравчука в порушенні норм Конституції та інших законів України при виданні окремих правових актів. Натомість президентська адміністрація намагалася встановити власну виконавчу вертикаль. 14 квітня було видано указ Президента, за яким зміщювався інститут представників Президента на місцях, внаслідок чого повноваження місцевих державних адміністрацій перекривали сферу компетенції голів обласних і районних Рад.

Врешті Кравчук був змушений погодитися на розмежування повноважень між виконкомом обласних і районних Рад та представниками Президента, опосередковано визнавши принципи регіонального самоуправління та місцевого самоврядування, які місцева номенклатура розглядала як засіб захисту від втручання центру в місцеві адміністративні та господарські відносини. 24 липня до указу Президента про державні місцеві адміністрації було внесено певні зміни відповідно до закону “Про Представника Президента України” від 5 березня 1992 р.

Цей тимчасовий компроміс не усунув причин конфлікту. Керівники областей впродовж 1992 р. домагалися розши-

рення прав регіонального самоуправління, що становило основне підґрунтя проєктів федералізації України. На обласному рівні ці ідеї знаходили підтримку регіональних політичних та етнокультурних рухів, зокрема в Донбасі, Закарпатті, на Одещині, а також привертати увагу партій ліберально-центристської орієнтації. Різною мірою прихильність до федералізму виявляли обидві течії в Соціал-демократичній партії, Конституційно-демократична партія, Партія демократичного відродження України, Ліберально-демократична партія. Ідеї федералізації знаходили позитивний відгук також у місцевих організаціях Ліберальної партії та Партії праці.

За умов загострення суперечностей між Президентом і Верховною Радою Конституційна комісія терміново допрацьовувала перший проєкт Конституції, в якому знайшли відображення найістотніші моменти тогочасного політичного протиріччя. Зазначений проєкт, датований Конституційною комісією 1 червня 1992 р., обговорювався на засіданнях Верховної Ради 30 червня — 1 липня. Тоді ж було ухвалено оприлюднити документ “для всенародного обговорення” (текст цього проєкту надруковано в парламентській газеті “Голос України” 17 липня).

Положення про регіональне та місцеве самоврядування ґрунтувалися головню на відповідному законі 1992 р. Стаття 228 містила виразний натяк на федералізацію державного устрою, проголошуючи, що “регіональне самоврядування здійснюється громадянами в межах областей (земель) і районів безпосередньо шляхом референдуму та через обрані ними органи”. Як зазначалося в статті 229 проєкту, обласні (земельні) і районні Ради мали здійснювати “нормотворчу, виконавчу, контрольну, координаційну та іншу діяльність у сферах і межах, визначених Конституційним законом”.

Автори конституційного проєкту ухилилися від чіткого окреслення федеративного устрою цілком свідомо. Уникнення конкретних юридичних формулювань пояснювалося бажанням керівників органів Рад усіх рівнів зберегти за собою владні повноваження, задля чого вони широко використовували псевдофедеративні гасла, та водночас прагненням уникнути чіткого розмежування виконавчих і контрольних функцій на місцевому та регіональному рівнях. Проте серед фахівців-юристів, лідерів регіональних автономістських рухів і ре-

гіональних асоціацій підприємців висувалися автентичніші федералістські ідеї, які ґрунтувалися на визнанні соціокультурних і економічних особливостей різних регіонів України. Багато хто з прибічників федералізму заперечував необхідність збереження чинного поділу держави на 24 області та Автономну Республіку Крим з особливим статусом і пропонував схему нового адміністративно-територіального устрою у вигляді 9—12 федеральних земель із широкими, проте однаковими, стандартними для всіх земель повноваженнями.

26-27 листопада 1992 р. в Київському державному університеті було навіть проведено спеціальну наукову конференцію "Сучасні проблеми територіального управління в Україні", на якій із співдоповідями виступили Президент Леонід Кравчук і Голова Верховної Ради Іван Плющ. У своїй доповіді Кравчук обстоював модель конституції, яка наближалася до французької унітарної держави. Він відкидав пропозицію адміністративно-територіальної реформи як небезпечну. Проте в довгостроковій перспективі Кравчук натякав на можливість децентралізації влади після того, коли буде задоволено першочергові завдання державотворення.

Плющева доповідь містила виразніший наголос на розширенні повноважень обласних і районних Рад, у тім числі надання областям статусу "державних територій" з певними законодавчими повноваженнями та адміністративною автономією. Цю схему можна було розцінювати як проміжний варіант між європейськими принципами федеративного устрою та провінційної автономії¹.

Загострення проблеми кримського сепаратизму в 1993 р. і особливо в 1994 р. призвело до послаблення позицій прихильників федеративного устрою, ідеї яких почали тлумачитися багатьма політиками або як антидержавні, або як неогрунтовані та передчасні. Певний відступ від федералістських настроїв 1992 р. був помітний у публічних виступах І.Плюща, який наголошував: "Ми не можемо розділитися на землі або штати. Я прихильник того, щоб наші області визнати адміністративно-територіальними регіонами й наділити їх особливими повноваженнями. В тому числі й деякими законодавчими функціями. Тоді за формою ми не будемо перекроювати

Україну, а за змістом вона стане федеративною"¹. Тобто замість конституційного розмежування повноважень між центром і областями пропонувалась якась умовна і нечітка форма передачі делегованих прав.

Водночас дедалі більшої ваги набували питання розподілу функцій гілок влади та майбутньої ролі владної виконавчої вертикалі, пов'язані з запровадженням інституту представників Президента на місцях (в областях і районах). При цьому переважна більшість депутатів Верховної Ради передбачала тимчасовий характер цього інституту, не бажаючи закріплювати його в проекті нової Конституції.

СТАТУС ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

З приводу визначення статусу та структури виконавчої влади найістотніші суперечності виникали саме між адміністрацією Президента та Верховною Радою, а також усередині парламенту між представниками "лівої" номенклатурної більшості (формально вже розпущеної "групи-239") та опозиційної меншості ("Народна Рада", "Нова Україна", Народний рух України).

У питаннях розподілу функцій гілок влади перший, затверджений Конституційною комісією проект 1992 року втілював схему, яку можна визначити як досить виразну президентську республіку зі значними елементами федералізму. За проектом, головою держави та головою виконавчої влади мав бути Президент (ст. 175), на якого покладалося загальне керівництво Кабінетом Міністрів, представлення Національним Збором кандидатури на посаду прем'єр-міністра, внесення пропозиції про його звільнення, призначення та звільнення голів обласних (земельних) і міських (Києва й Севастополя) управ, а також свого представника в Автономній Республіці Крим, внесення на розгляд і затвердження Національних Зборів проекту й звіту про виконання державного бюджету тощо (ст. 178).

Кабінет Міністрів (уряд) передбачався як орган, підпорядкований Президентові України, який у своїй діяльності керується програмою та ухвалами Президента. Прем'єр-міністр за посадою мав бути заступником Президента (ст. 190).

¹ Урядовий кур'єр. — 20 листопада 1992. — №54-55. — С.3,6.

¹ Киевские ведомости. — 9 апреля 1993. — С.3.

Впродовж листопада 1992-го — травня 1993 р. Кабінет Міністрів, згідно з законом від 18 листопада 1992 р.¹, набув право впродовж 6 місяців видавати декрети щодо регулювання господарських проблем та запровадження реформ в економіці, що значно підвищило його статус у системі виконавчої влади. Проте, на тлі загрозливого шахтарського страйку, 21 травня 1993 р. Верховна Рада, відмовившись продовжити право уряду запроваджувати термінові законодавчі норми у вигляді декретів, відновила попередній конституційний устрій. 17 червня парламент ухвалив провести 26 вересня 1993 р. загальноукраїнський референдум про довіру Президентові та Верховній Раді, однак, унаслідок згоди Л.Кравчука на проведення позачергових президентських виборів, 24 вересня скасував ухвалу про референдум і призначив дострокові вибори Верховної Ради на 27 березня 1994 р. та Президента — на 26 червня 1994 р. Водночас парламент знову повернувся до розгляду проекту Конституції, висунувши вимогу доопрацювати його з метою зменшення повноважень Президента та усунення елементів федералізму. Остання настанова безпосередньо впливала з контексту чергового загострення кримської проблеми після ухвалення 17 вересня 1993 р. Верховною Радою Криму місцевих законів про вибори законодавчого органу та Президента Республіки Крим.

10 листопада в “Голосі України” було оприлюднено доопрацьований проект Конституції для повторного всенародного обговорення. “Проект-93”, на відміну від попереднього (президентська республіка), за своїм змістом передбачав установлення парламентсько-президентської республіки. Президент України мав статус голови держави, що виступає від її імені (стаття 131). Натомість Кабінет Міністрів було означено як “вищий орган державної виконавчої влади України” (стаття 143).

За проектом 1993 р. можливість розпуску Президентом Верховної Ради ставилася в залежність від наслідків референдуму про довіру Верховній Раді. Причому і Президент, і Верховна Рада, як передбачалося, мали право призначати референдуми про довіру один одному з наступним ухваленням директивного

рішення щодо іншої гілки влади про розпуск (відставку) та призначення позачергових виборів (статті 116 та 135).

На відміну від проекту 1992 р., який віддавав перевагу двопалатним Національним Зборам і передбачав можливість збереження однопалатного парламенту як другорядний, запасний варіант, нова редакція проекту Конституції віддавала перевагу однопалатній Верховній Раді з дещо розширеними функціями. Стаття 185 заперечувала інститут представників Президента на місцях та існування державних адміністрацій, проголошуючи обласний (земельний) виконавчий комітет “органом державної виконавчої влади”.

Таким чином, проект 1993 р. можна розглядати як форму хиткого компромісу, який не влаштував ані Президента, ані прихильників радянської системи врядування у Верховній Раді та на місцях. У ході дебатів восени 1993 р. простежувалося небажання тодішнього складу парламенту взагалі прискорювати конституційний процес. Шукаючи виходу з глухого кута, представники 14 політичних партій та Федерація профспілок України підписали 1993 року відозву про скликання Установчих зборів, оскільки ані парламент, ані Президент не бажали поступатися один одному владними та контрольними повноваженнями. Блокування конституційного процесу і законодавчою, і виконавчою гілками влади відбивало їхню зацікавленість у використанні стану правової невизначеності та очевидне побоювання, що уточнення функцій гілок влади зменшить простір для втручання у сферу компетенції інших владних структур.

Напередодні парламентських і президентських виборів 1994 року конституційна криза набула чіткіших рис. У січні — лютому 1994 р. Кравчук спробував ініціювати запровадження Закону “Про організацію влади в Україні” як тимчасової “малолі Конституції”. Проте спроба її запровадження дістала відсіч із боку посткомуністичної бюрократії та прибічників лівих сил, які заперечували принцип функціонального розмежування владних повноважень.

18 січня 1994 р. адміністрація Президента та Президія Верховної Ради скликали в Києві нараду керівників місцевих Рад за участю представників Президента в областях, районах, Києві й Севастополі, а також керівників окремих політичних і громадських організацій. Нарада розглянула питання “Про проект нової

¹ Закон України “Про тимчасове призупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України” // Відомості Верховної Ради України. — 1993, № 2. — С. 26.

Конституції України, основні конституційні положення про організацію державної влади та самоврядування та здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів народних депутатів 27 березня 1994 р.". Президентський варіант конституційного закону про владу не дістав підтримки учасників наради. Ініціативу впевнено перехопив Голова ВР Іван Плющ, який висунув альтернативний проект "Основних конституційних положень організації державної влади та самоврядування в Україні", що його передбачалося, після розгляду на сесії парламенту, винести на всеукраїнський референдум одночасно з виборами до ВР 27 березня. У своїй промові на нараді Плющ обстоював необхідність запровадження парламентсько-президентської форми правління, подолання паралелізму в системі виконавчої влади та збільшення самозрядних прав регіонів, оскільки "без прав нема й відповідальності".

1 лютого 1994 р. Верховна Рада з ініціативи Плюща почала обговорювати питання «Про проведення всеукраїнського референдуму з "Основних конституційних положень про організацію державної влади та самоврядування в Україні». Однак через принципові розбіжності в поглядах між правими та лівими Верховна Рада не спромоглася ухвалити рішення з цього питання. Безпосередні учасники подій окреслювали стан взаємин між гілками влади як "конституційну анархію".

Конфлікт між Президентом і новообраною Верховною Радою переріс у майже відкрите зіткнення в травні — на початку червня 1994 року, коли загострення взаємин між гілками влади цілком реально почало загрожувати державним переворотом. В адміністрації Президента розглядалися варіанти розпуску парламенту або запровадження надзвичайного стану у вигляді президентського правління. Мета цих заходів полягала у відверненні приходу до влади конкурентних політичних груп, які орієнтувалися на Олександра Мороза та Леоніда Кучму.

Колізію у взаєминах Президента і парламенту було розв'язано лише після президентських виборів. 6 серпня 1994 року новий Президент Л.Кучма підписав укази "Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва в галузі державної виконавчої влади" та "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях".

Ці укази, зокрема, передбачали, що Президент керує діяльністю Кабінету Міністрів, окреслює основні напрямки його роботи, а також пріоритетні проблеми, що потребують першочергового вирішення. Визначалося, що найважливіші питання здійснення економічних перетворень, формування ринкових відносин, соціального захисту громадян вирішуються Кабінетом Міністрів за безпосередньої участі Президента. Водночас було обумовлено, що проекти указів Президента з основних аспектів економічних реформ та соціального захисту населення мали готуватися за обов'язкової участі уряду.

Також було перепідпорядковано місцеві органи влади та самоврядування. Повноваження, які були раніше передано обласним та районним державним адміністраціям, указом від 6 серпня, аж до запровадження нового законодавства, передавалися головам обласних і районних Рад та очолюваним ними виконавчим комітетам.

Таким чином було скасовано попередню систему виконавчої вертикалі у вигляді представників Президента на місцях, повноваження яких входили у суперечність із компетенцією виконкомів обласних і місцевих Рад. Натомість Указом "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях" було запроваджено нову систему владних відносин, за якою в межах делегованих повноважень державної виконавчої влади голови обласних Рад, а також їхні виконкоми ставали підзвітними та підконтрольними Президентові України. Голови сільських, селищних, районних, районних у містах Рад, міськради та їхні виконкоми — відповідно головам обласних Рад і через них — Президентові України.

Конституційний Договір: тимчасовий режим президентської республіки

Невдовзі після обрання Президентом Л.Кучма досить швидко розв'язав проблему створення владної виконавчої вертикалі. Однак ці заходи мали тимчасовий і не зовсім легітимний щодо чинного тоді конституційного права характер. До того ж вони наочно демонстрували, що відсутність загальнови znаної Конституції та чітких норм функціонального поділу влади дозволяє виконавчим структурам узурпувати надмірні повноваження без формального порушення чинного законодавства.

ва. Довгострокове конституційне врегулювання залишалося нагальною потребою. 6 вересня 1994 р., випереджуючи критику на свою адресу, Л.Кучма в ході зустрічі з депутатами Верховної Ради виступив з ініціативою про підписання між різними гілками влади Конституційної угоди на період до ухвалення й запровадження нової Конституції країни. 20 вересня того ж року Верховна Рада затвердила склад нової (другої за хронологією) Конституційної комісії України: 15 представників ВР, 15 представників, призначених Президентом, 7 представників судової влади й одного представника від Криму. Постанову про склад Конституційної комісії ухвалено 219 голосами "за" при 30 "проти". Персональний склад Конституційної комісії Верховна Рада затвердила 10 листопада 1994 р. Її співголовами стали Президент Л.Кучма і Голова ВР О.Мороз. Секретарем комісії було призначено керівника групи адміністрації Президента по зв'язках з парламентом Альберта Корнєєва.

У промові на засіданні Ради регіонів 23 вересня 1994 р. Л.Кучма наголосив, що радикальні економічні реформи неможливі без політичних реформ. На думку новообраного Президента, слід передати головам місцевих Рад функції виконавчої влади, а самим Радам залишити тільки функції місцевого самоврядування. "Сьогодні ми розробляємо "малу Конституцію", фактично — закон про владу...", — заявив Л.Кучма. Водночас він запевнив присутніх, що продовжуватиме "пошук взаєморозуміння" з Верховною Радою. Члени Ради регіонів — голови обласних Рад — запевнили Президента в "одностайній" підтримці зусиль у напрямку створення "сильної гілки виконавчої влади"... та підписали звернення до Верховної Ради з пропозицією погодитися з планами Президента¹.

В новій системі владних відносин функції місцевого самоврядування радикально скорочено, а самі органи самоврядування всіх рівнів — Ради — поставлено під контроль з боку виконавчої влади на місцях.

В грудні 1994 р. до парламенту було внесено розроблений в адміністрації Президента проект Закону "Про державну владу і місцеve самоврядування в Україні". Внаслідок обговорення за-

конопроекту в ході трьох читань у Верховній Раді до нього вносилися істотні зміни та доповнення. 18 травня доопрацьований законопроект дістав підтримку відносно більшості депутатів ВР. Проте парламент виявився неспроможним ухвалити закон конституційною більшістю. Проти ухвалення цього закону виступали ліві (переважно з КПУ) та частина націонал-демократів, які вбачали в законопроекті перспективу встановлення авторитаризму. 7 червня 1995 р., під загрозою відкритого конфлікту виконавчої та законодавчої гілок влади та призначення Президентом загальноукраїнського референдуму про довіру Президентів та Верховній Раді, 240 депутатів парламенту проголосували за підписання угоди між Президентом і Головою ВР про запровадження тимчасового регламенту розмежування функцій гілок влади. Цей документ під назвою "Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" було урочисто підписано 8 червня 1995 р. Стаття 61 (ІІІ) договору наголошувала на необхідності створення "належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в строк не пізніше одного року з дня підписання цього Конституційного Договору".

Чимала частина лівих депутатів ВР не визнала чинності досягнутого компромісу, піддаючи гострій критиці позицію О.Мороza, який від імені ВР підписав Конституційний Договір. Підписаний документ лише відсунув остаточне з'ясування устрою та функцій державної влади в Україні.

Врешті опрацьований проект Конституції, датований 15 листопада 1995 р., схвалила "робоча" або "експертна" група, до якої входила менша частина членів Конституційної комісії (експерти-фахівці, науковці, а також деякі службовці з апарату адміністрації Президента). Зазначений проект не було надруковано в Україні в жодному офіційному виданні і лише шляхом несанкціонованого "витоку інформації" було оприлюднено у московській "Независимой газете" в грудні 1995 р. Принагідно варто зауважити, що компроміс, досягнутий восени 1995 р. між Президентом і Головою Верховної Ради, мав дуже хиткий характер і був зруйнований взимку 1995 — 1996 рр. внаслідок посилення позицій лівих у Росії.

¹ Конституційний процес в Україні. Хроніка — аналіз — прогноз. — Бюл. №3. — К.: Киев. центр політ. исследований і конфликтологий, 1994. — С.6.

Проект 1995 р. ґрунтувався на засадах змішаної президентсько-парламентської системи на основі компромісу між сильною президентською владою та сильним парламентом як законодавчим і контрольним органом. На думку професора-правознавця з Гамбурзького університету О.Люхтерханда, запропонований у документі механізм поділу влади залежав у першу чергу від складу та позицій нижньої палати (палати представників) парламенту, бо саме вона вирішувала: посилити владу Президента і Кабінету Міністрів, або ж, навпаки, забезпечити сильніший вплив Парламенту на дії Кабінету Міністрів та обмеження влади Президента¹.

Проект передбачав проголошення Президента головою держави, Кабінету Міністрів — "вищим органом виконавчої влади" та створення двопалатного парламенту з однаковим представництвом регіонів у Сенаті.

Упродовж осені 1995-го — зими 1996 р. спосіб ухвалення Конституції перетворився на окрему тему політичної полеміки. Три основних сценарії ухвалення Конституції було окреслено вже через кілька місяців після підписання Конституційного Договору.

Перший сценарій — референдум щодо проекту Конституції — був запропонований самим Президентом 20 вересня 1995 р., оскільки, на думку Л.Кучми, Верховна Рада не зможе самостійно ухвалити Основний Закон держави.

Другий сценарій запропоновано 26 вересня 1995 р. в заяві парламентської фракції КПУ, яка вимагала провадити референдум не щодо проекту Конституції, а щодо її альтернативних базових положень. До них коністиці зараховували "збереження соціалістичної спрямованості розвитку суспільства", "загальнонародну власність на засоби виробництва", "основні соціальні завоювання, здобуті за роки радянської влади", ставлення до "добровільного союзу братніх народів", скасування інституту Президента, питання про статус російської мови, державну символіку тощо.

Третій сценарій — ухвалення Конституції самою Верховною Радою — декілька разів виголошував О.Мороз. Зокрема, голова ВР закликав "знайти такий варіант Конституції,

який влаштовував би державу на перспективу, а з іншого боку — був прохідним у Верховній Раді"¹. Ідея скликання Установчих зборів на цей час уже не дебатувалася через її неприйнятність для адміністративно-бюрократичних кіл, а також для керівництва та більшості депутатів ВР.

Залежно від тактичних обставин позиції учасників дискусії доволі легко змінювалися. О.Мороз з очевидною метою тиску на команду Президента демонстративно погоджувався на ухвалення Конституції органом, який до деякої міри був би аналогом з'їзду представників Рад усіх рівнів, а Президент Кучма, стурбований результатами виборів 17 грудня 1995 р. до Державної Думи Росії та грудневих довиборів до Верховної Ради України, на яких перевагу дістали ліві та представники потужних фінансово-економічних угруповань, натякнув на доцільність затвердження Конституції Верховною Радою.

На зустрічі з робочою групою Конституційної комісії 4 січня 1996 р. ідею ухвалення Конституції Верховною Радою підтримали водночас і Мороз, і Кучма. Президент підкреслив: "Референдум, що б не казали, — це додаткова політизація суспільства, і зараз, в час економічних перетворень, — надмірний захід та до великої міри формальність"².

Слід зазначити, що в президентському оточенні на початку 1996 р. перевагу здобули настрої щодо якнайшорішого доопрацювання проекту такої Конституції, якою було б оформлено президентську республіку, та затвердження його на всеукраїнському референдумі.

Після тривалих консультацій та дискусій 24 лютого 1996 р. робоча група Конституційної комісії, здолавши опір групи лівих депутатів парламенту, які брали участь у засіданнях комісії, затвердила черговий конституційний проект. Саме він був покладений в основу подальшого обговорення та доопрацювання в парламенті. В ході конституційних дебатів навесні 1996 р. цей проект ґлумачився як пропрезидентський, оскільки наділяв голову держави найширшими повноваженнями та перекладав політичну відповідальність за дії виконавчої влади на уряд.

¹ Люхтерханд О. Зауваження до проекту Конституції України. — К.: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 1995. — С.1.

¹ Конституционный процесс в Украине. Хроника — анализ — прогноз. — Бюл. №9. — 1996. — С.6.

² Там же. — С.7.

Порівняно з попередніми проектами, ознакою цього документа було істотне посилення президентських повноважень у розмежуванні функцій гілок влади. Зокрема, корективи було внесено в розподіл повноважень та обов'язків між Президентом і Кабінетом Міністрів.

Стаття 111 проекту стверджувала, що "Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом виконавчої влади", підпорядкованим Президенту України та відповідальним перед Національними Зборами (парламентом), який керується в своїй діяльності Конституцією, законами і актами Президента України¹. Ст. 113 і 115 також передбачали, що Кабінет Міністрів утворюється на термін повноважень Президента України, а керівники міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідальні за результати діяльності перед Президентом України.

На тлі суперечностей щодо терміну дії Конституційного Договору (О.Мороз наполягав на закінченні терміну чинності угоди 8 червня 1996 р.) Конституційна комісія України все ж таки схвалила 11 березня 1996 р. представлений робочою групою проект Конституції в редакції від 24 лютого та винесла його на розгляд Верховної Ради. На засіданні Конституційної комісії були присутні 33 члени з 40. За винесення проекту на розгляд парламенту висловилися 23 члени комісії.

Від важкого старту до стрімкого фінішу

Зрештою, саме після 11 березня 1996 р. розпочалося безпосереднє практичне обговорення та доопрацювання функціональних норм теперішньої української Конституції з певним урахуванням досвіду попередніх проектів. Від теоретичних і юридичних суперечностей конституційний процес стрімко перейшов у політичну площину, ставши впродовж весни 1996 р. головною подією життя країни.

Незважаючи на те, що і Президент, і Голова ВР підтримали рішення Конституційної комісії від 11 березня, ці державні діячі розглядали подальші ступені конституційного процесу в принципово відмінному дусі.

По-перше, Президент наполягав на збереженні чинності Конституційного Договору аж до набуття чинності новою Конституцією. По-друге, радники Президента наполягали на запровадженні саме проекту від 24 лютого, передбачаючи можливість його схвалення на референдумі. Легітимізації цього варіанту Конституції, на думку президентського оточення, мала б сприяти підтримка проекту в редакції робочої групи Конституційної комісії відносною більшістю депутатів Верховної Ради в першому та другому читаннях.

З погляду ж Голови Верховної Ради, загроза припинення дії Конституційного Договору після 8 червня 1996 р. мала утримувати Президента від тиску на Верховну Раду та застерігати адміністрацію Президента від призначення всеукраїнського референдуму щодо Конституції.

За таких обставин теоретично виникала можливість перегляду проекту Конституційної комісії в напрямку скорочення президентських повноважень. Зокрема, 5 березня О.Мороз заявив журналістам, що вважає "спірними питаннями" проекту від 24 лютого окреслені в ньому структуру й функції парламенту та взаємовідносини гілок влади.

18 березня Конституційна комісія вирішила просити Верховну Раду заслухати доповідь щодо проекту нової Конституції на засіданні сесії 20 березня, однак Президія Верховної Ради запропонувала розглянути проект на відкритому спільному засіданні парламентських комісій, що за регламентом перешкоджало почати розгляд проекту в першому читанні. Не погоджуючись з намірами керівництва ВР, 9 груп і фракцій — НРУ, "Аграрники за реформи", "Реформи", "Державність", "Центр", "Соціально-ринковий вибір", "Незалежні", "Єдність" та Міжрегіональна депутатська група — виступили з вимогою розпочати читання Конституції на пленарному засіданні парламенту. Проти цього заперечували фракції КПУ та СПУ, створюючи певну рівновагу сил. Унаслідок розбіжностей між правими та центристами — з одного боку, та лівими — з іншого, 20 березня ВР ухвалила компромісне рішення: представлення проекту Конституції мало відбутися на "спеціальному" засіданні ВР (230 голосів "за" і 8 "проти" з 320 присутніх).

Представляючи проект Конституції на вечірньому "спеціальному" засіданні ВР, Кучма запропонував винести проект документа на розгляд пленарних засідань парламенту не пізні-

¹ Конституція України. Проект у редакції від 24 лютого 1996 р., схвалений Конституційною комісією України 11 березня 1996 р. — К., 1996. — С.19.

ше, ніж через 10 днів. Натомість Мороз, як співолова Конституційної комісії, пообіцяв зробити все можливе, аби нова Конституція була ухвалена "не пізніше червня". До речі, саме йому належала ініціатива створити узгоджувальну раду лише з представників депутатських груп і фракцій для доопрацювання проекту Конституції (про це О.Мороз заявив 21 березня).

Протягом 1—5 квітня дебати у ВР з приводу окреслення процедури розгляду проекту в першому читанні не призвели до ухвалення будь-якого рішення. Президентська адміністрація та прихильні до проекту Конституції депутати з фракцій НРУ, "Державність", "Реформи" та більшість "Центру" розраховували на схвалення проекту Конституції простою більшістю депутатів ВР із подальшим винесенням документа на референдум. Фракції КПУ, СПУ і СелПУ вимагали розгляду також альтернативних проектів, що відкривало можливість винесення на референдум і підготовленого КПУ проекту "Конституції УРСР", запропонованого на розгляд ВР 25 березня.

Конституційна проблема вихлюпнулася поза стіни парламенту й набула великого суспільно-політичного значення насамперед у зв'язку з наближенням президентських виборів у Росії, де основна боротьба розгорнулася між Б.Єльциним і очолюваним комуністами «Народно-патріотичним блоком».

23 березня 1996 року, на засіданні ради представників націонал-демократичних партій, до яких долучилася ЛПУ, було ухвалено розпочати збирання підписів за заборону КПУ як "агентури іноземної держави". 10 квітня ці партії виступили з ініціативою створити громадський комітет (штаб) на підтримку конституційного "Проекту - 96".

2 квітня Верховна Рада все ж таки внесла питання про розгляд проекту Конституції в першому читанні до порядку денного сесії на 17 квітня, не встановивши при цьому процедурних і регламентних норм конституційних слухань (222 "за" та 50 "проти" із 337 присутніх).

Перебіг подій 17-18 квітня свідчив про вихід конституційного процесу з-під контролю президентських структур. Замість постатейного обговорення сесія ВР заслухала доповіді про концепцію Конституції керівника робочої підкомісії Конституційної комісії Володимира Буткевича, голови парламентської комісії з правової політики Володимира Стретовича, голови пар-

ламентської комісії з питань державного будівництва і органів місцевого самоврядування Олександра Штененка; про альтернативні проекти Конституції, з доповідями по яких від власного імені виступили Юрій Буздутан та Микола Карнаух, від ХДПУ — Василь Костицький, від КПУ — Петро Симоненко.

19 квітня сесія ВР відклала обговорення проекту Конституції до формування тимчасової комісії для його доопрацювання. Формування узгоджувальної комісії з представників груп та фракцій з метою внесення коректив до запропонованого проекту Конституції вперше обговорювалося під час сесійного засідання ще 2 квітня. Постановою ВР від 19 квітня було ухвалено створити Тимчасову спеціальну комісію у складі представників усіх груп і фракцій на правах "головної по доопрацюванню Конституції". За постанову проголосували 230 депутатів, проти — 26, утрималися — 16 із 334 присутніх. Проте через опозицію лівих персональний склад комісії затвердити не вдалося.

Таким чином, заплановане на 17 квітня перше читання проекту Конституції перетворилося на фальстарт. Тобто депутати парламенту переважною більшістю визнали за краще внести до проекту від 24 лютого відповідні корективи й лише після цього виносити проект на повторне перше читання. Цей план утілювала створена ще 4 квітня Міжфракційна ініціативна депутатська група з представників спочатку 10 депутатських груп і фракцій, яка почала редагувати внесені до парламенту конституційний проект. 2 травня до цієї групи долучилися представники фракції СПУ, а 5 травня О.Мороз провів через ВР постанову, яка легалізувала Міжфракційну ініціативну групу та перетворювала її на Тимчасову спеціальну комісію ВР для доопрацювання проекту Конституції України з пропорційним представництвом у її складі депутатських груп і фракцій.

6—17 травня вже доопрацьований представниками 11 фракцій проект Конституції було знову піддано процедурі узгодження з депутатами від КПУ. Внаслідок цього депутатам Верховної Ради було роздано по суті новий проект Основного Закону, доповнений порівняльною таблицею.

Наслідком роботи Тимчасової спеціальної комісії стали зміни в напрямку повернення до схеми президентсько-парламентської республіки — скасування моделі двопалатного пар-

ламенту, проголошення Кабінету Міністрів “вищим органом в системі органів виконавчої влади” (ст. 113), посилення функцій уряду, в тім числі подвійне підпорядкування (Президенту і Кабінету Міністрів) голів місцевих та інших органів виконавчої влади, посилення принципу залежності Кабінету Міністрів від парламентської більшості, що могло набути чималого значення в разі обрання парламенту на партійній основі. Водночас було ускладнено процедуру імпічменту Президента та запроваджено інші важливі зміни¹.

Водночас через опір центристів черговим спробам пропрезидентських угруповань і націонал-демократів усунути О.Мороз від керівництва ВР, парламент у кінці травня — на початку червня уникнув кризи, яка, дуже ймовірно, могла призвести до його дострокового розпуску.

Упродовж 28 травня — 4 червня Верховна Рада розглянула доопрацьований проект Конституції в повторному першому читанні. Після постатейного обговорення за постановою, що її від імені НРУ, “Реформ”, “Державності”, “Соціально-ринкового вибору”, “Центру”, “Незалежних”, “Аграрників за реформи” та “Єдності” запропонував голова Тимчасової спеціальної (узгоджувальної) комісії Михайло Сирота, проголосували 258 депутатів (“проти” — 106, утримались — 19, не голосували — 9 із 392 присутніх).

Головні політичні суперечності в парламенті визначилися саме після першого читання. Націонал-демократи схилилися до беззастережної підтримки Президента з метою за будь-яку ціну домогтися ухвалення Конституції (ймовірно — на референдумі, за що агітували лідери НРУ). Ліві висунули низку вимог щодо символіки, статусу російської мови, гарантій соціальних прав тощо.

Ліберально-центристські угруповання (“Незалежні”, СРВ та МДГ) 29 травня запропонували змінити норми регламенту при розгляді Конституції в другому читанні, дозволивши схвалення її положень простою більшістю. Норму конституційної більшості (2/3 + 1 голос від номінального складу ВР) пропонувалося зберегти лише для ухвалення проекту “в цілому”. Це дало б змогу внести до проекту Конституції певні корективи

щодо відносин між центром і регіонами, статусу російської мови та державної символіки. Згодом ці пропозиції частково врахував О.Мороз у ході сесійного засідання 27 - 28 червня.

19 і 25 червня, за умов конфронтації націонал-демократів і лівих, які по чергово блокували роботу сесії, ВР майже безрезультатно намагалася розпочати друге читання Конституції. 26 червня Президент підписав указ про призначення на 25 вересня 1996 р. референдуму щодо Конституції України. Керівники дев’яти депутатських груп і фракцій ВР, які схилилися до підтримки ідеї референдуму, у відповідь запропонували винести на нього компромісний, узгоджений між ними та АП варіант Основного Закону. Президент у свою чергу ультимативно вимагав внесення до проекту, підготовленого Тимчасовою спеціальною комісією ВР по доопрацюванню проекту Конституції, дванадцяти принципових поправок. В разі відмови прийняти ці зміни радники Президента передбачали винесення на референдум проекту Конституції в редакції від 24 лютого 1996 р., формально підтриманого Конституційною комісією 11 березня 1996 р. Тим самим відкидалися б всі зміни, внесені в ході доопрацювання та обговорення документа в парламенті. На засіданні Ради національної безпеки при Президентові України ввечері 26 червня було обговорено завдання щодо підготовки референдуму за проектом від 24 лютого, а також рекомендовано керівникам обласних адміністрацій відкликати в округи максимальну кількість депутатів, аби позбавити Верховну Раду конституційного кворуму².

Проте сталося непередбачене. Впродовж 27 червня розпочалося пленарне засідання ВР, на початку якого О.Мороз ініціював три процедурні поправки до регламенту, що дозволили організувати розгляд Конституції в другому та третьому читаннях. Вони стосувалися проведення одного спільного засідання (без регулярних реєстрацій кворуму), спрощеної роботи над статтями, які при голосуванні “в цілому” отримували конституційну більшість, створення окремих узгоджувальних комісій із найсуперечливіших положень.

Упродовж безперервного денного та нічного засідання 27-28 червня ВР вдалося ухвалити Конституцію в другому чи-

¹ Порівняльна таблиця до проекту Основного Закону України. Конституція України. — К.: Верховна Рада України, Секретаріат, 19 травня 1996. — С. 22, 28, 30, 37, 40-44.

² Гетьман В.П. Як приймалась Конституція України. Нотатки учасника розробки Основного Закону України. — К., 1996. — С.44-45.

танні (325 голосів “за”) та в третьому читанні (315 голосів “за”, 36 — “проти”, 12 — утрималися, не голосували — 30). При цьому, безперечно, провідну роль відігравало пробудження інстинкту самозахисту законодавців, які спромоглися терміново виробити компромісні рішення з найважливіших контроверсійних питань, а також виняткові політичний хист і витримка О.Мороза, який урятував український парламентаризм від розгрому та приниження за білоруським сценарієм. Під загрозою повної втрати впливу Верховної Ради на конституційний процес більшість парламентських груп і фракцій спромоглася відступити від власних ідеологічних уподобань та розбіжностей щодо порівняно другорядних деталей задля ухвалення Конституції в парламенті. Такий варіант затвердження Конституції суттєво підвищив роль парламенту як гаранта правового режиму в державі, заклавши важливий прецедент на майбутнє. З іншого боку, в ході конституційних дебатів виразно виявилися найконфліктніші питання, які не дістали взаємоприйнятної розв'язання й напевно посідатимуть важливе місце в подальшому політичному процесі.

Безперечно, президентсько-парламентська модель, втілена в Конституції, зумовлює роздвоєння виконавчої влади, повноваження якої мають бути конкретизовані в серії конституційних законів. З цього погляду ухвалення Конституції створило більше проблем, аніж вирішило. З іншого боку, ухвалення на референдумі президентського проекту Конституції створило б надто небезпечну ситуацію, коли президентська влада не мала б відповідних противаг з боку законодавчої влади, а уряд був би повністю залежним від голови держави, який водночас не брав би на себе відповідальності за стан справ у країні, перекладаючи її на прем'єр-міністра.

Упродовж літа — осені 1996 року спостерігалася істотне зростання політичної напруги через загострення конфліктів у правовому конституційному полі. Остаточна редакція Конституції, зафіксувавши зміни в співвідношенні повноважень Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради та судових органів, уникала впровадження норм прямої дії щодо багатьох важливих функціональних аспектів державного устрою. Внаслідок розбіжностей у поглядах учасників конституційного процесу, низку принципів питань було викладено зумисно поверхово через прагнення швидко дійти компромісу під час бурхливої “конституційної ночі” 27-28 червня 1996 р.

Володимир Золоторьов

ОСНОВНИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

ПОПЕРЕДНІ ЗАУВАЖЕННЯ

1. Попри низький “ступінь консенсусу” в суспільних науках, пов'язаний із їхньою політичною заангажованістю, мало хто заперечує ліберальне походження конституції як правового й політичного явища. Тож українську Конституцію автор розглядатиме з позицій конституціоналізму. У даному разі це означає визнання пріоритету прав людини перед правами будь-якого колективу, держави чи суспільних інституцій; концепції природного права (зокрема невідчужуваності прав) і принципу верховенства права (право “вище” від Конституції та держави).

2. Автор уважає за доцільне розглядати українську Конституцію не як завершення, а як етап конституційного процесу. Незалежно від того, чи нинішня Конституція проіснує довго, а чи незабаром з'явиться інший текст, конституційний процес не зупиниться. Його продовжать ухвалення органічних законів, рішення Конституційного Суду та суспільні процеси, пов'язані з емансипацією громадян. На думку автора, треба розрізняти конституційний (який має радше громадське значення, що визначається розвитком відносин між суспільством і державою) та установчий (пов'язаний із виникненням і юридичним оформленням державних інституцій, а також із тлумаченням конституційних норм) процеси. Втім, навіть в установчому процесі (початком якого був референдум 1 грудня) ухвалення Конституції не є крапкою.

3. Ухвалена Конституція є другою, після конституції УНР, спробою оформлення української державності (з багатьох причин автор не вважає документ Пилипа Орлика конституційним актом). На відміну від конституції УНР, про яку широкі маси практично нічого не знали, нова Конституція народилася в результаті відкритого п'ятирічного політичного про-

тистояння. Стара конституція УРСР із уведенням у неї інститутом Президента й цілковитим усеваддям парламенту, який міг будь-якої миті внести в конституцію поправки, не могла стати правилами гри для реальних політичних сил. Тож після чотирьох років безплідної боротьби без правил серед її учасників з'явилось розуміння того, що такі правила необхідні.

Нагадаємо, що в політичному протистоянні реально брали (і беруть) участь не так громадські сили, як різні угруповання номенклатури, котрі набирають якого-небудь політичного забарвлення або ж обходяться без нього. У цьому й полягає головний мінус нової Конституції — вона не є документом громадянського суспільства, покликаним визначити відносини держави та громадян. Скоріше нашу Конституцію слід порівнювати з "протоконалами" актами на кшталт Великої хартії вольностей 1215 року, яка була своєрідним договором баронів із королем. Нагадаємо також, що попри широке висвітлення у ЗМІ "конституційного процесу", суб'єктів громадянського суспільства не було до нього допущено. Конституційну комісію сформували з представників влади (у Росії до такого органу вводили, приміром, представників партій), розглядався лише офіційний проект (тоді як більшість альтернативних проектів були набагато якіснішими), дійшло до того, що населення "обговорювало" один текст, а парламент — інший. Усе це не дивно — для справжніх учасників "конституційного процесу" головним завданням Конституції було визначення правил гри одне з одним, тобто легалізація політичного процесу. Тому з багатьох функцій Конституції ухвалені у липні 1996 року текст передусім покликаний виконати одну — зафіксувати політичний договір між різними владними угрупованнями. Втім, навіть попри наявність Конституції криза політичної системи зберігається. Про це свідчать не так публічні "з'ясування стосунків", як неспроможність влади виконувати власні рішення. Нижче автор спробує показати, чому головні суспільні завдання, що їх покликана виконувати Конституція, залишаються відкритими.

Володимир Золоторьов

ОСНОВНИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

ПОПЕРЕДНІ ЗАУВАЖЕННЯ

1. Попри низький "ступінь консенсусу" в суспільних науках, пов'язаний із їхньою політичною заангажованістю, мало хто заперечує ліберальне походження конституцій як правового й політичного явища. Тож українську Конституцію автор розглядатиме з позицій конституціоналізму. У даному разі це означає визнання пріоритету прав людини перед правами будь-якого колективу, держави чи суспільних інституцій; концепції природного права (зокрема невідчужуваності прав) і принципу верховенства права (право "вище" від Конституції та держави).

2. Автор уважає за доцільне розглядати українську Конституцію не як завершення, а як етап конституційного процесу. Незалежно від того, чи нинішня Конституція проіснує довго, а чи незабаром з'явиться інший текст, конституційний процес не зупиниться. Його продовжать ухвалення органічних законів, рішення Конституційного Суду та суспільні процеси, пов'язані з емансипацією громадян. На думку автора, треба розрізняти конституційний (який має радше громадське значення, що визначається розвитком відносин між суспільством і державою) та установчий (пов'язаний із виникненням і юридичним оформленням державних інституцій, а також із встановленням конституційних норм) процеси. Втім, навіть в установчому процесі (початком якого був референдум 1 грудня) ухвалення Конституції не є крапкою.

3. Ухвалена Конституція є другою, після конституції УНР, спробою оформлення української державності (з багатьох причин автор не вважає документ Пилипа Орлика конституційним актом). На відміну від конституції УНР, про яку широкі маси практично нічого не знали, нова Конституція народилася в результаті відкритого п'ятирічного політичного про-

тистояння. Стара конституція УРСР із уведенням у неї інститутом Президента й цілковитим усевладдям парламенту, який міг будь-якої миті внести в конституцію поправки, не могла стати правилами гри для реальних політичних сил. Тож після чотирьох років безплідної боротьби без правил серед її учасників з'явилося розуміння того, що такі правила необхідні.

Нагадаємо, що в політичному протистоянні реально брали (і беруть) участь не так громадські сили, як різні угруповання номенклатури, котрі набирають якого-небудь політичного забарвлення або ж обходяться без нього. У цьому й полягає головний мінус нової Конституції — вона не є документом громадянського суспільства, покликаним визначити відносини держави та громадян. Скоріше нашу Конституцію слід порівнювати з "протоконституційними" актами на кшталт Великої хартії вольностей 1215 року, яка була своєрідним договором баронів із королем. Нагадаємо також, що попри широке висвітлення у ЗМІ "конституційного процесу", суб'єктів громадянського суспільства не було до нього допущено. Конституційну комісію сформували з представників влади (у Росії до такого органу вводили, приміром, представників партій), розглядався лише офіційний проект (тоді як більшість альтернативних проектів були набагато якіснішими), дійшло до того, що населення "обговорювало" один текст, а парламент — інший. Усе це не дивно — для справжніх учасників "конституційного процесу" головним завданням Конституції було визначення правил гри одне з одним, тобто легалізація політичного процесу. Тому з багатьох функцій Конституції ухваленій у липні 1996 року текст передусім покликаний виконати одну — зафіксувати політичний договір між різними владними угрупованнями. Втім, навіть попри наявність Конституції криза політичної системи зберігається. Про це свідчать не так публічні "з'ясування стосунків", як неспроможність влади виконувати власні рішення. Нижче автор спробує показати, чому головні суспільні завдання, що їх покликана виконувати Конституція, залишаються відкритими.

I. Завдання Конституції ТА ЇХ ПРАКТИЧНЕ ВИКОНАННЯ

Аби сформулювати завдання, які стоять перед Конституцією, потрібно коротко охарактеризувати становище в країні. На наш погляд, основним параметром кризи українського суспільства є брак ресурсів різного роду (найменшою мірою природних, найбільшою — комунікативних і пов'язаних із ціннісною орієнтацією громадян), що призводить до обмеження життя в Україні простим відтворенням. Приміром, вільний час є головним ресурсом громадянського суспільства. Тяжкий економічний стан призводить до того, що громадяни практично не мають вільного часу. Крім того, суспільна свідомість переживає період "перетравлювання" різноманітних ідей і концепцій. Швидкі зміни суспільних стереотипів, які відбувалися під час перебудови, завершилися, і тепер ми бачимо ту межу, до якої готова була змінитися свідомість радянської людини. Процес "перетравлювання", скоріш за все, буде досить тривалим. Це гарантує на чималій відрізок часу непередбачувану поведінку суспільства (виборчі переваги тощо) і є однією з причин скорочення такого ресурсу, як суспільна мобільність, тобто спроможність сприймати нові ідеї та приймати рішення на їх основі.

Конституція, яка гарантує основні права й свободи, встановлює механізми їх реалізації та зворотні зв'язки між суспільством і державою, спроможна відіграти неабияку роль у відновленні ресурсів суспільства. Додамо, що світова практика підказує: саме така антикризова функція конституції є основною. Досить пригадати: американську конституцію ухвалили після десяти років чинності Статей конфедерації, які довели свою неефективність, після заяви уряду про його неспроможність керувати й "прохання про допомогу в установчій владі"; конституції більшості країн Західної Європи — після Другої світової війни тощо.

Антикризова функція не повинна, ясна річ, бути якоюсь спеціально означеною в Конституції. Досить, аби конституція правильно відбивала притаманні їй як правовому явищу пріоритети, створюючи цим умови для самоорганізації та розвитку суспільства. Сучасний фахівець у сфері конституційного права

І. Завдання Конституції ТА ЇХ ПРАКТИЧНЕ ВИКОНАННЯ

Всеволод Речицький пише про це: "Позаяк установити фіксовану міру свободи у праві неможливо, правова система органічно складається як біполярна. Частина норм "опікується" свободою, решта — впорядкованістю. Проте свобода все-таки важливіша від порядку, тож серце правової системи — конституція — стає на бік свободи". Далі цитуючи цього автора, можна сказати, що "конституція — гарант свободи, вираженням якої у здоровому суспільстві є міра позитивного хаосу, "невпорядкованості" в економіці (ринок), політиці (демократія), приватному житті (privacy). Саме тому конституція є не так регулятором суспільного життя, як гарантом проти його надмірної, несправедливої, а отже протиправної організованості, регламентованості" (В.Речицький. Конституція як форма опанування владою. — Харків, 1994).

Розглядаючи українську Конституцію з цієї точки зору, можна відзначити, що вона не виконує свою антикризову роль. Цей висновок випливає з наведеного нижче аналізу конституційного тексту.

1. ПРАВА ГРОМАДЯН І ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ

У цьому питанні часто відбувається традиційна термінологічна плутанина, позаяк одним і тим самим словом називають цілком різні явища. В англійській мові є кілька термінів на означення прав. Передусім це невіддільні чи природні права (на життя, свободу та власність) — rights; громадянські права чи свободи (свобода слова, совісті тощо) — liberties; привілеї, тобто права, надбані в ході політичного процесу, якими в СРСР були право на працю, відпочинок, житло тощо — entitlements (Бернард Г. Сіган. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. — Київ, 1993). Відзначимо, що така класифікація є точнішою, ніж звичний для нас поділ на громадянські, політичні, економічні, культурні тощо права. Остання класифікація підходить більше для "прав людини" як політичного явища й не встановлює певної ієрархії "мішності" прав, як це притаманне англосаксонській традиції. Нарешті, словом "право" у нас іменують і науку, і законодавче середовище, і загалом систему відносин, які ґрунтуються на договорі чи визнаній ієрархії сторін. Один із найсумнівіших наслідків такої плутанини — недовіра наших

Аби сформулювати завдання, які стоять перед Конституцією, потрібно коротко охарактеризувати становище в країні. На наш погляд, основним параметром кризи українського суспільства є брак ресурсів різного роду (найменшою мірою природних, найбільшою — комунікативних і пов'язаних із ціннісною орієнтацією громадян), що призводить до обмеження життя в Україні простим відтворенням. Приміром, вільний час є головним ресурсом громадянського суспільства. Тяжкий економічний стан призводить до того, що громадяни практично не мають вільного часу. Крім того, суспільна свідомість переживає період "перетравлювання" різноманітних ідей і концепцій. Швидкі зміни суспільних стереотипів, які відбувалися під час перебудови, завершилися, і тепер ми бачимо ту межу, до якої готова була змінитися свідомість радянської людини. Процес "перетравлювання", скоріш за все, буде досить тривалим. Це гарантує на чималій відрізок часу непередбачувану поведінку суспільства (виборчі переваги тощо) і є однією з причин скорочення такого ресурсу, як суспільна мобільність, тобто спроможність сприймати нові ідеї та приймати рішення на їх основі.

Конституція, яка гарантує основні права й свободи, встановлює механізми їх реалізації та зворотні зв'язки між суспільством і державою, спроможна відіграти неабияку роль у відновленні ресурсів суспільства. Додамо, що світова практика підказує: саме така антикризова функція конституції є основною. Досить пригадати: американську конституцію ухвалили після десяти років чинності Статей конфедерації, які довели свою неефективність, після заяви уряду про його неспроможність керувати й "прохання про допомогу в установчій владі"; конституції більшості країн Західної Європи — після Другої світової війни тощо.

Антикризова функція не повинна, ясна річ, бути якоюсь спеціальною означеною в Конституції. Досить, аби конституція правильно відбивала притаманні їй як правовому явищу пріоритети, створюючи цим умови для самоорганізації та розвитку суспільства. Сучасний фахівець у сфері конституційного права

Всеволод Речицький пише про це: "Позаяк установити фіксовану міру свободи у праві неможливо, правова система органічно складається як біполярна. Частина норм "опікується" свободою, решта — впорядкованістю. Проте свобода все-таки важливіша від порядку, тож серце правової системи — конституція — стає на бік свободи". Далі цитуючи цього автора, можна сказати, що "конституція — гарант свободи, вираженням якої у здоровому суспільстві є міра позитивного хаосу, "невпорядкованості" в економіці (ринку), політиці (демократії), приватному житті (privacy). Саме тому конституція є не так регулятором суспільного життя, як гарантом проти його надмірної, несправедливої, а отже протиправної організованості, регламентованості" (В.Речицький. Конституція як форма опанування владою. — Харків, 1994).

Розглядаючи українську Конституцію з цієї точки зору, можна відзначити, що вона не виконує свою антикризову роль. Цей висновок випливає з наведеного нижче аналізу конституційного тексту.

1. ПРАВА ГРОМАДЯН І ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ

У цьому питанні часто відбувається традиційна термінологічна плутанина, позаяк одним і тим самим словом називають цілком різні явища. В англійській мові є кілька термінів на означення прав. Передусім це невіддільні чи природні права (на життя, свободу та власність) — *rights*; громадянські права чи свободи (свобода слова, совісті тощо) — *liberties*; привілеї, тобто права, надбані в ході політичного процесу, якими в СРСР були право на працю, відпочинок, житло тощо — *entitlements* (Бернард Г. Сіган. Створення конституції для народу чи республіки, які здохли свободу. — Київ, 1993). Відзначимо, що така класифікація є точнішою, ніж звичний для нас поділ на громадянські, політичні, економічні, культурні тощо права. Остання класифікація підходить більше для "прав людини" як політичного явища й не встановлює певної ієрархії "міцності" прав, як це притаманне англосаксонській традиції. Нарешті, словом "право" у нас іменують і науку, і законодавче середовище, і загалом систему відносин, які ґрунтуються на договорі чи визнанні ієрархії сторін. Один із найсумніших наслідків такої плутанини — недовіра наших

громадян до самого поняття прав людини, позаяк у цьому разі права асоціюються з привілеями, а сама апеляція будь-кого до цих прав стає вимогою чогось більшого, ніж мають інші.

1.1. *Умовний характер свобод.* Практично всі статті Конституції, які описують громадянські права (*liberties*), містять посилання на закони (приміром, "якщо це не заборонено законом", "визначено законом" тощо), особливо там, де йдеться про громадянські права (ст. 33 — свобода пересування, ст. 34 — свобода слова, ст. 35 — свобода совісті, ст. 36 — право на створення об'єднань, ст. 39 — свобода зібрань). Отже, закон стає умовою реалізації права, і ніщо не заважає ухвалювати закони, які обмежуватимуть право. Приміром, "право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом" (ст. 42), не перешкоджає парламентом законами поступово заборонити всі види підприємницької діяльності. Автор вважає, що від такої ймовірної колізії не врятує і наявність ст. 22, яка говорить: "Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів, або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод". Для "включення" цієї статті в дію потрібен процес у Конституційному Суді. Крім суто політичних труднощів, які постануть при поданні відповідного позову (див. про це нижче), позивачеві буде досить важко довести, що парламент зліквідував саме право на підприємницьку діяльність чи зменшив його обсяг, позаяк: а) в Конституції є згадане вище застереження: право поширюється лише на "не заборонену законом" діяльність; б) обсяг підприємницької діяльності конституційно не окреслено.

Показово, що підставами для законодавчих обмежень прав є не лише інтереси національної безпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку, а й категорії, які явно перебувають поза межами компетенції держави, — скажімо "здоров'я та моральність населення" (відзначимо, що хоча такі норми є в деяких конституціях, приміром, Італії та Іспанії, вони суперечать класичним уявленням про роль держави і з причин, про які буде сказано в п. 3, не можуть бути запозичені).

Класична конституційна схема передбачає, що права повинні бути сформульовані в абсолютній формі. Це не означає неможливості законодавчого обмеження прав — врешті, будь-

який закон унаслідок свого позитивного, "наказового" характеру так чи інакше обмежує права. Ухвалюючи закони, законодавець керується своїми пріоритетами — якому саме праву віддати перевагу. Проте абсолютне формулювання права в Конституції зберігає можливість оскаржити дії законодавця, котрий часто керується політичними міркуваннями, і скасувати або скоригувати закон.

Тут авторові можуть заперечити, що формулювання прав української Конституції "списано" з міжнародних документів із цих питань. Це великою мірою так, але ті документи ухвалювалися за доби СРСР і «соціалістичного табору», тож вони мають компромісний вигляд. До речі, з цієї причини багато демократії не приєднується до міжнародних документів про права людини.

Другим варіантом запрограмованого Конституцією обмеження прав є, приміром, ст. 41. У ній сказано, що право приватної власності непорушне. Ця формула впливає з природності права на приватну власність (тобто воно існує незалежно від того, що про це думає держава). Але подальше твердження статті 41, що "право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом", суперечить непорушності, позаяк те, що й так існує, не може "набуватися", та ще й "у порядку, визначеному законом".

Усі ці, здавалося б, суто теоретичні проблеми мають практичні наслідки. Коли паралельно існують дві конституційні норми, одна з яких більш зручна для держави, а друга — менше, то завжди застосовуватиметься зручніша. У нашому випадку це означає, що діятиме теза про "набування права приватної власності на основі закону". Фактично стан справ після ухвалення Конституції нічим не відрізнятиметься від попереднього: держава й надалі збирається "видавати" власність громадянам, що дає змогу не тільки досить швидко забрати її, а й легко й вільно змінювати правила гри у цій сфері.

1.2. Існування позитивних прав. До переваг нової Конституції можна віднести те, що вона містить менше так званих позитивних прав (entitlements), ніж офіційні конституційні проекти. Права на працю та житло, які були каменем спотикання конституційних проектів, сформульовано в досить цивілізованій формі (право на працю, як право на вільний продаж робочої сили, а не як право обов'язкової оплати за будь-

яку працю). Правда, збереглися інші позитивні права — на достатній життєвий рівень (ст. 48), на освіту (ст. 53), на охорону здоров'я (ст. 49).

Існування позитивних прав робить безглуздим судочинство на основі Конституції (що вкрай необхідно). Одночасне існування судочинства на основі Конституції та позитивних прав загрожувало руйнуванням судової системи, позаяк цілком очевидно, що судові рішення, ухвалені на захист позитивних прав, неможливо виконати. Одним із наслідків такого стану справ може стати небажання судів розглядати справи на основі Конституції. А без можливості судочинства на основі Конституції практично цілком утрачає сенс конституційна гарантія будь-яких прав.

1.3. Юридичний позитивізм. Ст. 92.1 визначає: "виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина". Фактично, така формула передбачає тотожність права та закону (що і є сутністю юридичного позитивізму). Концептуально ця теза суперечить проголошеному раніше принципові верховенства права і робить непотрібною конституційну гарантію прав громадян. Зате нею підтверджено обов'язковість існування законодавчих актів, які регламентують права (див. п. 1.1.).

2. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗВОРОТНИХ ЗВ'ЯЗКІВ «СУСПІЛЬСТВО — ДЕРЖАВА»

Ідея природного права відбилася в конституціоналізмі у принципі верховенства права (ст. 8). Цей принцип означає не так обов'язковість виконання писаних актів і дотримання процедур, як обмеження дій держави захищеними конституцією правами й можливістю суду захищати не окреслені в ній права (як це передбачає 9-а поправка до Конституції США і ст. 22 нашої Конституції). Додамо, що континентальна система права, впроваджена в європейських країнах (зокрема й в Україні), змушує досить докладно описувати правові положення в Конституції і практично неминуче призводить до появи ухвалених на її основі й на її розвиток законів і підзаконних актів. Усе це, особливо за умов нашої країни, створює умови для поступової втрати проголошуваних Конституцією свобод через дедалі більше їх уточнення нормативними актами. Непомітне й поступове

обмеження свободи призводить до її зникнення, а отже — до стагнації та деградації держави. Тож конституція, яка ґрунтується на природному праві, повинна мати юридичний пріоритет перед законодавством. Таким чином, конституція створює зворотний зв'язок, який дає змогу коригувати діяльність держави, не даючи їй деградувати. Такий зворотний зв'язок забезпечують конституційні положення: гарантія державою захисту прав громадян (ст. 22), можливість громадян звертатися в суд за захисту своїх конституційних прав (зокрема подавати в суд на державу) (ст. 8, ст. 55), заборона приймати закони, які суперечать конституції (тобто порушують права) (ст. 8), неможливість для держави "скасувати" права за будь-яких обставин (ст. 22), можливість (і навіть обов'язок) громадян чинити збройний опір кожному, хто спробує скасувати такий порядок ("право на повстання"). Здійснює цей зв'язок суд.

2.1. *Судовий захист конституційних прав.* Головний елемент зворотного зв'язку між суспільством і державою — можливість громадянина подавати в суд на окремих державних чиновників, на державні органи та державу загалом на основі Конституції. Більшість розвинених країн таку можливість забезпечує. В Австрії, Канаді, Франції, Німеччині, США суди спроможні оголошувати закони неконституційними (отже — нечинними). У Швеції та Норвегії суди мають право не застосовувати закон, який вони вважають неконституційним, і керуватися конституційними принципами при розгляді справ, які стосуються дій уряду та приватних осіб. В Австралії, Великій Британії та Нідерландах суди мають право оголошувати нечинними рішення державних органів і керуватися конституційними принципами в процесах між приватними особами. Хоча українська Конституція гарантує судочинство на основі Конституції (ст. 8), реалізація його здається вельми сумнівною з низки причин:

а) Конституція не передбачає системи "судового нагляду", яка діє в США і є, на думку автора, найефективнішим засобом "очищення" законодавства та нормативних актів від антиконституційних положень. Бернард Сіган у загальному вище праці навіть адаптований виклад принципу "судового нагляду", придатного для використання в континентальній системі: "судді не можуть застосовувати закони, які не збігаються з цією конституцією. У випадку, коли в ході судового процесу суд визнає, що застосований ним закон може суперечити

конституції, суд повинен перервати процес та звернутися із формальним запитом до Конституційного Суду з приводу конституційності зазначеного закону. Якщо закон буде визнано чинним, судовий процес поновлюється" (ст. 8 "типового" проекту конституції Б.Сігана);

б) відсутність описаного вище механізму може призвести до таких наслідків. Дві основні категорії справ, що їх розглядають наші суди, регулюються відповідними кодексами — цивільним і кримінальним. У разі суперечності між нормою кодексу та Конституцією суд повинен керуватися останньою. Проте це фактично означає визнання норми кодексу антиконституційною. Однак ухвалення такого рішення входить у компетенцію Конституційного Суду, позаяк єдиним органом конституційної юрисдикції є саме він (ст. 147). Така колізія не має свого розв'язання в рамках Конституції та чинної судової системи. Тож, скоріш за все, суди не керуватимуться у своїй практиці Конституцією як законом, що має пряму дію;

в) друга (і, мабуть, основна) категорія позовів, поданих на основі Конституції, може стосуватися неправомірності тих чи інших нормативних актів. Отже, звичайний суд змушений буде знову перебирати на себе компетенцію Конституційного Суду;

г) в Україні майже немає практики адміністративної юстиції й відповідних судових правил (про це див. статтю В.Кампа в цьому збірнику);

д) в Україні практично не визнають принципу судового прецеденту (за винятком ухвал пленуму Верховного Суду), на якому великою мірою ґрунтується адміністративна юстиція. Показово, що сучасний американський дослідник Сандра Колівер у праці "Конституція та свобода слова" відзначає: "через очевидну конституційну значущість свободи преси (додамо: й інших свобод. — В.З.) навіть у країнах із кодексною (континентальною) системою чинне законодавство дедалі більшою мірою встановлюється не шляхом кодифікації, а на основі судового прецеденту";

е) практичний реалізації конституційних норм у звичайному судочинстві перешкоджатиме наявність закріплених у Конституції позитивних прав (див. п. 1.2);

є) Конституційний Суд, який фактично відокремлено від судової системи, є скоріше політичним органом, який тлу-

мачить Конституцію в тій частині, що стосується органів влади. Стаття 150 вказує, що Конституційний Суд розглядає справи, які подають Президент, 45 депутатів, Верховний Суд, Уповноважений з питань прав людини або Верховна Рада Криму. У цьому списку суди звичайної юрисдикції представляє Верховний Суд, тобто для того, аби потрапити до Конституційного Суду, справа спершу повинна пройти всі етапи звичайного судочинства.

2.2. Прямі дії Конституції. Умовою можливості судочинства на основі Конституції є її пряма дія. Стаття 8 проголошує цей принцип. Звичайно "пряма дія" охоплює такі вимоги до тексту: кожна норма Конституції повинна бути сформульована простим і однозначним способом, про одне й те саме в Конституції говориться тільки один раз, і кожна стаття говорить лише про одне; для прямої дії не потрібні інші закони з цієї проблеми, кожне поняття (приміром, "цензура") має бути роз'ясненим у Конституції; кожна норма Конституції стосується певних суб'єктів і має правові наслідки. Навіть побіжне знайомство з текстом говорить про те, що більшість цих вимог не дотримується. Крім того, поки в тексті Конституції існує маса посилань на закони, які мають бути ухвалені (34 закони) чи доопрацьовані (15 законів), про пряму дію практично не може бути й мови.

2.3. Право на повстання. Доля «права на повстання» доволі показова для новітньої української історії. Звичайно це право звучить таким чином: «Народ і кожний громадянин мають право чинити опір будь-кому, хто здійснює спробу ліквідувати конституційний лад, якщо передбачені Конституцією засоби не можуть бути використані» (ця формула — з проекту Конституції В.Речицького, котрий, на думку автора, найбільше відповідає нормам і духові конституціоналізму. Зазначимо, що наведене формулювання узагальнює визначення права на повстання в конституціях інших країн). Усі офіційні проекти Конституції містили це право, викладене в протилежному розумінні, коли громадянам надавалося право захищати державу, а не перешкоджати встановленню тиранії. Компромісним варіантом стало не коригування викладу, а знищення цього права з остаточного тексту Конституції. Наголосимо, що країни, які гарантують це право (здібля-

шого, країни англосаксонської традиції), не лише відрізнялися внутрішньою стабільністю, але й не знали тоталітаризму.

3. ПРОБЛЕМА АДАПТАЦІЇ

Вважається, що однією з найглибших проблем демократизації нашого суспільства є парадоксальність цього процесу — західна демократія виникла як підсумок природного розвитку, наша «запроваджується згори», не маючи найважливіших умов для свого існування. Але питання «курка чи яйце?» тут не існує: демократія (як інститути) і супутні їй традиції розвивалися водночас і взаємообумовлювалися, при цьому всі країни щось запозичили одна в одній. Запозичення — це не погано, але треба запозичувати не конкретні підсумки розвитку (як це відбувається в нас, коли розмірковують про західні зарплати, охорону праці тощо), а принципи, які зробили ці підсумки можливими. Такі принципи стосуються не стільки формальної демократії та її інститутів, скільки умов незалежності громадян від держави — гарантій власності, дотримання договорів і обов'язковості процедури.

З цього погляду найважливішу адаптивну роль у перенесенні демократичних принципів відіграє конституція. Проте нова Конституція є простою копією західних текстів і не виконує цієї важливої ролі. Річ у тім, що основи західної цивілізації не заносяться до конституцій, а визначаються деякими загальними традиціями (які й дозволяють нам називати абсолютно різні держави одним словом «Захід»).

Виникає проблема «переведення» цих традицій у юридичні формули. Таке «переведення» може здійснюватися двома способами. По-перше, конституційним закріпленням деяких фундаментальних особливостей Заходу (приміром, «власності держави не може бути більшою від власності громадянського суспільства», як сказано в проекті В.Речицького), по-друге, уточненням деяких наявних «деталей», ігнорування яких зводить нанівець проголошувані демократичні принципи. Останній спосіб використовується у «типовому» проекті Б.Сігана. Наприклад, розділ 8 ст.1 цього проекту встановлює норми законодавчого процесу, розділ 9 стверджує, що «законопроект є справжнім виявом волі Національних зборів, який охоплює не більше ніж один предмет, зазначений у назві документа». Проект установлює найважливіші норми конституційного судочинства. При цьому завдяки ясності й простоті



формулювань текст «типового» проекту менший за текст нової української Конституції.

Наслідки «неадаптованості» тексту можна проілюструвати на вищезгаданому прикладі прямої дії Конституції.

«Ментальна особливість», яку в даному разі має врахувати Конституція задля адаптації тексту до наших умов, полягає або в незнанні навіть юристами вимог до «прямої дії», або в небажанні авторів застосовувати її на практиці. Тому «адаптоване» викладення принципу прямої дії мало б містити і розшифрування самого цього принципу. Це дозволило б звести нанівещ дію численних двозначностей тексту (котрих навряд чи вдасться позбутися, доки конституції пишуться «колегіально») в судовій практиці.

Іншим прикладом «неадаптованості» є існування «позитивних» прав нарівні з правами, які обмежують державу. Поняття «соціальна держава» (якою проголошується Україна) не означає, що держава гарантує захист «позитивних» прав у суді нарівні з рештою. «Позитивні» права існують у «соціальній державі» (зазначимо, що «несоціальні» держави їх і не намагаються проголошувати) скоріше як певні завдання (іншими словами, добрі наміри), до яких держава прагне й витрати на досягнення деяких з них бере на свій кошт. Відсутність безпосередньо створюваної Конституцією диференціації прав, ґрунтованої на понятті «соціальної держави», може призвести до змальованих у п.2.1 наслідків.

Прикладами адаптованого тексту можуть бути положення з проекту Конституції Всеволода Речицького: «Свобода народу є головним пріоритетом Конституції. Громадянський мир, безпека, захищеність та стабільність є головними пріоритетами держави. Пріоритети держави підпорядковані пріоритетам Конституції»; «Воля народу визначає волю держави і є найвищим владним персоніфікованим авторитетом. Конституція є найвищим деперсоніфікованим авторитетом. Законодавча, виконавча та судова влади в державі підпорядковані волі народу та Конституції. Законодавча та виконавча влади є автономними одна від одної. Судова влада є незалежною від законодавчої та виконавчої влади. Судова влада дослуховується волі народу лише за умов, коли вона виражена в формі Закону».

4. Поділ влади. Політична система

Конституційна організація політичної системи має мінімізувати системні фактори політичного ризику. Це завдання полягає в реалізації принципу поділу влади й організації «стримування і протизваг».

4.1. *Поділ влади.* Часто основою принципу поділу влади (розмежування повноважень окремих гілок) вважається неприпустимість концентрації абсолютної влади в одних руках. Проте це не зовсім так. Принцип поділу влади зорієнтований перш за все на ефективність здійснення влади. Традиційно вважається, що таких влад (гілок влади) три, проте коректніше, на наш погляд, виділяти чотири влади — установчу, законодавчу, виконавчу та судову. Автори цього принципу, які спостерігали на практиці неефективність монархії, де всі види влади було зосереджено в одних руках, вважали, що кожна з влад має здійснювати окремий державний орган, уповноважений на те народом. Таким чином, в основі поділу влади лежить функціональний принцип.

Установча влада, яка створює державні органи, ніде не існує у вигляді самостійного постійного органу. Зазвичай її роль обмежується створенням держави й державних інститутів шляхом ухвалення Конституції спеціальним органом — Установчими зборами (США, деякі країни Європи після Другої світової війни та розпад «соцтабору»). Після ухвалення Конституції установча влада розподіляється між іншими владами: в парламентських системах вона притаманна парламентові, у США — Верховному Суду й парламентові тощо. В українській Конституції установча влада розподілена між парламентом, Президентом (право створювати нові державні органи) й Конституційним Судом (право тлумачити Конституцію).

Законодавча влада за новою українською Конституцією зосереджена переважно в парламенті, хоча деякі законодавчі функції має Президент (Кабінет Міністрів як найвищий орган виконавчої влади зобов'язаний керуватися не лише Конституцією й законами, але й актами Президента).

Судова влада зосереджена в судах загальної юрисдикції та Конституційному Суді. Її функції має також Президент, оскільки «скасовує акти Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим» (ст. 106). Крім того,

«рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим (яким? — В.3.) актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України...» (ст. 118).

Виконавча влада виглядає досить дивно: у Конституції говориться, що «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ст. 113). Саму цю систему не окреслено. Крім того, Президент «на основі та на виконання (курсив наш. — В.3.) Конституції і законів України видає укази і розпорядження...» (ст. 106), тобто здійснює виконавчі функції.

4.2. *Французька й українська політичні системи.* Звичайно вважають, що в Україні реалізовано змішану політичну систему, взірцем якої є Франція. Проте простий порівняльний аналіз показує, що це не так. Хоча у Франції носієм виконавчої влади також є уряд, а не президент, уряду без президента юридично не існує. Засідання уряду Франції неодмінно очолює президент. Ба більше, «президент республіки підписує декрети, обговорені Радою міністрів» (ст.13). Це означає, що самостійних актів уряду Франції не існує. Так діє інститут контрасигнації — спільного підпису виконавчого акта президентом і відповідальним міністром. Українська Конституція не передбачає обговорення актів Президента в уряді й участі голови держави в його роботі, тому контрасигнація у нашому разі має досить формальний вигляд.

Найважливішою є різниця у відносинах президентів і прем'єрів двох країн. Стаття 115 Конституції України говорить: «Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою резолюції недовіри». У французькій конституції сказано: «президент припиняє повноваження прем'єр-міністра за заявою останнього про відставку уряду» (ст. 8). На практиці це означає: якщо немає заяви про відставку, то немає й самої відставки, тобто прем'єр, по суті, залежить від волі парламентської більшості. У цілому можна сказати, що, на відміну від французького, український Президент має набагато менше відповідальності й велику свободу маневрування.

5. ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

5.1. *Етатистська орієнтація.* Весь текст Конституції просякнутий духом верховенства держави щодо громадянина. Уже згадані формулювання громадянських прав, організація політичної системи, наявність перехідних положень, що зберігають можливість держави свавільно втручатися у справи приватних осіб, створюють враження, що автори Конституції сприймають державу як самоціль, а громадян — як нетямущих «підданих», котрі потребують опіки.

Найпереконливіше (хоча й не так помітно, як в інших випадках) верховенство держави простежується в статтях про приватну власність, що мають безліч застережень і непотрібних емоційних пасажів. Це не випадково, оскільки саме приватна власність створює незалежних від держави громадян і взагалі уможливлює постановку питання про межі державних повноважень.

«Державність» сама по собі перетворюється на якийсь юридичний критерій. Наприклад, стаття 37, яка, зазначаючи підстави для заборони політичних партій, першою називає програмні цілі або дії, спрямовані на «ліквідацію незалежності України» (у чому за допомогою примітивної риторики може бути звинувачена практично будь-яка політична партія), а передостанньою — «посягання на права і свободи людини». У статті 65 сказано, що «захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України... є обов'язком громадян України» (принагідно зазначимо, що така формула виправдовує існування армії, сформованої за «військового повинності»). Зрештою, перший пункт статті 106, що визначає повноваження Президента, стверджує, що Президент «забезпечує державну незалежність». Створюється враження, що автори Конституції не були впевненими в життєздатності Української держави й прагнули «закріпити» її юридичними нормами.

5.2. *Декларативність, переважаність, зайва пишаність.* У статті 1, наприклад, сказано: «Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою». Це означення (почасти дубльоване іншими статтями, наприклад ст.5: «Україна є республікою») не накладає жодних обов'язків на державу, оскільки жодна з цих характеристик (крім незалежності) не може бути «введена» Конститу-

цією. Статтю можна "перекласти" таким чином: "Україна є незалежною, хорошою, доброю і справедливою державою". Стаття 16: "Забезпечення екологічної безпеки... подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави". Стаття 24 ілюструє своєрідне уявлення авторів про рівноправність: "рівність прав жінки і чоловіка забезпечується... встановленням пільг..."

5.3. *Невиправдана докладність в одних випадках* ("держава дає про розвиток фізичної культури та спорту", ст.49) і *невиправдана стислість в інших* (організація влади).

5.4. *Хаотичність, дублювання*. Типовий приклад дублювання, створення норм-матрьошок, коли в різних статтях містяться норми, що входять одна в одну: "усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах" (ст.21), "громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом" (ст.24).

5.5. *Невизначеність, суперечливість*. Стаття 69: "Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші (які? — В.З.) форми безпосередньої демократії". Стаття 111, імпичмент: "Для проведення розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний (?) прокурор та спеціальні (?) слідчі". Інший приклад: формула "цензура заборонена" — доволі безглузда, оскільки не зрозуміло, кому забороняється і що таке цензура. Крім того, проголошення свободи слова вже означає заборону цензури. За приклад суперечливості може правити та ж стаття 111 (імпичмент). Вона передбачає перед голосуванням парламенту ("винен — не винен") судовий висновок Верховного Суду про те, що дії Президента містять ознаки "зради". Судові органи в статті 111 виконують суперечливі щодо своєї природи функції. Мало того, сам авторитет судової влади ставиться під удар політичної кон'юнктури. Як зможе існувати судова система, якщо, наприклад, Верховний Суд дійде висновку, що дії Президента містять ознаки "державної зради" (що несприятимане для суду, який не є обвинувачувальним органом), а парламент не ухвалить рішення про вину? Розуміючи що обставину, судді, скоріше за все, не захотять ризикувати авторитетом суду й не дадуть належного висновку. Абсолютно невиправданим є існування в Конституції "Ради

безпеки і оборони", про яку, по суті, сказано лише, що її "функції визначаються законом" (ст.107).

5.6. *Некритичність*. За приклад може правити Вища рада юстиції — орган, який складається з виборних членів і членів, які входять "за посадою". Рада призначена для того, аби пропонувати парламентові та Президентові кандидатури суддів, ухвалювати рішення про порушення суддями та прокурорами вимог несумісності тощо (ст.131). Цей орган "списано" з французької конституції. Оскільки існує готовий французький досвід діяльності такого органу (Рада магістратури), можна не вдаватися до складного аналізу механізму незалежності суддів і одразу ж поспішити на готові результати. Опитування населення 1993 року засвідчило, що 82% французів вважають суди залежними від політичної влади. Показово, що президент Міттеран після цього запропонував поправку до конституції, яка позбавила його права призначення до Ради магістратури — це один із небагатьох прикладів добровільного скорочення повноважень президента (Н.Сахаров. Інститут президентства. — Москва, 1994).

II. НАСЛІДКИ УХВАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Очевидно, що загальною перспективою розвитку країни є тенденція до збереження та посилення контролю держави над використанням ресурсів (якими є й юридичні норми). Це означає збереження свободи громадянського суспільства, практичну відсутність інших, крім держави, суб'єктів політичної діяльності, збереження наявної тотожності політичних сил з державними інститутами та регіональними кланами.

1. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА

1.1. *Проблема парламентської більшості*. Теоретично в "змішаний" моделі більшість може існувати у зв'язку з підтримкою уряду або/і президента. На жаль, у новій Конституції немає причин для створення парламентської більшості в обох випадках.

а) *"Урядова" більшість*. За українською Конституцією прем'єр-міністра призначає Президент за згодою парламенту.

Більшість, що її здобув уряд, ще не є вотумом довіри. Другим етапом "затвердження" уряду є голосування за його програму. Це теж не зовсім вотум довіри. Парламент не бере на себе відповідальності за уряд, а просто підтримує його програму. У питанні підтримки може виникнути більшість, але вона буде лише ситуативною. Відокремлення голосувань щодо призначення прем'єра від підтримки програми уряду робить політичну систему непрозорою, а парламент — нестійким.

Водночас парламент має можливість відправити уряд у відставку. Це єдина основа для створення більшої (яка теж може бути ситуативною, але на відміну від більшості, створеної задля підтримки програми, матиме однозначні наслідки). Така "негативна" більшість — найгірше, що можна придумати. Додамо, що конституційне обмеження права парламенту відправити у відставку уряд (таке питання може бути поставлене один раз протягом сесії) робить парламентський контроль за урядом доволі сумнівним. Тверда більшість у "змішаній" моделі може сформуватися лише тоді, коли існує постійна загроза (і можливість) відставки уряду парламентом.

б) *"Президентська" більшість*. Парламент не зможе поділитися на більшість і меншість щодо політики Президента, як це відбувається в президентській республіці, оскільки "політики Президента" ніби не існує — замість нього завжди виступає уряд. За умов, коли парламент не впливає на призначення, але впливає на відставку, завжди існуватиме велика кількість невдоволених. Оскільки парламент не несе відповідальності за уряд, це розв'яже руки для найрізноманітнішої критики. При цьому претензії до Президента, який призначає уряд, не можуть бути ефективними через невразливість голови держави. Тому завжди і в усьому винуватим буде уряд.

Брак постійної більшості паралізує законодавчу діяльність парламенту. Таким чином, парламент у новій системі є радше органом "говорилим", ніж політичним і законодавчим.

1.2. *Пасивний уряд*. У найнеприємнішому становищі опинився уряд, що його призначає Президент і можуть відправити у відставку як Президент, так і парламент. Уряд, "затиснутий" між Президентом і парламентом, не має жодних стимулів виявляти бодай якусь активність та ентузіазм. Скоріше він дотримуватиметься логіки "хоч би нічого

не сталося", чекаючи на команду "згори", що для виконавчої влади протиприродно, а для суспільства — згубно.

Обмеження, накладені на парламентське право відставки, не міняють суті справи й навіть погіршують становище. Як і в звичайній парламентській республіці, відставка уряду залежатиме від політичної кон'юнктури. Якщо така колізія виникне в період, коли відставка уряду парламентом за Конституцією неможлива, політичні сили шукатимуть іншого каналу розв'язання колізії. Це створює вкрай небезпечний момент непередбачуваності та нелегальності політичного процесу.

1.3. *"Безвідповідальний" Президент*. Президент має неабиякі переваги в контролі над урядом. Насамперед, на відміну від парламенту, який може протягом строку повноважень поставити питання про довіру урядові щонайбільше шість разів, Президент може відправити уряд у відставку в будь-який момент. Уважається, що право парламенту схвалювати кандидатуру прем'єра змушує Президента зважати на парламентську більшість. Однак через атрофованість більшості, для формування якої просто немає приводу, парламентський вплив на призначення прем'єра й уряду буде мінімальним.

Якість вказівок, що їх дає Президент, теж не може бути високою, оскільки, опинившись у безпечному становищі, він стає незацікавленим в активній публічній політиці.

Єдиною формою відповідальності Президента є імпичмент. Але за процедурою, що її пропонують у статті 111, просто неможливо нікого усунути з посади. Американська конституція, яка запровадила поняття імпичменту, передбачає набагато простішу процедуру — порушення справи двома третинами нижньої палати та ухвалення рішення двома третинами Сенату. Однак, незважаючи на позірну простоту, за всю історію США справи про імпичмент, котрий поширюється на всіх федеральних чиновників, порушувалися лише 12 разів, причому щодо президента один раз — 1867 року, коли для усунення Ендрю Джексона не вистачило одного голосу в Сенаті (Л.Ентин. Розделение властей. — Москва, 1994). Річард Ніксон, як відомо, сам подав у відставку під загрозою імпичменту.

Процедура імпичменту наочно ілюструє основну політичну суперечність української Конституції — невідповідність «міцності» Президента його функціям. Звичайна логіка передбачає, що саме функції визначають «права» чи «міцність» тієї

чи іншої державної посади. Ця думка повною мірою стосується конституції США, де особлива процедура імпічменту виникла тільки на тій підставі, що президента обирають усі громадяни, тому він не може бути усунутий із посади в звичайному судовому порядку. Всенародні ж вибори Президента проводяться тільки тому, що він особисто формує й очолює виконавчу владу, незалежну від парламенту. Якщо наш Президент не має формальних виконавчих функцій, його імпічмент просто безглуздий, втім, так само, як і прямі вибори.

1.4. *Зворотний бік безвідповідальності.* Президент здається найбільш «добре влаштованою» політичною постаттю, однак це не так. З огляду на його величезні повноваження й мінімальну відповідальність, усе політичне життя буде зосереджене навколо нього. Всілякі групи впливу прагнутимуть реалізувати свої інтереси перш за все в президентській адміністрації. В адміністрації та у виконавчій владі неминуче утворюються свої «фракції». Важливо, що така діяльність буде нелегальною, оскільки не існує (і не може існувати) каналів її легалізації.

І в парламентській, і в президентській системах групи впливу зосереджуються навколо законодавчої влади, котра завдяки своєму представницькому характерові передбачає можливість легального погодження різних інтересів протягом законодавчого процесу. Крім того, в парламентській системі уряд призначається парламентом і відбиває якісний склад більшості (партії чи блоку партій). Це робить усілякий лобізм у виконавчій владі небезпечним для правлячої більшості, з огляду на наявність недремної парламентської опозиції. В президентській системі Президент захищений від лобізму суто виконавчим характером своєї діяльності й однопартійністю свого уряду.

«Нелегальна» діяльність непередбачувана й небезпечна. Обраний за новою Конституцією Президент опиниться в стані перманентної боротьби з інтригами та змовами, про іншу діяльність йому доведеться просто забути. Крім того, через запрограмовану бездіяльність Кабінету та Президента, будь-якому чинному Президентові практично гарантована поразка на наступних виборах, де всі шанси матимуть прем'єр, котрому, зрозуміло, «не давали працювати», або «непримирненна» опозиція.

Таким чином, на нашу думку, немає жодних причин для вибору на користь «змішаної» системи, оскільки вона містить потенційний системний конфлікт усередині виконавчої влади.

Змішану систему можуть дозволити собі досить стабільні та багаті країни з усталеною політичною традицією. За наших умов механізм ухвалення рішень та політичної відповідальності повинен бути максимально ефективним, тобто внутрішньо логічним і прозорим. Ми не можемо собі дозволити конфлікту всередині виконавчої влади, єдності якої є однією з найдовільніших умов проведення реформ.

Хоч як дивно, що одним аргументом проти «змішаної системи» є її широкое розповсюдження в пострадянських і постсоціалістичних країнах. Змішана система, зазвичай, з'являлась у цих країнах унаслідок «додавання» інституту президентства до формально парламентської республіки, де виконавчу владу очолював прем'єр. Повсюдна реалізація такої схеми ілюструє не тільки загальні проблеми пострадянських країн (необхідність «сильної» президентської влади, наявність кланів і груп, які контролюють окремі гілки влади тощо), але й загальну, майже інтуїтивно обрану правлячою бюрократією схему відновлення «ЦК без компартії», коли роль ЦК відіграє всевладний, але безвідповідальний президент. Як і українська, решта «змішаних» систем відрізняється від класичної французької в бік зниження відповідальності президента (Н.Сахаров. Назв. праця). Зазначимо також, що західні країни (крім Франції) користуються двома прозорими моделями — парламентською (континентальна Європа, Велика Британія та її колишні домініони) та президентською (США).

2. ЗБЕРЕЖЕННЯ ФЕНОМЕНА ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Поява адміністрації як самостійної структури пов'язана зі зрозумілим бажанням будь-якого президента в «змішаній» президентсько-парламентській системі мати біля себе мобільну структуру з «найдиких людей» і не мати справи з Кабінетом, залежним від Верховної Ради та публічної політики. Незаконений статус адміністрації зручний тим, що дає змогу здійснювати реальне управління, не обтяжуючи себе правовими процедурами. Політична відповідальність за діяльність адміністрації відсутня (точніше, за неї відповідає Кабінет Міністрів, оскільки, крім нього, об'єкта для пред'явлення претензій до виконавчої влади не існує).

3. Відсутність підґрунтя економічного відтворення

Конституція не створює економічних умов розвитку країни. Формула приватної власності виписана невідповідно й не може задовольнити ні вітчизняного підприємця, ні потенційного інвестора. Крім того, власність на землю регулюється окремою статтею, де сказано, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Надра, ліси та інші природні ресурси «є об'єктами права власності українського народу». Все це, вкупі з практично не гарантованим правом на підприємницьку діяльність і явно непосильними державними обов'язками, складає сприятливу ситуацію для втечі капіталів і робочої сили з України.

4. НЕБЕЗПЕКА ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ

Прямі вибори Президента мають сумнівний загальний сенс. Оскільки в Конституції існує особливе поняття «програми уряду», а таких урядів протягом майбутнього президентства може бути декілька (з різними програмами), кандидат у Президенти може виходити на вибори з будь-якою програмою, за котру просто не буде з кого спитати.

Такий стан справ заважає становленню партій як сполучних містків між громадою та владою. Жодна партія, яка розраховує на майбутнє, не зв'язуватиметься з кандидатом-популістом. Однак «нова» система сприяє тому, що на президентських виборах перемагатимуть саме популісти (шоразу — антиподи попередніх президентів). На їхню підтримку створюватимуться «виборчі блоки», котрі розпадатимуться після виборів. Замість багатопартійності ми отримаємо постійну мішанину «дрібнопартійності». Тому вибори та виборність у «новій» системі не є інститутом політичної відповідальності, оскільки суб'єкти такої відповідальності — постійні партії — відчужуються системою.

Відзначимо, що Президента програмує на безпартійність стаття 103, котра забороняє кандидату «обіймати посаду в об'єднаннях громадян». Можливо, що самотійна передвиборна програма Президента мала б сенс у розвинутій партійній системі, де вибори не могли б пройти без партій.

Нарешті, вибори найвищої посадової особи, права котрої настільки привабливі, концентрують на собі політичне життя країни. При цьому результати виборів мають значення для їхніх учасників, а не для населення (через специфіку розглянутих вище функцій Президента), що зайвий раз змушує громадян «розчаруватися в політиці» та створює ґрунт для право-лівого екстремізму. Це останнє — з огляду на популістський характер виборчих президентських кампаній, — зберігатиме розкол усередині країни.

5. УХВАЛЕННЯ ОРГАНІЧНИХ ЗАКОНІВ

Серед органічних законів (тобто законів, які «продовжують» Конституцію) в нашій ситуації найважливішими стануть закони, які стосуються організації влади. Це — закон про Кабмін, про місцеве самоврядування, про вибори, про Конституційний Суд тощо. Сьогоднішня практика показує, що ухвалення органічних законів інколи «виправляє» Конституцію в кращий бік. Так, наприклад, закон про Конституційний Суд дещо збільшив кількість тих, хто має право звертатися до КС. Проект закону про Кабмін, прийнятий парламентом за основу, фактично передбачає політичну організацію уряду. «Протистояння влад» довкола органічних законів піде на користь суспільству (виняток становить, мабуть, закон про місцеве самоврядування), оскільки парламент, виступаючи опонентом Президентів, робить це переважно з загальнодемократичних позицій.

6. Розв'язання політичних завдань

Ухвалення Конституції пов'язане з розв'язанням суто політичних завдань, одним із яких є збереження становища теперішньої правлячої верхівки. Це становище покликано зберігати перш за все органи примусу. Зокрема, «до прийняття відповідних законів» діють нинішні повноваження прокуратури, стаття 13 перехідних положень продовжує ще на 5 років чинний порядок арешту та утримування під арештом, стаття 4 тих самих положень утверджує право Президента видавати укази з «економічних питань, не врегульованих законами», протягом трьох років.

Політичний характер Конституції виявляється інколи досить безпосередньо, наприклад, у статті 61, яка стверджує, що «ніхто не може бути притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення». Показово, що коментарі до Конституції, видані Інститутом законодавства Верховної Ради, будімо не помічають явного спотворення традиційного права. «Це цілком відповідає міжнародним вимогам про права людини», — говориться в коментарі і далі наводиться текст п.7 ст.14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, де, зрозуміло, немає слів «одного виду». Оскільки органи охорони правопорядку та правосуддя виконують зазвичай репресивні функції, така норма, що дозволяє декілька разів покарати за те ж саме, досить важлива для влади.

7. ЗБЕРЕЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-КОМАНДНОЇ СИСТЕМИ

Розглянуте нами вище становище, за якого акти місцевих адміністрацій скасовує Президент чи голова вищої адміністрації, означає, по суті, збереження адміністративної системи. Юрисдикція Конституційного Суду не поширюється на акти місцевих органів влади. Оскільки більшість актів, які стосуються безпосередньо громадян, видають саме місцеві органи влади, більша частина їхнього життя регулюватиметься нормами, які перебувають поза конституційним полем. Крім того, для скасування акта необхідно поскаржитися «вищим інстанціям». Така практика є однією з умов виникнення «негативного відбору» чиновників, збереження поля для внутрішньоадміністративних інтриг. Як наслідок, «післяконституційна» Україна має вигляд адміністративно-командної системи (на місцях) із деякою навколодемократичною оболонкою (поділ влади на державному рівні).

Такими, на нашу думку, є негативні сторони нової Конституції. Цей документ вирішив політичні завдання, ставши договором номенклатури, деякою мірою вирішив нормотворчі завдання, створивши певні механізми структурування правової системи. Але Конституція не стала елементом «суспільного договору», оскільки ухвалювалася владою та для влади й не визнала «незалежності» громадян від держави;

Конституція не виконала антикризової функції, оскільки не створила ефективних механізмів зворотного зв'язку між державою та суспільством, у результаті чого головним джерелом кризи залишиться держава.

І все ж таки Конституція є важливим (першим) етапом конституційного процесу. Принаймні, держава сьогодні набула деякої форми, що дозволяє громадянськості обстоювати права перед конкретною силою, а не безтілесним духом. Політичні сили, результатом компромісу між якими стала Конституція, були вимушені внести до неї деякі цивілізовані норми. За належної суспільної активності це дозволить у недалекому майбутньому чи дотримуватися Конституції, чи засвідчити її безсилля (і те, й інше — позитивний результат). Крім того, сама наявність таких норм створює підґрунтя для активності та розвитку громадянського суспільства. Врешті, уважний погляд на розвиток ситуації в Україні дозволяє зробити висновок, що ухвалений текст — не найгірший спосіб легалізації політичного процесу.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОВГА ДОРОГА ДО ДЕМОКРАТІЇ

«Немає щастя без свободи,
свободи — без самоврядування,
самоврядування —
без конституційності,
конституційності — без моралі,
й жодного з цих великих благ —
без сталості й ладу».

*Клінтон Россистор**

ІСТОРИЧНА ДОВІДКА

Місцеве самоврядування в Україні має досить довгу й драматичну історію. Воно виникло у середні віки у вигляді перших спроб самоврядування в містах, що були наділені магдебурзьким правом, зберігалось в часи козацької республіки, але практично повністю занепало після об'єднання України з Московією та знищення Гетьманщини. Щоправда, навіть за умов абсолютистської монархії, в другій половині XIX століття почався процес відновлення самоврядування у вигляді земств та прийняття нових міських квазі-статутів. Цей процес значно поживався в останні роки Російської імперії. Була спроба запровадити широкі, демократичні основи місцевого самоврядування і в часи Української Народної Республіки.

У період існування України як радянської республіки в складі СРСР навіть саме поняття місцевого самоврядування як форми самоорганізації територіальних громад чи колективів було вилучене з ужитку. «Влада Рад» уважалася найдемо-

кратичнішим здобутком «соціалістичного суспільства» і називалася «народовладдям», хоча формувалася й керувалася лише комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме ці перші демократичні (чи майже демократичні) вибори ввели до депутатського корпусу нових людей, яким була невідомо (оскільки вони ніколи не працювали в цій системі) і неприйнятна комуністична система тотального державно-партійного керівництва всім життям України, в тому числі й органами місцевої влади (деякі з депутатів усе життя проти цієї системи боролися й зазнали від неї численних утисків). Звичайно, місцеві Ради по всій Україні здебільшого залишалися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу становили члени КПУ), проте в багатьох містах та й у деяких регіонах місцеві Ради вже були або некомуністичними, або мали у своєму складі численні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві Ради хотіли позбутися як партійного, так і державного патронату над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. І що цікаво, навіть Ради з комуністичним головою та комуністичною більшістю також хотіли набути певної автономії. Брак нормального правового регулювання й недосвідченість нового місцевого керівництва в поєднанні з бажанням змін і романтичними ілюзіями нерідко призводили до прийняття органами місцевої влади (тут важко ще назвати їх органами самоврядування, оскільки навіть цей термін на той час законодавчо не був окреслений) рішень, які часто виходили поза межі їхньої природної компетенції та суперечили як інтересам місцевої влади інших рівнів (районної та обласної, яка на той час була консервативніша, ніж влада міська), так і державним інтересам.

У цій ситуації ухвалення закону, який створив би правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади, стало вкрай актуальним. Верховна Рада України 12-го скликання відразу після початку своєї другої (осінньої 1990 року) сесії розпочала підготовку проекту Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Варто відзначити, що ухвалення цього закону 7 грудня 1990 року відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впрова-

* Клінтон Россистор — відомий американський юрист, фахівець у галузі конституційного права.

дження та динамічного розвитку системи місцевого самоврядування. Сьогодні в багатьох може виникнути питання, як за комуністичної більшості в тодішній Верховній Раді вдалося ухвалити такий досить прогресивний для України закон. Аби це зрозуміти, слід згадати дух того часу.

Комуністична партія явно втрачала свої позиції. Зі скасуванням статей про її “керівну і спрямовуючу” роль спочатку в союзній, а потім в українській конституціях, всім стало зрозумілим, що роль різноманітних обл-рай-міських комів сходить нанівещь. Проте зростає роль конституційних органів місцевої влади — Рад народних депутатів. У цих умовах, використовуючи контрольний пакет голосів у Радах, керівники багатьох «комів» стають ще й головами відповідних Рад. Проте в багатьох містах і районах їм це зробити не вдалося, оскільки вони програли вибори й не були депутатами цих Рад.

І ось тут колишні їхні підлеглі, що стали керівниками Рад, стали проводити свою політику й захоїли автономності і від партійного керівництва, і від державної опіки. На цьому бажанні об'єдналися повні протилежності: дисидент В'ячеслав Чорновіл, партфункціонер Володимир Яцуба, інженер Олександр Воробійов та місцевий комсомольський і «неформальний» лідер Ігор Гринів, які обстоювали права громад населених пунктів не тільки обирати свою міську владу, але й мати достатні фінансові ресурси на здійснення цієї влади. Цей феномен і дав змогу Україні одержати досить непоганий на той час закон про місцеве самоврядування.

У його преамбулі зазначалося: “...Закон визначає засади місцевого самоврядування — основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії...”

Міське самоврядування в Українській РСР — це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази”.

Тут було зроблено спробу поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, запроваджується поняття “міське

ве самоврядування”, з іншого — органи самоврядування відносяться до категорії “державних органів”: “Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування” (стаття 2). Цей правовий нонсенс можна пояснити наявністю Конституції 1978 року, яка прямо встановлювала: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів (стаття 2); «Організація і діяльність Радянської держави будується у відповідності з принципом демократичного централізму: ...обов'язковістю рішень вищих органів для нижчестоящих (стаття 3)”.

Незважаючи на такі неузгодженості з загальноприйнятими в демократичному світі нормами, що окреслюють місцеве самоврядування саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, закон “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” в редакції від 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в ньому було повернуто до вжитку сам цей термін і сформульовано основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, у тому числі “самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації”.

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ. 1968 - 1995 роки

Перелік законів, які регулювали питання створення та організації діяльності місцевих органів державної влади в Україні — місцевих Рад народних депутатів нової доби, варто починати з появи перших українських законів 1968 року про статус сільської, селищної, міської Рад народних депутатів. Таких актів було відтоді понад двадцять. Виділимо лише декілька, які мали надзвичайно важливе значення для розвитку самоврядування в Україні. Крім Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” від 7.12.1990 року, це:

Закон Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 року;

Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 3 лютого 1994 року;

Закон України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад" від 24 лютого 1994 року;

Конституційний Договір "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" від 8 червня 1995 року;

Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію" від 21 серпня 1995 року.

СТРУКТУРА ВЛАДИ В УКРАЇНІ У 1990 — 1996 РОКАХ

Враховуючи факт постійних змін структури влади в Україні за період з 1990 року, варто в загальних рисах проаналізувати особливості тієї чи іншої системи влади.

До 1990 року головну роль в організації та діяльності органів влади в Україні відігравала структура комуністичної партії. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою існувала відповідна партійна структура: обком, райком, міськком, а всі керівники Рад чи виконкомів обов'язково належали до правлячої партії. Тому жодної автономності органів місцевої влади не було й не могло бути, а партійна вертикаль забезпечувала реалізацію "демократичного централізму". Саме партійні органи ухвалювали головні рішення й опікувалися кадровими питаннями. Відповідали ж за всі негаразди виконавчі органи Рад. Самі Ради були суто декоративними органами, які збиралися лише двічі на рік на односторонні сесії.

Від грудня 1990 до березня 1992 року в Україні діяла перша редакція Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". А за тодішньою Конституцією вся влада в Україні концентрувалася по лінії Рад, де Верховна Рада України здійснювала всю повноту влади від імені України. Верховна Рада формувала уряд — Раду Міністрів, здійснювала інші кадрові призначення, мала право

скасовувати рішення органів виконавчої влади та розпускати місцеві Ради усіх рівнів. Щоправда, Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 року, проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Проте реальний поділ влади почався із запровадженням в Україні посади Президента. А на початку 1992 року, в лютому-березні були ухвалені два нових закони "Про Представника Президента України" та "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування".

На мал.1 (див. додаток на стор. 156) показано структуру влади в Україні у 1992 - 1994 роках. Саме в цей період в Україні відбувся реальний поділ влади на законодавчу, яку уособлювала Верховна Рада, та виконавчу, яку очолив Президент. За цією моделлю Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу й контролювали здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державних функцій і дотримання ними Конституції та законів України. Закон установив, що представник Президента є найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області та районі. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства. Варто зазначити, що цей закон був досить загальним. Усі інші питання діяльності адміністрацій мали регулюватися актами Президента України.

Нова редакція названого вище закону про місцеве самоврядування була ухвалена 26 березня 1992 року після схвалення 5 березня 1992 року Законом "Про Представника Президента України". У новому законі було враховано передачу частини повноважень від обласних та районних Рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному й обласному рівні Ради народних депутатів були позбавлені власних виконавчих органів і мали характер суто представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція закону "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" злікувала радянську матрешку (підпорядкування Рад одна одній по вертикалі), то запровадження інституту

представників Президента мало остаточно демонтувати радянську модель влади і створити систему влади, в якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації та широка самодіяльність громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. Основною вадою такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом. До цього додалися й суттєві суб'єктивні чинники: не зовсім адекватна кадрова політика тодішнього Президента України щодо призначення голів адміністрацій, а також жорстка конкуренція між Президентом і Головою Верховної Ради. Варто згадати, що призначення представників Президента здійснювалося з тієї ж таки "партійної обомби". У багатьох областях чи районах на чолі Ради та відповідної адміністрації опинилися відповідно перший і другий секретарі райкому чи обкому. Це призводило до конкуренції між цими посадовими особами, яка в деяких регіонах переросла в постійні "з'ясування стосунків".

Хоча така конфронтація в багатьох місцях була штучною, її активно використовували супротивники інституту Президента в Україні, які хотіли якомога більше обмежити президентську владу. Важливим елементом ліквідації інституту представників Президента та моделі влади, показаної на мал.1, стало послаблення впливу Президента на парламент. Воно було зумовлене тим, що Закон "Про Представника Президента України" передбачав: представники Президента не можуть бути народними депутатами. І повноваження понад 30 народних депутатів, які обіймали посади представників, були припинені.

Після того, як Верховна Рада України у вересні 1993 року постановила провести дострокові президентські та парламентські вибори, Президент вніс на розгляд парламенту проект закону про зміни й доповнення до Конституції України, де пропонувалося запровадити посаду віце-президента як голови уряду та дещо модифікувати структуру влади в Україні загалом. Оскільки цей законопроект було сприйнято як свідчення слабкості Президента, він трансформувався 3 лютого

1994 року в невеликий за обсягом, але вкрай важливий і для України, і для долі Леоніда Кравчука та Івана Плюща Закон "Про формування місцевих органів влади і самоврядування". Цим законом разом з новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови Рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, замість держадміністрацій знову відновлювалися виконкоми. Неважко було зрозуміти, що для Президента Кравчука підписати цей Закон означало підписати собі "смертний вирок" перед виборами. Але він його підписав, можливо, ще не думаючи тоді виставляти свою кандидатуру на президентських виборах. Як наслідок, Кравчук не був переобраний, оскільки його головна сила — представники Президента — не підтримали його на виборах, вони переймалися тим, аби забезпечити собі обрання на посади голів Рад.

Іван Степанович Плющ, саме завдяки якому з'явився Закон "Про формування місцевих органів влади і самоврядування", також вибори програв, хоча й позбавив Президента його "представників". Це було добрим уроком не тільки для Кравчука та Плюща, а й для їхніх наступників Леоніда Кучми та Олександра Мороза.

На мал. 2 показано структуру влади в Україні від виборів у червні 1994 року до підписання Конституційного Договору в червні 1995-го. Як зазначалося вище, після ліквідації інституту представників Президента в областях і районах вертикаль державної виконавчої влади в Україні була зруйнована. Формальне підпорядкування виконкомів по вертикалі у здійсненні ними делегованих державних функцій відносно автономності у виконанні функцій самоврядування виявилось вкрай неефективним. Додалися й спроби новообраних голів областей, обраних усім населенням, творити свою, незалежну від Києва політику, що за умов наявності в Україні великої частки державної власності посилювало некерованість держави та підтримувало ідеї сепаратизму. В цей час Верховна Рада України 13-го скликання, де після виборів у березні 1994 року ліві сили мали більшість голосів, спробувала взагалі реанімувати радянську модель влади. Ухвалений у першому читанні 8 липня 1994 року проект Закону "Про місцеві Ради народних депутатів" фактично позбавляв Президента й уряд впливу на регіональну політику, а всю систему Рад знову за-

микав під Верховною Радою у вертикаль "демократичного централізму". Шоправда, після довиборів липня-листопада 1994 року ліві втратили більшість, і цей проект так і не став законом. Другий Президент України, одержавши недієву систему влади, спробував спочатку неконституційними методами створити вертикаль державної виконавчої влади. Указом від 6 серпня 1994 року "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях" він підпорядкував собі голів районних і обласних Рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки він був неконституційний і голови обласних і районних Рад обиралися на посади всім населенням, а Президент не мав змоги ні звільняти їх, ні керувати ними. Аби змінити цю ситуацію, у грудні 1994 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні".

Північі дебати навколо проекту цього закону закінчилися 8 червня 1995 року підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правового погляду документа — Конституційного Договору. Цей документ був поставлений на один рівень з Конституцією України, причому і Конституція, і українське законодавство в цілому могли застосовуватися лише остільки, оскільки не суперечили цьому Договору.

На мал.3 проілюстровано структуру влади, що була сформована в Україні за Конституційним Договором. Це була нова спроба відновити вертикаль державної виконавчої влади. Було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі низу догори, аж до Президента України. Знову ж, як у 1992-94 роках, обласні та районні Ради позбавлено виконавчих органів, а самоврядування формально залишилося лише на рівні населених пунктів. Проте в цій системі був дуже суперечливий момент: голова Ради та керівник відповідної державної адміністрації — та ж сама особа, до того ж обрана всім населенням саме як голова Ради. Крім того, Конституційний Договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Залишилася єдина можливість впливу на уряд — через бюджет, але це досить незначний вплив, враховуючи брак у парламенту можливостей і досвіду ведення фінансового контролю. Аналогічна

ситуація склалася й на обласному та районному рівнях. Ажде на доповнення до Конституційного Договору було ухвалено ще два важливі документи: 21 серпня 1995 року — Указ Президента України "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію", а 30 грудня 1995 року — Указ Президента України "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад". За цими указами місцева державна адміністрація одержала низку повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі: право вносити зміни в бюджет та встановлювати місцеві податки. Якщо врахувати ще й той факт, що 28 травня 1995 року ухвалено нову редакцію Закону "Про бюджетну систему України", яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих Рад, то місцевому самоврядуванню було завдано серйозного удару.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

Конституційний процес в Україні, який почався з ухвалення 16 липня 1990 року Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України, тривав майже шість років. Після ухвалення Декларації на її основі були протягом 1990—1996 років розроблені кілька проектів нової Конституції України. На різних етапах та в різних проектах, розроблених конституційними комісіями Верховної Ради 12-го та 13-го скликань, ідея існування місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації знаходила дещо різні втілення. Однак усі ці проекти об'єднувало досить невизначене місце та роль місцевого самоврядування в системі демократичних інститутів держави, і, як наслідок, розділ про місцеве самоврядування практично в усіх проектах був найслабкішим місцем. І це не дивно, адже навіть у теоретичному плані в Україні питання місцевого самоврядування добре не відпрацьовано. Не заглиблюючись в аналіз семи редакцій проекту Конституції, що їх створила робоча група Конституційної комісії Верховної Ради України 12-го скликання, чи проектів різних політичних

партій, що з'явилися протягом 1994—1995 років, спробуємо хоча б побіжно розглянути перебіг конституційного процесу за новітній період, а саме за 1995—96 роки.

Мал. 4. Офіційний проект Конституції від 15 листопада 1995 року підготувала робоча група Конституційної комісії з урахуванням досвіду та норм Конституційного Договору, тобто тут йшлося про суттєве посилення влади Президента за рахунок обмеження повноважень парламенту. Крім того, проект передбачав істотну зміну структури влади на місцях.

Планувалася сильна, централізована державна виконавча влада, яка повністю підпорядковується Президенту, хоча формально за проектом Конституції він не був головою державної виконавчої влади. Президент одноосібно мав формувати Кабінет Міністрів, призначати міністрів та голів місцевих держадміністрацій, які мали здійснювати державну виконавчу владу в областях. На голів держадміністрацій також покладалася контроль за рішеннями органів самоврядування. Цей проект пропонував ефективніший інструмент здійснення влади поза Києвом, ніж той, що був за часів Конституційного Договору, коли голова Ради й голова адміністрації були поєднані в одній особі (див. мал. 3) і коли Президент мав право призначити голову адміністрації лише після обрання цієї особи головою Ради. Але цей позитивний момент у проекті зводився нанівець суттєвою вадою: поряд із головою місцевої державної адміністрації, який за проектом мав реальну владу та ресурси і призначався Президентом, з'явився голова Ради з обмеженими повноваженнями і з незрозумілим "виконавчим апаратом", якого мало обирати населення всієї області. Це неминуче мусило породити конфлікт між цими політичними фігурами. Що ж до формування Рад районного та обласного рівня лише з голів Рад нижчих рівнів, то тут могла виникнути проблема в дієздатності Рад асоційованого рівня (проблема кворуму). Хоча за умов, коли функції обласних і районних Рад обмежуються лише координацією загальнодержавних чи обласних програм, ідея асоційованого рівня самоврядування заслуговувала на увагу і могла бути перспективною.

Після доопрацювання проекту протягом кількох місяців 11 березня 1996 року з'явилася нова редакція проекту Конституції. Передбачену нею схему влади показано на мал.5. Суттєвою зміною тут була спроба усунути можливі суперечності

між усенародно обраними головами обласних і районних Рад, які практично не мали реальних владних повноважень, і призначеними Президентом головами місцевих державних адміністрацій. За цією редакцією проекту, голови обласних і районних Рад мали обиратися депутатами відповідних Рад. Самі ці Ради повинні були формуватися не з голів Рад населених пунктів за посадою, а Радами населених пунктів за спеціальним законом. Така модель організації влади на обласному та районному рівнях у принципі виглядала досить дієздатною. Проте надзвичайно великі повноваження Президента нова редакція проекту ніяк не обмежувала.

Узгоджувальна тимчасова комісія з представників депутатських груп і фракцій, що працювала над проектом Конституції, після його винесення на розгляд Верховної Ради України, внесла ще низку змін і доповнень до проекту, якими двопалатні Національні Збори перетворювалися на однопалатну Народну Раду, трохи обмежувалися повноваження Президента у формуванні деяких органів державної влади, наприклад судової, та різко посилювалася роль прем'єр-міністра.

На мал.6 показано структуру влади за проектом узгоджувальної комісії від 20 травня 1996 року. Як видно з малюнка, реальна структура практично не змінилася, хоча якщо враховувати такі положення, як фактичне скасування права Президента розпускати парламент або обмеження його повноважень у кадрових питаннях, то нова структура влади була уже менш "президентською". Розділ проекту, яким окреслювалася структура влади на місцевому рівні, не зазнав змін.

Мал.7 ілюструє структуру влади за новою Конституцією України, що була ухвалена 28 червня 1996 року. Порівняно з проектом узгоджувальної комісії в частині, що стосується організації влади в регіонах і містах, з'явилися деякі цікаві зміни. Перше — вже не відомо, яким чином мають формуватися районні та обласні Ради, адже норму про асоційований рівень цих Рад (непрямий спосіб їх формування) вилучено з проекту при голосуванні. Друге — на рівні населених пунктів місцева Рада одержала виконавчий орган, а не апарат, як це було в проекті, що тепер є гарантією збереження реальної влади в органах міського самоврядування. Третє — питання контролю та припинення неправомірних рішень місцевих Рад знову ж таки віднесено до майбутнього законодавства.

Аналізуючи текст нової Конституції з огляду на відповідність її правових норм потребам місцевого самоврядування на сьогодні й на перспективу, можна зробити висновок, що розробники проекту не дуже переймалися проблемами самоврядування, а любували інтереси суб'єктів самоврядування у Верховній Раді було нікому. Конституція практично повністю заблокувала можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад, про бюджетну систему (стаття 95) чи про обласні та районні Ради (частина 4 статті 140) настільки двозначні, що ніхто не може впевнено сказати, чи можуть органи самоврядування мати власні бюджети і що являють собою районні та обласні Ради.

Як уже наголошувалося, розділ про місцеве самоврядування в кожному з проектів Конституції, в тому числі і останньому, був чи не найслабшим. Тому до нього було подано багато пропозицій з боку науковців, асоціацій органів самоврядування, особливо активною тут була Асоціація міст України та Асоціація народних депутатів України попередніх скликань Верховної Ради. Проте практично жодну із цих пропозицій не прийняли ні Конституційна комісія, ні узгоджувальна група. Якщо почитати товстенний (754 сторінки!) том під назвою "Порівняльна таблиця до проекту Основного Закону України — Конституції України" то можна побачити, що до розділу 11 «Місцеве самоврядування» народні депутати мали не так багато принципових зауважень. Більшість із них було від депутатів лівих фракцій, і стосувалися вони переважно збереження радянської системи влади в її класичному вигляді. Пропозиції депутатів правих фракцій, яких було досить небагато, також не були принциповими, і навіть від їх прийняття норми цього розділу не поліпшилися б. І це не дивно, адже жодна з політичних партій чи депутатських фракцій так і не змогла усвідомити важливості проблеми розвитку місцевого самоврядування для становлення України як демократичної держави.

Звичайно, на нинішньому етапі навряд чи можливо впровадити настільки широке самоврядування, яке існує, приміром, у США, проте закласти основи для розвитку самоврядування було необхідно саме в Конституції. Причому її норми мали б вирішувати два питання. По-перше, забезпечити конституційне право на існування самоврядування взагалі та його динамічний розвиток у майбутньому; по-друге, не

сковувати можливості держави на кризовому етапі провадити однакову для всієї України соціально-економічну політику. Саме такі підходи закладалися в більшості конституцій країн Східної та Центральної Європи.

На основі такого короткого історичного огляду та юридичного аналізу українського законодавства, що стосується організації місцевої влади за новітній період, можна зробити деякі висновки концептуального характеру:

1. За цей період відбувся перехід реальної влади від структур компартії та одержавлених Рад до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

2. Основи місцевого самоврядування в Україні були закладені в законодавстві 1990—1992 років, проте не одержали в цей час конституційного закріплення, що й привело до спроб часткового відновлення радянської моделі влади в 1994—1995 роках.

3. Конституція України від 28 червня 1996 року закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та окреслила в загальних рисах деякі повноваження його органів, що має стати гарантією незворотності процесу утвердження місцевого самоврядування як важливого інституту демократичної держави.

4. Подальший динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через ухвалення нового законодавства, яке має на базі загальних конституційних норм урегулювати питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування й місцевої державної адміністрації, їх взаємодії та фінансового забезпечення.

1996 РІК. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституція України від 28 червня 1996 року зафіксувала кілька важливих принципів місцевого самоврядування в Україні. Так, стаття 7 розділу "Загальні засади" встановлює: "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Ця декларація мала бути втілена в інших статтях і розділах Конституції. Проте, на жаль, розділ 11 "Місцеве самоврядування" був виписаний у традиції всіх попередніх проектів, тобто досить невдало. Варто порівняти дві норми — частину 1

статті 140 Конституції та частину 1 статті 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Стаття 140 Конституції: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

Стаття 3 Хартії: "Під місцевим самоврядуванням розуміється право і *реальна здатність* органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, *під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*" (курсив автора).

Як видно з цих текстів, важливе питання *"реальної здатності"* місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи *"під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення"* не знайшло місця в Конституції. Звичайно, можна сподіватися, що майбутнє законодавство вирішить це питання, проте брак конституційного закріплення права місцевого самоврядування на свій автономний від державного бюджет та свої податки і збори завжди висітиме над місцевим самоврядуванням дамокловим мечем. Адже стаття 95 Конституції, що стосується бюджетної системи України, встановлює: *"Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами"*, проте з цієї норми прямо не випливає, що бюджетну систему складають державний бюджет та місцеві бюджети, автономні від державного. Забезпечити місцеве самоврядування правом на достатні фінансові ресурси тепер можна спробувати на основі частини 3 статті 142: *"Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою"*.

Така нечіткість формул та наявності доброї волі депутатів Верховної Ради все-таки дає можливість подальшим законодавством урегулювати цю проблему на користь самоврядування. Але за відсутності такої волі місцеве самоврядування може залишитися й без фінансової автономії.

Ще однією проблемою, що не знайшла вирішення у Конституції, є невизначений статус і порядок формування місцевих Рад районного та обласного рівня. І знову тут можливі різні підходи: або залишити все як є (тобто прямі вибори цих Рад із досить великими бюджетними повноваженнями), або піти шляхом, який закладався проектом, але випав з тексту при голосуванні в ніч на 28 червня (обласні та районні рівні є асоційованими рівнями самоврядування).

Як бачимо, процес змін структури влади в Україні, закладений Конституцією, потребуватиме свого законодавчого закріплення. Безпосередньо з тексту Конституції випливає потреба кількох базових законів, що стосуються проблеми місцевого самоврядування. Проекти законів "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеву державну адміністрацію" в грудні 1996 року було схвалено Верховною Радою у першому читанні.

НАЗВА ОДНАКОВА, АЛЕ ПІДХОДИ РІЗНІ

Розділ 11 Конституції України "Місцеве самоврядування", як уже вказувалося вище, не зовсім чітко встановлює норми-принципи, за якими мають утворюватися й діяти місцеві Ради різних рівнів. Така нечіткість одразу ж спричинила появу двох різних підходів до розробки нового закону про місцеве самоврядування.

29 жовтня 1996 року Верховна Рада України на пленарному засіданні розглянула два проекти Закону "Про місцеве самоврядування".

Перший проект "Про місцеве самоврядування в Україні" створила робоча група комісії з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування від 18 вересня 1996 року (далі його називатимемо проектом комісії).

Другий проект із такою ж самою назвою підготувала робоча група, сформована з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Мінюсту, науковців різних навчальних закладів України на замовлення Асоціації міст України (далі — проект АМУ).

Ці два проекти є не тільки втіленням двох різних підходів до вирішення проблем законодавчого закріплення статусу органів самоврядування в державі, розмежування повнова-

жень між органами самоврядування та виконавчої влади то-що, але й документами різних юридичних шкіл, хоча зовні багато норм і статей цих законів збігаються за змістом.

Основні концептуальні відмінності цих двох проектів зведено в таблицю.

№	Проект комісії	Проект Асоціації міст
1.	Детальний документ, який регулює всі матеріальні та процесуальні норми щодо органів місцевого самоврядування. Ухвалення органами самоврядування власних статутів не передбачається. Питання самоврядування регулюються Конституцією та законами.	Містить передусім матеріальні норми та деякі процесуальні, які є однаковими для всіх органів самоврядування. Питання детальної регламентації процесуальних норм переноситься на рівень місцевих статутів, що їх можуть ухвалювати органи самоврядування чи громади окремих міст. Тобто питання самоврядування регулюються Конституцією, законами та місцевими статутами.
2.	Законопроект передбачає здійснення самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу: "Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські Ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні Ради, які представляють їх спільні інтереси".	Місцеве самоврядування здійснюється на всій території України в селах, об'єднаннях сіл, селищах, містах.
3.	Ради населених пунктів та Ради районів і областей формуються за однаковим принципом: "Сільські,	Формування Рад поселень та Рад районів і областей різне. Територіальні громади на

№	Проект комісії	Проект Асоціації міст
	селищні, міські, районні у містах, районні, обласні Ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 4 роки".	основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають на 4 роки відповідно депутатів сільської, селищної, міської Ради та сільського, селищного та міського голову. Територіальні громади сіл (об'єднань сіл), селищ та міст (міст районного значення) в районних Радах представляють сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови за посадою.
4.	Передбачається обов'язкове виділення територіальної громади на рівні районів у містах і — як наслідок — районних у містах органів самоврядування. "У містах з районним поділом територіальні громади діють і на рівні окремих районів або добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду цього міста".	У місті територіальною громадою є всі мешканці міста. "Місцеве самоврядування може здійснюватись і на районному рівні в містах з районним поділом, якщо рішенням територіальної громади міста або міської Ради чи статутом міста передбачено виділення територіальної громади міста."
5.	Повноваження органів місцевого самоврядування вписано дуже детально за галузевим принципом (культура, планування, будівництво, соціальний захист тощо).	Загалом окреслено власну компетенцію органів самоврядування та повноваження, делеговані від держави.
6.	Бюджети місцевого самоврядування формуються за рахунок місцевих податків та відрахувань із загальнодержавних податків, норма-	Бюджети місцевого самоврядування формуються за рахунок місцевих податків і зборів, частини загальнодержавних податків, визна-

№	Проект комісії	Проект Асоціації міст
	тиви яких для областей і міст, що є обласними центрами, встановлює Верховна Рада; до бюджетів районів і міст обласного значення — обласні Ради; до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення — районні Ради.	ченої відповідно до нормативів, затверджених парламентом України на довгостроковій основі.
7.	Не встановлюються вимоги до обов'язкового поділу бюджету на поточний бюджет та бюджет розвитку.	Встановлюється порядок формування й використання поточного бюджету та бюджету інвестицій і розвитку місцевого самоврядування.
8.	Повноваження голови достроково припиняє Верховна Рада після подання голови відповідної державної адміністрації за висновком суду.	Повноваження голови достроково припиняє Президент України за висновком суду про порушення головою законів та Конституції України.
9.	Посадових осіб із самостійним статусом не передбачається.	Представницькі органи місцевого самоврядування можуть передбачити обрання посадових осіб місцевого самоврядування з самостійним статусом (наприклад, скарбник чи керівник муніципальної міліції).
10.	Форма врядування: слабкий мер (голова) — сильна Рада. Кількісний і персональний склад виконкому визначається Радою за пропозицією голови. До складу виконкому входить і секретар Ради. Виконком є підконтрольним, підпорядкованим та підзвітним Раді, що його утворила.	Форма врядування визначається територіальною громадою (її представницьким органом) і закріплюється ухвалою Ради або статутом поселення.

З наведених у таблиці відмінностей можна зрозуміти принципову різницю між цими законопроектами. Перший проект фактично консервує ситуацію з місцевим самоврядуванням у такому вигляді, в якому вона є тепер, другий проект намагається перевести місцеве самоврядування України в річище, характерне для сучасних моделей самоврядування більшості європейських країн або США. Інша річ — наскільки це може прижитися в Україні й наскільки готові до такого підходу всі без винятку органи місцевого самоврядування в Україні.

Сьогодні, хоча чинне законодавство про місцеве самоврядування частково не відповідає нормам Конституції, сама Конституція дає можливість нинішнім органам місцевого самоврядування працювати в наявному правовому полі до ухвалення відповідного нового законодавства.

Але чи варто нині запроваджувати в Україні принципово нову, відмінну від чинної, систему місцевого самоврядування без переобрання Рад? Логіка підказує, що напевне не варто, вже хоча б з огляду на те, що до нових виборів залишилося менше півтора року. Адже нове законодавство буде впроваджуватися в життя ще протягом 5-6 місяців, а там вже почнеться підготовка до виборів, тобто місцева влада на ці рік-півтора буде знову паралізована своїм черговим реформуванням. Аби цього не сталося, можна застосувати різні прийоми:

перший — впровадження нового законодавства, яке передбачає справді кардинальне реформування місцевої влади, почати разом із переобранням цих Рад;

другий — ухвалити зміни в законодавстві суто косметичні, які не потребують жодної суттєвої реорганізації органів самоврядування;

третій — ухвалити нове законодавство вже сьогодні, але основні його новації, що потребують зміни системи влади або нових правовідносин при формуванні органів самоврядування, впроваджувати поступово, відповідно до перехідних положень нового закону.

Розглянуті проекти відрізняються тим, що проект комісії фактично передбачає косметичний характер змін, а проект АМУ намагається суттєво змінити місце й роль місцевого самоврядування в системі влади України.

Саме тому проект закону АМУ має кілька дуже важливих, концептуально нових для українського законодавства про місцеве самоврядування положень.

Перше — пропонується запровадити нормативне регулювання місцевого самоврядування актами двох рівнів: законами, які має ухвалити парламент, та місцевими статутами, що схвалюються або безпосередньо громадами, або їхніми виборними органами.

Друге — новий закон уперше має визначити правові основи фінансових і бюджетних прав органів самоврядування на досить детальному рівні розробки та з певними довготривалими гарантіями.

Третє — законом установлюється вимога щодо визначення державою мінімального рівня забезпеченості послугами мешканців поселень і створення умов для його дотримання.

Четверте — у законі окреслено статус і порядок обрання районних та обласних Рад саме як органів спільних інтересів громад населених пунктів, а не як органів самоврядування району чи області.

П'яте — питання про те, чи повинні існувати районні в містах Ради та чи повинні вони мати власні бюджети, віддається на вирішення міським громадам через статuti.

Що ж до проекту комісії, то він не передбачає можливості застосування в Україні статутного права, приділяє надто багато уваги Радам районного та обласного рівня, наділяючи їх повноваженнями, що безпосередньо не випливають із норм Конституції. Формування та виконання місцевих бюджетів з цим проектом також мало в чому відрізняються від сьогоденної ситуації, хоча Конституція дає можливість для покращення ситуації з бюджетами органів самоврядування. (Звичайно, має низку вад і проект АМУ. Це, зокрема, недостатня процедурна регламентація засідань Ради та її органів, ухвалення й оприлюднення рішень тощо. Очевидно, автори, не вносячи цих положень у проект закону, мали на меті віднести їх регулювання на рівень статутів, але оскільки статuti не є обов'язковим елементом для всіх органів самоврядування, тому хоча б у загальних рисах про це варто сказати в законі. Процедурні моменти краще виписані в проекті комісії).

Чи не найголовніша новація проекту АМУ — це розділ "Правові основи місцевого самоврядування". Адже саме в цьому розділі передбачається, що питання діяльності місцево-

го самоврядування регулюватиметься Конституцією та законами України, а також статутами відповідних поселень. Стаття, яка окреслює сферу регулювання статутом, встановлює, що *"з метою регулювання організації, формування і діяльності територіальної громади та органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, громади або представницькі органи місцевого самоврядування можуть затверджувати статuti, в яких відповідно до Конституції України, цього Закону, інших законодавчих актів визначаються: ..."* і наведено понад десять напрямів в організації самоврядування, які мають знайти своє відображення в статутах. І ось тут слід поміркувати над проблемою, як місцева Рада зможе сформулювати положення, наприклад, щодо *"форми, порядку і гарантії безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення"*, адже навіть статті, які говорять про загальні збори (сходи) громадян та місцеві ініціативи, не передбачають порядку реалізації громадською таких прав, а відсилають це на рівень статутів.

Існує два способи вирішення проблеми. Перше — це розробити модельний статут поселення, в якому передбачити різні варіанти організації та діяльності місцевого самоврядування, а в базовому законі "Про місцеве самоврядування" зробити припис про обов'язковості реалізації в статуті поселення, який ухвалюється громадою чи Радою, положень модельного статуту. Друге — в самому законі детальніше визначити основні мінімальні гарантії громади для реалізації своїх прав, навіть за відсутності статуту. Тим паче, що українське законодавство знає норми, наприклад, трудового права, де допускається робота за контрактом але є застереження, що контракт не може погіршувати правовий захист працівника порівняно з чинним законодавством.

Досягненням проекту АМУ є розділ "Економічні та фінансові основи місцевого самоврядування", особливо частина, що стосується бюджету громади. Адже на сьогодні питання формування та використання місцевого бюджету стоїть як ніколи гостро. Держава передала дедалі більше функцій, пов'язаних із великими фінансовими видатками, органам місцевого самоврядування, не компенсуючи цих видатків новими стабільними надходженнями. Інша проблема — це законодавча нерегульованість питання про те, хто розпоряджається бюджетними коштами, що веде до необґрунтованих фінансових витрат, а то й просто зловживань з боку виконавчих керівників місцевого самоврядування. У більшості країн світу саме проблемам форму-

вання та використання коштів місцевого бюджету приділяється в законах про місцеве самоврядування головна увага.

Позитивним моментом проекту АМУ є й установлення гарантій щодо самостійності місцевих бюджетів та виділення в них двох складників: поточного (адміністративного) бюджету та бюджету інвестицій і розвитку місцевого самоврядування (далі фондовий бюджет). Проте було б варто уточнити деякі норми цього позитивного нововведення.

Тут було б доцільно чіткіше закріпити вимогу, що бюджети місцевого самоврядування мають бути збалансованими, тобто видатки бюджету не можуть перевищувати надходження. З метою компенсації перевищення видатків над доходами у виняткових випадках Рада може взяти банківський кредит, але його розмір мусить не перевищувати третину від розміру адміністративного бюджету. Кредити не можуть використовуватись на покриття видатків адміністративної частини бюджету.

Ведучи мову про право органів місцевого самоврядування брати чи давати кредити, а також випускати місцеві позики, лотереї та інші цінні папери, було б логічно чітко продумати й закріпити в законі механізми, які б не допустили можливого банкрутства громад через надто нерациональне користування таким правом, наприклад, голови поселення чи виконкому. Також було б доцільно в законі впровадити норми щодо обов'язкових умов, що їх мають дотримувати органи самоврядування при наданні кредитів або гарантій під кредити іншим фізичним або юридичним особам. Ці умови — гласність і змагальність. Тобто рішення ухвалюються лише після публічного оголошення про намір кредитування або надання гарантій і лише на конкурсній основі. Крім того, важливо визначитися щодо права органів самоврядування займатися підприємницькою діяльністю. Напевне, і тут варто накласти деякі обмеження, як це робиться в інших країнах.

Оскільки врегулювання питань фінансового наповнення місцевих бюджетів є не тільки дуже важливим, але й дуже складним, варто спробувати в максимально спрощеному вигляді проаналізувати два можливих способи формування державного та місцевих бюджетів.

Принцип наповнення державного і місцевих бюджетів до 1996 року включно проілюстровано на мал.8. Оскільки міс-

цеві податки та збори займають надто малий обсяг у структурі бюджетів, вони на схемах не показані.

Загальнодержавні податки є основним джерелом формування як державного, так і місцевих податків. До того ж нормативи відрахувань до обласного бюджету від цих податків установлює Верховна Рада України, затверджуючи черговий державний бюджет, а вже обласна Рада регламентує нормативи відрахувань від тих самих податків районом області та містам обласного підпорядкування (в межах нормативів, установлених для області). Районна Рада також установлює нормативи відрахувань від тих самих податків, але вже для сільрад та міст районного підпорядкування.

Нова Конституція України передбачила можливість докорінної зміни принципів формування бюджетів населених пунктів, а особливо районів і областей. Можливу схему переміщення бюджетних ресурсів між бюджетами подано на мал.9.

Особливістю такого формування могло б бути те, що обласні бюджети тепер мають формуватися з двох джерел: поперше, з коштів державного бюджету з цільовим призначенням *“для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів”*; по-друге, з коштів місцевих бюджетів населених пунктів *“для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм”*.

З огляду на такі особливості (частина 2 статті 143 Конституції) можна припустити, що тепер бюджети міст, селищ, сіл могли б формуватися з джерел, закріплених законом, тобто або з певних податків повністю, або з частин окремих загальнодержавних податків. Усі інші загальнодержавні податки збираються на рівень держави і вже з держави у вигляді цілком визначених сум повертаються на обласний рівень для їх подальшого розподілу між районами та містами обласного підпорядкування. Тобто тепер ні Верховна Рада, ні обласна (районна) не повинні б установлювати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків відповідно на обласний, районний чи міський рівень. Ці кошти повинні мати конкретний розмір, необхідний як для виконання органами самоврядування делегованих державою повноважень, так і для вирівнювання фінансових ресурсів між багатими та бідними громадами. Адже якщо держава гарантує безплатність і доступність охорони здоров'я і покладає їх забезпечення на органи самоврядування, то вона має надати цим органам певну, обумовлену потребами суму коштів

на охорону здоров'я, а не міфічний норматив від податку, якого сама держава не в змозі зібрати.

Проте для такого чіткого розмежування державних та місцевих бюджетів потрібне й досить чітке розмежування повноважень між власними самоврядними функціями органів самоврядування та делегованими їм державою. І навіряд чи тут можна обійтися загальними фразами, які застосовувалися в законодавстві 1990 року, коли ще не дуже розрізняли кошти держави та кошти самоврядування.

Що стосується інших проблем самоврядування, то варто звернути увагу на досить сумнівні частини проекту комісії, що стосуються повноважень районних та обласних Рад (глава 2). Так, проект закону передбачає, що районні та обласні Ради можуть делегувати (а отже, можуть і не делегувати, залишити за собою) відповідним державним адміністраціям понад 30 різних повноважень. За Конституцією України (частина 2 статті 143) повноваження районних і обласних Рад досить обмежені. Навіть якщо припустити, що у них такі повноваження є, то як вони їх мають виконувати, коли самі не мають виконавчого органу?

Наявність такої великої кількості повноважень у районних та обласних Рад, як це передбачає проект комісії, разом із принципом їх формування прямими виборами знову може призвести до спроб цих Рад керувати Радами населених пунктів та конфліктів їхніх голів із відповідними головами місцевих державних адміністрацій.

Узагалі впровадження системи "слабкий мер — сильна Рада", що впливає з проекту комісії, за умови, що мер, тобто голова міста, обирається прямими виборами, є по своїй суті конфліктною системою. Посадова особа з такою легітимністю не може бути кишеньковою. Ми пам'ятаємо конфлікти між Л.Косаківським та Київрадою. Це був не тільки київський феномен. Але реалізація згаданого проекту призведе до неминучих конфліктів і в інших містах.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» В РЕДАКЦІЇ УЗГОДЖУВАЛЬНОЇ КОМІСІЇ

Як уже було неодноразово в історії українського законодавства, обговорення проектів закону "Про місцеве самоврядування" 29 жовтня 1996 р. засвідчило, що тут знову гору взяла політи-

ка не зовсім логічних компромісів. За основу було прийнято проект комісії і створено Тимчасову спеціальну узгоджувальну комісію, покликану відпрацювати новий проект закону.

За логікою, концепція нового закону мала б відповідати концепції проекту, схваленого за основу. Доручення Тимчасовій спеціальній узгоджувальній комісії передбачало узгодити проект АМУ з проектом комісії. Якби це було навіпаки, тобто якби за основу взяли проект АМУ, то великої складності тут би не виникло. Адже в рамках концепції законопроекту АМУ можна реалізувати більшість справді цінних положень проекту комісії. Таке поєднання дало б дуже непоганий результат. Узгоджувальна ж комісія одержала складне завдання поєднати різні проекти.

І все ж робота над проектом Тимчасової спеціальної узгоджувальної комісії була дуже корисною. З кожним додатковим днем такої роботи все більше депутатів усвідомлювали суть проблем місцевого самоврядування, в остаточному проекті закону з'явилося декілька нових норм, які є дуже позитивними. Передусім це стосується бюджетно-фінансових питань місцевого самоврядування.

Але проект узгоджувальної комісії не усунув та й, напевне, не міг усунути всіх недоліків прийнятого за основу проекту закону. І не вдаючись у детальний аналіз остаточного тексту проекту, оскільки концептуально, за винятком розділу про фінанси і бюджет, він суттєво не відрізняється від проекту комісії, сформулюємо головні ідеї проекту.

1. Проект закону регулює практично всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування і хоча й передбачає можливість прийняття статуту місцевої громади, проте не визначає сфер регулювання статутом. Тобто статут не може бути реально діючим інструментом багатоманітності форм місцевого самоврядування.

2. Ради населених пунктів є самостійними у прийнятті рішень з питань, що відносяться до їх компетенції, і не мають підпорядкування по вертикалі чи горизонталі.

3. Для міст з поділом на райони передбачається досить складна правова модель: «за рішенням територіальної громади міста або міської Ради, у міських районах можуть утворюватися районні Ради». В той же час «рішення про наділення міських Рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у

містах, приймається на місцевих референдумах цих громад». Та «обсяг і межі повноважень районних у містах Рад та їх виконавчих комітетів визначаються відповідними міськими Радами за узгодженням з районними у містах Радами...»

Тобто питання існування районних у містах Рад так і залишається не вирішеним.

4. Обласні та районні Ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, проте формуються вони прямими виборами і, не маючи власних виконавчих органів, делегують велику кількість власних повноважень місцевим державним адміністраціям.

5. Виконавчі комітети Рад населених пунктів та районних у містах Рад є підконтрольними, підпорядкованими і підзвітними відповідним Радам, а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади — підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

6. Голова села, селища, міста та голова районної у місті Ради очолює відповідний виконавчий комітет. Утворюються виконкоми відповідними Радами, вони ж затверджують і персональний склад виконкому за поданням голови. Питання, що являе собою виконком — колегіальний, одноособовий, виконавчий чи дорадчий орган при голові — обійдено.

7. В законопроекті зроблено спробу виписати не повноваження місцевого самоврядування, а повноваження місцевих Рад та їх виконавчих органів по різних галузях. У кожній із галузей повноваження розподіляються на самоврядні та делеговані. Проте такий розподіл виконано досить нечітко, декларативно, що навряд чи дасть змогу реалізувати принцип розподілу коштів у місцевих бюджетах, як передбачається проектом.

8. Законопроект передбачає існування як місцевих, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних бюджетів. Правда, складання та виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації.

Самостійність бюджетів місцевого самоврядування має гарантуватися закріпленнями за ними на стабільній основі доходами, які визначаються на весь термін повноважень Ради. У доходній частині бюджету окремо виділяються доходи, спрямовані на виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для виконання делегованих повноважень виконавчої влади. Бюджет місцевого самоврядування поділяється на поточний

бюджет та бюджет розвитку. Окремо передбачаються і видатки поточного бюджету та бюджету розвитку, а також видатки на виконання власних та делегованих повноважень.

Як видно із наведеного вище, новий проект узгоджувальної комісії є певним компромісом між проектом Асоціації міст України та проектом комісії з питань державного будівництва, діяльності Рад і місцевого самоврядування, проте багато питань, які є гальмом на шляху становлення місцевого самоврядування в Україні та які можуть провокувати конфлікти в структурі органів місцевого самоврядування, так і залишилися не вирішеними. Наприклад, позитивні здобутки проекту, що з'явилися в розділі про місцеві бюджети, вступають у суперечність із статтями проекту, які розподіляють повноваження місцевого самоврядування на власні та делеговані державою. Оскільки такий розподіл є суто декларативним, а не конкретним, то і фінанси розподілити буде вкрай важко.

Як показало обговорення в парламенті, на законодавчому рівні ще немає одностайної думки, як саме реалізувати положення Конституції в новому законодавстві про місцеве самоврядування. Навряд чи є така одностайність і в органах виконавчої влади, та й серед депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що виконавча влада не внесла свого проекту закону про місцеве самоврядування на розгляд Верховної Ради, а позиції Рад різних рівнів адміністративно-територіального устрою щодо системи самоврядування часто є діаметрально протилежними. Можливо, це цілком нормальне явище.

Однак за таких умов уже всім зрозуміло, що чергова форма місцевої влади в Україні навряд чи буде простою й навряд чи буде останньою. Втім, самоврядування в Україні вже стало реальністю. Спроба впровадити його згори в 1990 році, незважаючи на складнощі, дала певний результат. Сьогодні цей процес пішов і знизу.

Підтвердженням такого висновку є активна участь асоціацій місцевого самоврядування в підготовці законопроектів для цього сектора та поява в Україні місцевих громадських ініціатив щодо створення нових форм локального самоврядування. Це і є запорукою успіху в становленні місцевого самоврядування в Україні.

P.S. Доки книга готувалася до друку, Верховна Рада України схвалила у квітні 1997 р. в третьому читанні Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Якщо Президент його підпише, депутати й працівники місцевих Рад найближчим часом одержать нову правову основу для своєї діяльності. Як ми й передбачали, робота над законопроектом не змогла принципово вплинути на його концепцію, і він залишився фактично законом про органи місцевого самоврядування, а не законом про місцеве самоврядування, як стверджує його назва. Проте юридична техніка закону значно поліпшилась, у ньому враховано деякі пропозиції законопроекту Асоціації міст, які можуть бути розвинені в майбутньому законодавстві. Оскільки ухвалений закон є результатом компромісів, то він так і не зміг розв'язати всіх проблем, які стоять нині перед місцевим самоврядуванням, і вже незабаром виникне потреба у змінах і доповненнях до цього закону, а також в ухваленні низки інших.

Додаток

Перелік нормативних актів, що регулювали питання діяльності місцевого самоврядування в Україні за останній період (1968—1996 роки)

1. 2 липня 1968 року. Закон Української РСР “Про сільську Раду народних депутатів Української РСР”.
2. 2 липня 1968 року. Закон Української РСР “Про селищну Раду народних депутатів Української РСР”.
3. 15 липня 1971 року. Закон Української РСР “Про районну Раду народних депутатів Української РСР”.
4. 15 липня 1971 року. Закон Української РСР “Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР”.
5. 27 травня 1979 року. Закон Української РСР “Про вибори до місцевих Рад народних депутатів”.
6. 31 жовтня 1980 року. Закон Української РСР “Про обласну Раду народних депутатів Української РСР”.
7. 27 жовтня 1989 року. Закон Української РСР “Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР”.
8. 5 березня 1990 року. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР “Про примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР”.

9. 5 грудня 1990 року. Закон Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР”.

10. 7 грудня 1990 року. Закон Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”.

11. 5 березня 1992 року. Закон України “Про Представника Президента України”.

12. 26 березня 1992 року. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”.

13. 29 квітня 1992 року. Закон України “Про статус Автономної Республіки Крим”.

14. 17 грудня 1992 року. Закон України “Про представництво Президента України в Республіці Крим”.

15. 3 лютого 1994 року. Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”.

16. 24 лютого 1994 року. Закон України “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад”.

17. 17 червня 1994 року. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад”.

18. 28 червня 1994 року. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”.

19. 6 серпня 1994 року. Указ Президента України “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях”.

20. 17 березня 1995 року. Закон України “Про Автономну Республіку Крим”.

21. 28 травня 1995 року. Закон України “Про бюджетну систему України”(нова редакція).

22. 8 червня 1995 року. Конституційний Договір “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”.

23. 21 серпня 1995 року. Указ Президента України “Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію”.

24. 30 грудня 1995 року. Указ Президента України “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад”.

СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ: СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ

1. ПРИЧИНИ, ЗМІСТ І РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРШОГО ЕТАПУ СУДОВО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Ідея судово-правової реформи в Україні виникла ще в роки радянської "перебудови", але до 1990 року практичного значення не мала. Саме Декларація про державний суверенітет України закріпила принцип поділу влади й формально виділила судову владу в самостійну гілку. Згодом до Конституції Української РСР 1978 року були внесені зміни, що стосувалися судової влади, зокрема, було засновано Конституційний Суд України.

Проте судово-правова система України, особливо після проголошення незалежності України, потребувала глибоких політико-правових змін, обумовлених переходом країни від тоталітарного режиму до плюралістичної демократії, проголошенням верховенства прав людини й громадянина, формування національної судово-правової системи тощо.

Необхідність демократичної судово-правової реформи в Україні була зумовлена перш за все тим, що суди, вся система юстиції та чинне законодавство, яке регулювало діяльність правозахисних і правоохоронних органів, переживали глибоку кризу. Суди не охороняли насправді права людини й громадянина: вони були важливим елементом карально-репресивної радянської системи. Реальна влада належала партійно-радянським органам. Законодавство Української РСР не відповідало змінам, що відбувалися на зламі 80 — 90-х рр. в українському суспільстві.

Кризові явища судово-правової системи посилювалися переважністю судів та інших органів цієї системи. Зокрема, це стосувалося кримінальної юстиції. Скажімо, протягом

1991 року в Україні було вчинено 405500 злочинів, або на 9,7 відсотка більше, ніж 1990 року. З них було розкрито всього 52,3 відсотка злочинів; передано на розгляд суду тільки кожен другий злочин. Слідчі МВС щорічно розслідували не менш як 80 кримінальних справ кожен. Низьким був рівень соціальної захищеності суддів, а половина судів розташовувалася в непристосованих приміщеннях. Спостерігався вплив кадрів: в 1986—1991 рр. звільнилося близько 2000 слідчих МВС; у 1989—1991 рр. — 20 відсотків суддів. Посилився тиск на органи правосуддя з боку депутатського корпусу, обрання суддів нерідко супроводжувалося політичною чисткою тощо. Тому проведення судово-правової реформи стало необхідним елементом українського державотворення, засобом подолання кризи старої радянської судово-правової системи, яка могла функціонувати тільки за умов тоталітарного режиму.

Дискусії навколо судово-правової реформи велися в колегії з питань правової політики Державної думи України, комісіях Верховної Ради, Міністерстві юстиції, Верховному Суду, Вищому арбітражному суду, Генеральній прокуратурі України. Крім цього, до дискусії приєдналися науковці-юристи, засоби масової інформації, громадські фонди тощо.

Щодо змісту судово-правової реформи в політичних колах України існувало кілька підходів: радикальний, поміркований і консервативний. Радикальний підхід сповідували депутати-демократи (Народна Рада) у Верховній Раді України, які домагалися звільнення судової системи від вад і перекосів її радянського варіанту. Помірковану судово-правову реформу обстоювали по-центристському налаштовані політики з числа народних депутатів України, частина науковців тощо. З огляду на реальні умови суспільного розвитку, вони обстоювали часткові зміни в судовій системі. Чинovníки-консерватори намагалися звести реформу до зміни вивісок, тобто зберегти стару судову систему. Судові органи підтримували ідею судово-правової реформи насамперед у питаннях соціального захисту суддів та матеріально-технічного забезпечення судів. Міністерство юстиції намагалось зберегти свій вплив на суди завдяки кадровій політиці та фінансовому контролю. Врешті, у червні 1992 року Верховна Рада ухвалила Концепцію судово-правової реформи в Україні, яка була компромісом політичних сил і передбачала поміркований варіант реформи.

В ході судово-правової реформи необхідно було вирішити завдання:

- а) здійснення демократичних ідей правосуддя, вироблених світовою практикою та наукою;
- б) забезпечення правових гарантій незалежності судової влади;
- в) запровадження спеціалізації судів;
- г) наближення судів до населення;
- д) чіткого визначення компетенції різних ланок судової системи;
- е) гарантування права громадян на розгляд їхніх справ незалежним, компетентним і неупередженим судом тощо.

Центральне місце в Концепції судово-правової реформи відводилося питанням формування судової влади як рівної іншим гілкам державної влади. В цій Концепції також йшлося про статус суддів, про реформування органів розслідування, прокуратури, адвокатури та юстиції, про Міністерство юстиції України, про соціальний захист суддів, фінансування й матеріально-технічне забезпечення діяльності судової влади, про етапи судово-правової реформи.

Концепція судово-правової реформи в Україні 1992 р. відіграла певну роль у вирішенні проблем судово-правової системи. На її виконання було ухвалено низку законодавчих актів: про статус суддів, про органи суддівського самоврядування, про Конституційний Суд України та інші. Проте ця реформа не отримала належної підтримки з боку законодавчої та виконавчої влади. З обранням 1994 р. Президентом України Леоніда Кучми й оновленням складу Верховної Ради України судово-правова реформа актуалізувалася. У Верховній Раді, Верховному Суді та Міністерстві юстиції України з'явилися нові редакції Концепції судово-правової реформи, які відбивали радикальніші підходи до проблем судової системи. Але, крім політичних та наукових дискусій, ці нові підходи до вищезгаданих проблем нічого не викликали. Частково напрацьованим таким чином пропозиції ввійшли до Конституційного Договору між Верховною Радою та Президентом України від 8 червня 1995 року, а також до Конституції України 1996 року. З ухваленням нового Основного Закону питання про реформу судово-правової системи набуло якісно іншого зву-

чання: Конституція стала правовою основою такої реформи, яка має завершитися протягом наступних п'яти років. Таким чином, Концепція судово-правової реформи 1992 р., по суті, втратила своє юридичне й практичне значення, а з нею закінчився перший, початковий етап реалізації цієї реформи.

2. СУЧАСНИЙ СТАН СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Після ухвалення Конституції України 1996 р. увага політиків і громадськості до проблем та завдань судової влади помітно зросла. Це зумовлено тим, що Конституція формально розширила судові гарантії прав і свобод громадян, запровадила нову структуру судової влади тощо. Ще більшою мірою на підвищення громадсько-політичної уваги до судової влади вплинуло сформування в жовтні 1996 р. Конституційного Суду, з яким певні кола українського суспільства пов'язують надії на встановлення реального верховенства Конституції, захист прав і свобод громадян.

Згідно з Конституцією, судову владу здійснюють лише суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Кожен громадянин може звертатися до суду по захист своїх конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України.

Здійснення судової влади Конституція покладає на Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції. Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в державі і покликаний вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції, давати офіційне тлумачення Конституції та законів України.

До судів загальної юрисдикції належать: Верховний Суд України — найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції; найвищі судові органи спеціалізованих судів (на зразок Вишого арбітражного суду України); апеляційні та місцеві суди. Створення надзвичайних та особливих судів Конституція не допускає. Суди загальної юрисдикції розглядають усі судові справи, крім справ, віднесених до компетенції Конституційного Суду.

Підвищено вимоги до суддів судів загальної юрисдикції. Конституція України забороняє їм належати до політичних партій. Відповідно до Основного Закону на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією громадянин України, не молодший за 25 років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як 3 роки, проживає в Україні не менш як 10 років та володіє українською мовою. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та професійного рівня встановлюються законом (ідеться про суддів обласних та вищих судів).

Судова система, таким чином, набула рис демократичної судової влади, яка самостійно вирішує правові конфлікти в державі.

В перехідний період від тоталітарної до демократичної держави, який переживає Україна, судова влада з інструменту переважно каральної політики перетворюється на засіб правового захисту громадян. Але це перетворення відбувається не просто. На процес реформування судової влади впливає стан українського суспільства, в якому розпадаються старі соціальні структури й формуються нові. Негативні суспільні тенденції не можуть не впливати на суди та суддів. Звідси — непоодинокі факти судового свавілля, корупції, бюрократизму та інших негативних явищ.

Стара судова система трималася на безправ'ї суддів, диктаті партноменклатури, залякуванні народу репресіями. Підвищення статусу суддів, створення умов для підпорядкування їх тільки законам, зміна негативного іміджу суддів на позитивний імідж гарантів прав громадян дещо покращили умови діяльності судів і суддів у незалежній Україні.

3. АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ — ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Відомо, що самими тільки політичними та бюрократичними методами демократичну, соціальну й правову державу не збудуєш. Її можна збудувати тільки через активний захист соціальних та інших цінностей, закладених у Конституції, безпосередньо в суді. Сучасні правові держави відбулися саме тому, що народ через суд змусив владу поважати закони, права й свободи громадян. Аби наша держава перетворилася на

правову, також треба, щоб народ ефективно використовував суд для захисту своїх прав і законних інтересів. Насамперед потрібно запроваджувати адміністративну юстицію, суть якої — в захисті прав громадян від перевищення влади, тобто свавілля, адміністративних органів і чиновників.

Ще в XIX столітті у Франції, щоб уберегти централізовану адміністративну систему від контролю загальних судів, які не розуміли специфіки цієї системи, створили в структурах виконавчої влади т. зв. адміністративні трибунали для розгляду скарг громадян на незаконні дії адміністративних органів та їхніх посадових осіб. Протягом двох століть система адміністративної юстиції у Франції вдосконалювалась і стала ефективним засобом захисту прав громадян від адміністративного свавілля. Сьогодні інститут адміністративної юстиції утвердився в багатьох країнах Західної Європи. В деяких із цих країн в судовій системі було виділено самостійну систему адміністративних судів. Цим шляхом пішли, зокрема, Німеччина й Австрія. З 1992 р. це питання обговорюється й в Україні, але на перешкоді стоїть несприйняття старою судовою системою цього виду юстиції. З ухваленням Конституції 1996 р. справа зрушила з мертвої точки, і проект закону про адміністративні суди було внесено на розгляд парламенту.

Адміністративна юстиція — це вид правосуддя, який здійснюється з метою розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших юридичних і фізичних осіб на незаконні дії (бездіяльність) органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб та деяких інших структур публічної влади, що завдають позивачам матеріальних і моральних збитків. Сьогодні в Україні через відсутність адміністративних судів мільйони потенційних скарг просто не подаються. Розгляд таких скарг міг би стати додатковим стимулом для вдосконалення діяльності органів виконавчої влади, обмеження чиновницького свавілля, безгосподарності тощо. Досвід інших країн (і вітчизняний частково також) підтверджує істину, що ніщо краще не дисциплінує адміністративні органи та їхніх посадових осіб, ніж адміністративна юстиція.

Без неї проблематичною є й ефективність діяльності Конституційного Суду України, який може стати "острівцем права" в морі безправ'я. Фактично тільки із запровадженням адміністративної юстиції розпочнеться радикальна судово-правова реформа.

Проте для прискорення реформи судової системи в українському суспільстві не створено політичних, економічних та інших передумов. Немає реальної багатопартійної системи, здатної забезпечити проведення відповідної державної політики. В громадянському суспільстві ще не накопичилася критична маса політичних, інтелектуальних, соціальних та інших сил, зацікавлених у реформуванні судової системи. Відсутність реальної економічної реформи знижує рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення судової влади.

4. Народ і судова влада

Згідно з Конституцією України народ є джерелом влади, в тім числі й судової. Але безпосередньо народ не обирає суддів — це справа Верховної Ради та Президента України як повноважних представників народу.

Народ може безпосередньо впливати на судову владу завдяки всеукраїнському референдуму, за винятком питань амністії. Але на це потрібна ініціатива Верховної Ради або Президента відповідно до їхніх повноважень, або ініціатива 3 млн. громадян, які мають право голосу. Поки що Президент і Верховна Рада, діючи від імені народу, формально забезпечують його інтереси в діяльності судової влади.

Чи означає це, що в Україні здійснюється принцип: судова влада народу, волею народу і для народу (перефразовуючи відомий принцип народоладдя французької конституції)? Однозначної відповіді немає.

Здебільшого народ сприймає судову владу досить критично, згадуючи її роль репресивної машини в радянський період. Ця влада ще повинна завоювати довіру народу своїми справедливими та об'єктивними рішеннями. Проте завдяки новій Конституції народ може виборювати в суді будь-яке закріплене в ній право. Аби громадяни без жодних упереджень зверталися по захист своїх прав до суду, необхідно змінити їхнє уявлення про відносини з органами правосуддя. Звернення до суду має бути настільки ж простим, як і лист до газети, на радіо чи телебачення. Доступність суду — важливий принцип правової держави, який ще треба реалізувати в законодавстві та на практиці.

5. Судова влада і місцеве самоврядування

Із судовою владою народ взаємодіє також за посередництвом ще одного інституту, через який він, відповідно до Конституції України, здійснює владу — органів місцевого самоврядування. Шоправда, в розділі XI Основного Закону місцеве самоврядування закріплюється як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 140). Отже, місцеве самоврядування лише умовно можна назвати формою реалізації народного суверенітету. Але воно є у нас і за кордоном важливим елементом громадянського суспільства.

Відносини органів судової влади та місцевого самоврядування досить складні. Судова влада є засобом контролю за діяльністю органів самоврядування: рішення цих органів із мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України призупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Сьогодні право призупиняти такі рішення належить прокуратурі, а з часом воно може бути передане місцевим державним адміністраціям.

Недостатній рівень правової роботи в органах місцевого самоврядування, які в радянські часи звикли діяти за вказівками партійних органів, призводить до ухвалення великої кількості актів з порушенням законодавства. Якщо зважити, що чимала частина порушень законодавства стосується прав громадян, взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади, то від позиції судових органів залежить певною мірою і характер діяльності органів самоврядування.

Свою чергою, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до судів загальної юрисдикції по захист своїх прав і законних інтересів. На практиці органи самоврядування користуються цим правом, але поки що не мають достатнього досвіду. Вони потребують юридичної допомоги з боку громадських організацій місцевого самоврядування (як, наприклад, Асоціації міст України).

Конституція закріпила нові гарантії місцевого самоврядування як одного з фундаментальних інститутів демократичного політичного режиму. Але й далі діють закони (про бю-

джетну систему, про місцеві податки і збори тощо), які, всупереч Конституції, зазіхають на права місцевого самоврядування. Конституційний Суд України самостійно не може переглядати відповідність законів Конституції. І самі органи самоврядування не можуть звертатися до нього з цим питанням, хіба що йдеться про тлумачення тих чи інших положень законодавства. Змінивши формально статус місцевого самоврядування, Конституція не дає достатніх гарантій його захисту. Потрібна допомога Президента України чи 45 народних депутатів України, які мають право звертатися до Конституційного Суду з поданням про перевірку конституційності законів. Але щоб домогтися її, треба вести серйозну лобістську діяльність, яка під силу лише великим громадським організаціям місцевого самоврядування.

6. Судова влада і партії

Особлива роль у становленні демократичної судової влади в Україні належить політичним партіям.

Судова влада буде далеко від проблем народу, якщо різні елементи громадянського суспільства — партії, громадські організації, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, навчальні та наукові установи, заклади культури тощо не порушуватимуть питання про реалізацію радикальної судово-правової реформи в Україні, закріпленої в Конституції 1996 р., про підвищення рівня правової культури народу.

Судова система може вважатися конституційною, коли вона побудована таким чином, що професійні судді не можуть належати до політичних партій. Цей принцип забезпечує незалежність суддів від втручання партійно-політичних органів і підпорядкування суддів тільки законам. Враховуючи радянське минуле, коли партійні органи через суддів—членів партії безпосередньо втручалися в діяльність судів, несумісність між посадою судді та його партійністю, коли суддя, який є членом політичної партії, повинен вийти з неї або подати у відставку, є виправданою.

Водночас політичні партії не позбавлені можливості впливу на державну політику в галузі юстиції, об'єктом якої є судова система. Щоправда, ставляться вони до цієї політики по-різному.

Загалом політичні партії не виявляють особливого інтересу до пристосування судової системи до потреб та інтересів народу. "Партія влади", тобто правляча державна бюрократія, практично монополізує формування та реалізацію політики в галузі юстиції. Цим пояснюється та обставина, що судова влада дбає, головним чином, про захист інтересів цієї "партії", яка претендує на роль виразника загальнонаціональних інтересів. Поки існує неформальний політичний союз між колишньою партноменклатурою, яка збереглася в усіх ешелонах влади, та новою т. зв. демократичною номенклатурою, реформування судової влади в інтересах народу буде дуже проблематичним. Коли ж цей союз буде поставлено під сумнів (а це може статися після наступних парламентських, комунальних і президентських виборів у разі рішучої перемоги одного з учасників союзу), тоді можливе або поглиблення демократичних засад судової системи, наближення її до народу, або ж варіант відновлення старих радянських елементів судової системи, аж до т. зв. товариських судів. Цей варіант не можна скидати з рахунку, хоча він можливий лише за умови внесення відповідних змін до Конституції України або її повного скасування.

Скоріше за все, політичний союз старої та нової номенклатури найближчим часом не буде порушено, і "партія влади" й надалі зберігатиме контроль над судовою владою.

7. Судова влада і громадські організації

У розвиток демократичних засад судової влади роблять внесок і громадські організації. Конституція України дозволяє суддям брати участь у діяльності громадських організацій, крім профспілкових (ст. 127). Вони можуть створювати регіональні та всеукраїнські організації суддів, входять до складу інших громадських організацій (об'єднань юристів, наукових товариств тощо). На відміну від політичних партій, громадські організації зорієнтовані на задоволення духовних, соціальних та інших потреб своїх членів. Але це не заважає їм також впливати на державну політику в галузі юстиції.

Певна частина громадських організацій (правозахисних, юристів, адвокатів та ін.) намагається впливати на цю політику

цілеспрямованою діяльністю в галузі юстиції. Вони проводять конференції, семінари тощо, на яких формують громадську думку з актуальних питань судової системи, підвищують правову та етичну культуру суддів. Деякі незалежні громадські організації активно виступають на захист прав людини, використовують судові процеси задля обмеження чиновницького свавілля тощо. Але ці організації не задають (за нинішніх умов і не можуть задавати) тон у державній політиці в галузі юстиції, наприклад, у перетворенні судів на справжні органи правового захисту. Сам правозахисний рух, започаткований в Україні ще в 60–70-ті роки опозиційно налаштованими до радянської влади групами інтелігенції, ще не став помітним явищем суспільного життя, хоча має широку соціальну базу та стає делалі організованішим. Сьогодні він поповнюється силами різного громадського спрямування, які ставлять за мету захист нової Конституції України, закріплених у ній прав і свобод громадян, інших демократичних інститутів. Цілком імовірно, що в Україні з часом сформується організація на зразок японської Народної ліги захисту Конституції, яка може об'єднати різні політичні та громадські сили, зацікавлені в непорушності положень Конституції України.

8. СУДОВА ВЛАДА І ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Важливим інструментом демократизації судової влади є засоби масової інформації, які формують на різних рівнях суспільної ієрархії громадську думку про цю владу.

Донедавна ЗМІ прославляли демократизм радянської судової системи, бувши знаряддям політичної пропаганди правлячої партії. Нині вони стали незалежними від політики окремої партії і самостійно здійснюють покладені на них суспільні функції, в т. ч. щодо судової влади.

Але водночас відбувається різка зміна у відносинах між засобами масової інформації та судовою владою. Кілька десятків судових процесів (у загальних та арбітражних судах) проти ЗМІ — переважно за образи честі й гідності — засвідчили, що судова влада не завжди є гарантом свободи слова.

Крім того, якщо раніше на підставі опублікованих у пресі критичних статей про суддів їх могли виключити з партії та звільнити з роботи, то тепер така критика практично не діє. Ба більше, за першої нагоди засобам інформації нагадують

про їхню “негідну” поведінку. Несприйняття судовою владою об'єктивної критики з боку ЗМІ — серйозна перешкода на шляху її демократизації. Президент України, Верховна Рада, Вища рада юстиції, прокуратура, податкова адміністрація майже не реагують на критичні матеріали про діяльність судів і суддів. Українські засоби масової інформації ще не стали достатньо незалежними й авторитетними, тому вони не можуть ефективно впливати на судову владу, на добір у ній кадрів, на неформальні корпоративні традиції та звичаї тощо. Тобто справжньої четвертої влади в Україні ще немає.

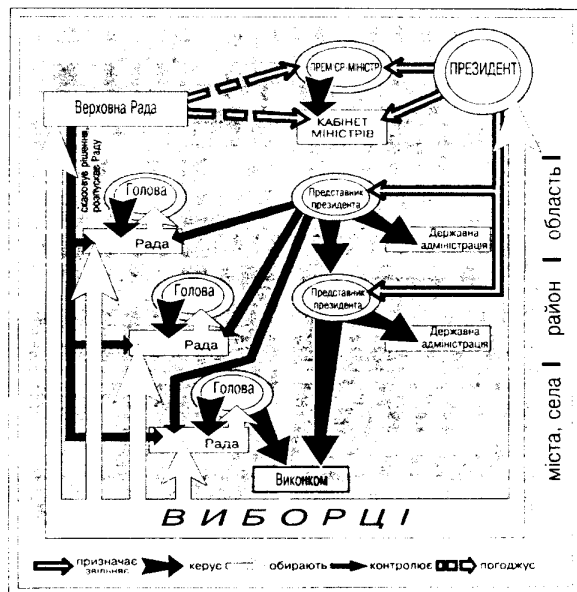
З іншого боку, ЗМІ, висвітлюючи діяльність судової влади, дещо звужують тематику матеріалів. Здебільшого вони обмежуються судовою, точніше судово-кримінальною хронікою. Тим часом повз їхню увагу майже повністю проходить судовий розгляд адміністративних, цивільних, фінансових та інших справ. Як і в радянські часи, завдяки засобам масової інформації громадськість пов'язує судову діяльність головним чином із боротьбою проти криміналу. Це стереотип, сформований старою ідеологією, яка використовувала такого роду інформації, щоб залякувати населення репресіями. Нині набагато більшої уваги заслуговує діяльність суду у сфері приватного права, висвітлення якої дозволить формувати в громадян уявлення про право власності, честь і гідність людини, свободу підприємницької діяльності, сімейні взаємовідносини тощо.

Засоби масової інформації, як голос народу, повинні не просто бути на одному рівні з судовою владою, а й бути її “громадським суддею”. Від цього всі вииграють: і народ, і судді, і засоби масової інформації.

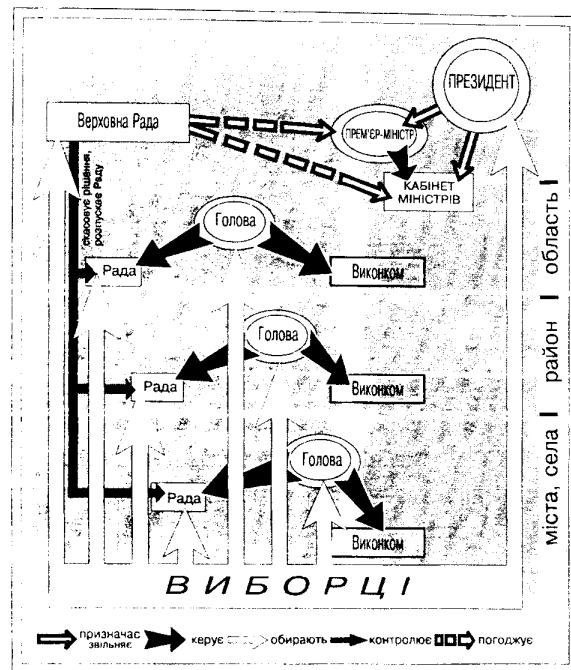
Звичайно, проведений вище аналіз суспільно-політичних аспектів становлення демократичної судової влади далеко не повний. Але й такий аналіз дозволяє стверджувати, що судова влада ще не стала гарантом вільного розвитку українського суспільства. А отже, народ ще не може ефективно користуватися наданими йому Конституцією та законами правами й свободами. Такий суспільний стан судової влади, характерний для перехідного періоду, може змінитися лише за умови активної ролі громадянського суспільства. Тільки тоді може утвердитися сильна й ефективна судова влада, що стоїть на сторожі Конституції та законів, є одним із гарантів свободи і громадянського суспільства.

СТРУКТУРА ВЛАДИ В УКРАЇНІ

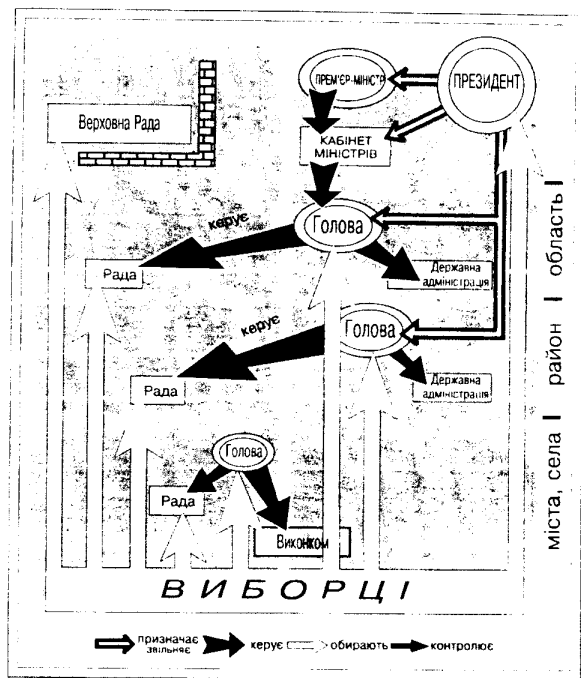
УКЛАДАЧІ СХЕМ 1-7 — АНАТОЛІЙ ТКАЧУК,
ЄВГЕН ЛАПІН, СХЕМ 8-9 — АНАТОЛІЙ ТКАЧУК.



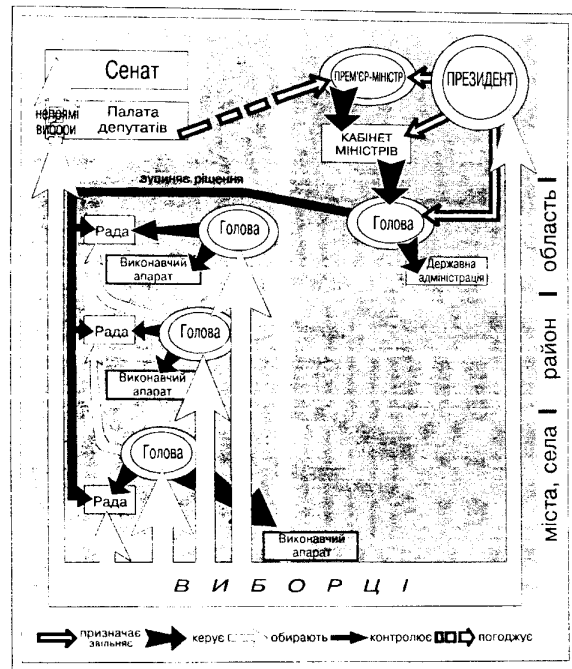
Мал. 1. Структура влади в 1992-94 рр.



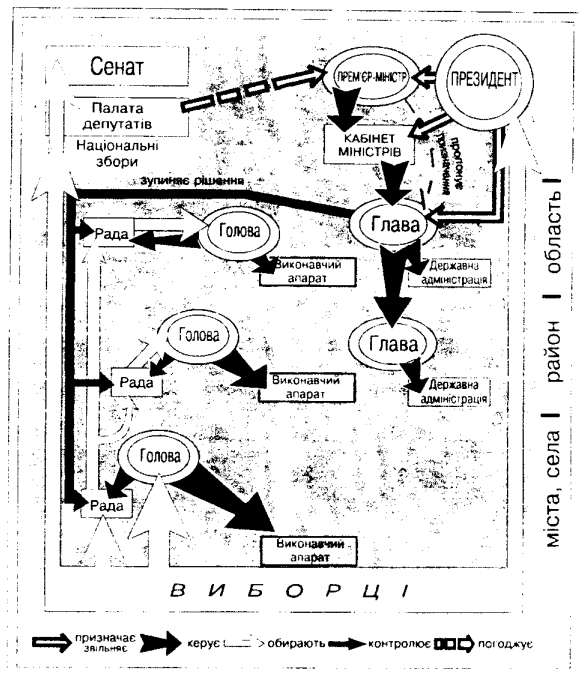
Мал. 2. Структура влади з 26.06.94 по 08.06.95.



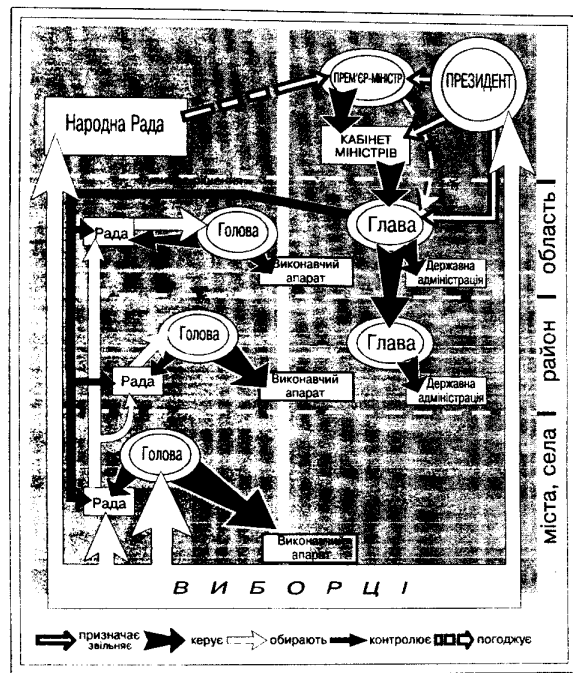
Мал.3. Структура влади згідно Конституційному договору (8.6.95)



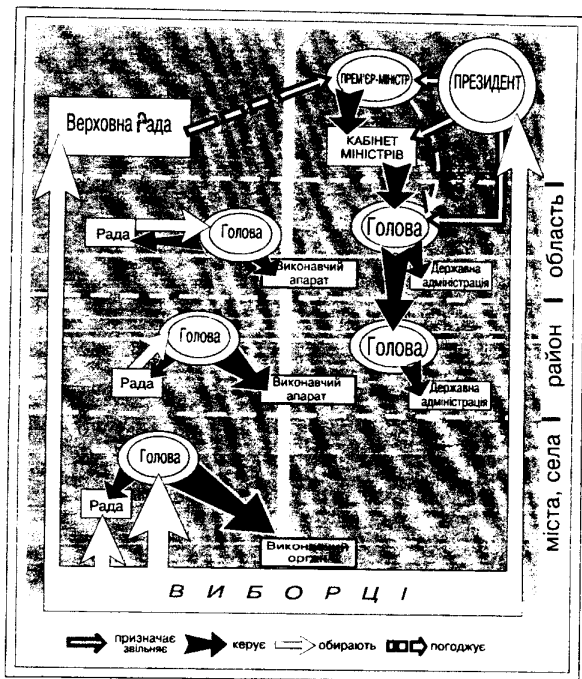
Мал.4. Проект нової Конституції від 15.11.95



Мал.5. Проект нової Конституції України від 11.3.96



Мал.6. Проект нової Конституції України від 20.5.96



Мал.7. Нова Конституція України
(28.06.96)



Мал.8. Традиційна (спрощена) схема формування бюджетів в Україні 1990-1996рр.

ХРОНІКА ПОДІЙ 1990-1996 рр.

УКЛАДАЧ — ВАЛЕРІЙ ЗАЙЦЕВ



Мал.9. Схема (спрощена) формування бюджетів в Україні за Конституцією 1996 р.

1990 р.

- 3 липня Верховна Рада України ухвалила Закон "Про економічну самостійність Української РСР".
- 11 липня Оприлюднено заяву Голови ВР В. Івашка (від 9 липня) про відставку з посади Голови ВР УРСР.
- 16 липня ВР ухвалила Декларацію про державний суверенітет України.
- 18 липня ВР задовольнила прохання В. Івашка про відставку. Головою ВР обрано Л. Кравчука (239 голосів "за").
- 19 жовтня Відставка Голови Ради Міністрів В. Масола.
- 24 жовтня ВР ухвалила постанову про створення Комісії з розробки нової Конституції України. Голова комісії — Голова ВР Л. Кравчук.
- 14 листопада Головою Ради Міністрів УРСР обрано В.Фокіна.

1991 р.

- 17 березня Відбулися всесоюзний референдум щодо збереження СРСР як «оновленої федерації» (по Україні — 70,16% "за") та всеукраїнське опитування про входження в Союз на засадах Декларації про державний суверенітет України (80,17% — "за").
- 19 червня ВР ухвалила Концепцію нової Конституції України.
- 5 липня ВР ухвалила Закон "Про Президента УРСР".
- 24 серпня ВР ухвалила Акт проголошення незалежності України.

1 грудня Відбувся референдум про незалежність України ("за" — 90,32%; "проти" — 7,58%) та вибори Президента України (переміг Л. Кравчук — 61,59% голосів).

5 грудня Головою ВР обрано І. Плюща.

8 грудня Голова ВР Білорусі С. Шушкевич і Президенти Росії та України Б. Єльцин і Л. Кравчук підписали угоду про розпуск СРСР та утворення Співдружності Незалежних Держав.

1992 р.

5 березня ВР прийняла Закон "Про Представника Президента України".

26 березня ВР прийняла Закон "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування".

22 квітня ВР обрала Голову ВР І. Плюща співголовою Конституційної комісії.

Травень-червень Підготовка першого проекту нової Конституції України.

30 червня ВР обговорила перший проект Конституції.

1 жовтня ВР ухвалила відставку прем'єр-міністра В. Фокіна і відправила у відставку уряд.

13 жовтня ВР обрала прем'єр-міністром Л. Кучму.

18 листопада За доповіддю прем'єра Л. Кучми ВР ухвалила Закон "Про тимчасове зупинення повноважень ВР і Президента України". На 6 місяців Кабмінні делеговані надзвичайні повноваження.

1993 р.

20-21 травня Президент Л. Кравчук заявив про готовність очолити КМ, а з надзвичайних повноважень взяти собі право видавати укази з не врегульованих економічних питань. Прем'єр Л. Кучма, підтримавши необхідність зосередити владу та продовжити надзвичайні повноваження або КМ, або Президента, одночасно зажадав

власної відставки. ВР відставку Л. Кучми не прийняла, надзвичайних повноважень не надала.

2 червня На сесії ВР Л. Кравчук зажадав зосередження у своїх руках уряду та держадміністрацій. ВР відхилила: пропозицію прем'єра, щоб КМ очолив Президент; проект постанови про надання КМ права видавати протягом року законодавчі декрети; запропонований Президентом закон "Про структуру державної виконавчої влади".

11 червня Мера Донецька Ю. Звягільського призначено першим віце-прем'єром.

17 червня З огляду на широкомасштабний страйк у Донбасі (8—17 червня) ВР ухвалила провести референдум про довіру Президентові та ВР.

16-24 червня Указ Президента "Про невідкладні заходи із стабілізації економічної та політичної ситуації" (спроба Л. Кравчука очолити КМ, "пересунувши" Л. Кучму на Надзвичайний Комітет КМ з управління економікою). Внаслідок категоричної відмови прем'єра Л. Кравчук був змушений розпустити паралельні КМ структури адміністрації Президента (АП).

11 вересня Л. Кучма подав у відставку.

21 вересня ВР задовольнила заяву Л. Кучми про відставку, висловивши недовіру КМ.

22 вересня Ю. Звягільського призначено в.о. прем'єр-міністра.

24 вересня ВР відмінила власне рішення від 17.06.93 про референдум і призначила дострокові вибори ВР (у березні 1994 р.). Паралельно ВР провела слухання по проекту-2 Конституції.

27 вересня Указом Президента Л. Кравчука уряд підпорядковано безпосередньо Президенту.

10 листопада Проект-3 Конституції опубліковано для всенародного обговорення.

1994 р.

- 18 січня АП провела нараду керівників місцевих Рад за участю представників Президента на місцях, на якій було схвалено президентський проект основних конституційних положень про організацію державної влади з подальшим винесенням на референдум.
- 1 лютого ВР обговорила питання про проведення референдуму з "Основних конституційних положень організації державної влади...", але не прийняла з цього питання рішення.
- 3 лютого ВР ухвалила Закон "Про формування місцевих органів влади та самоврядування". На 26 червня 1994 р. призначено вибори депутатів і голів місцевих Рад.
- Березень-квітень Вибори ВР XII скликання. Обрано понад 330 депутатів.
- 3 червня ВР відхилила пропозицію Л. Кравчука перенести президентські вибори.
- 14 червня ВР відхилила поправки до Закону "Про формування місцевих органів влади та самоврядування", де йшлося про підлеглість Рад Президентіві.
- 16 червня ВР за пропозицією Л. Кравчука призначила прем'єром В. Масола.
- 26 червня Відбувся перший тур виборів Президента і керівників місцевих Рад. До другого туру вийшли Л. Кравчук (37,72%) і Л. Кучма (31,27%).
- 28 червня Л. Кравчук скасував указ про свій безпосередній контроль над КМ.
- 30 червня Відбулася зустріч Л. Кравчука, прем'єра В. Масола, голови ВР О. Мороза з обраними головами облрад. Учасників "було поінформовано про узгоджені позиції вищого керівництва держави".
- 10 липня Відбувся другий тур виборів Президента України. Обрано Л. Кучму — 52,14% голосів. (Л. Кравчук — 45,06%.) За коментарем В. Масола, формування нового складу уряду "практично завершено".

- 14 липня ВР ухвалила у першому читанні Закон "Про місцеві Ради народних депутатів".
- 20 липня Президент, Голова ВР і прем'єр-міністр виступили із спільною заявою про "об'єктивну потребу узгодженої діяльності всіх гілок влади".
- 9 серпня Л. Кучма підписав указ про своє безпосереднє керівництво КМ та про підлеглість йому голів місцевих Рад.
- 6 вересня Президент виступив з ініціативою до прийняття нової Конституції підписати Конституційну угоду між гілками влади.
- 20 вересня Президент створив Раду регіонів.
- 11 жовтня Президент оголосив доповідь "Шляхом радикальних ринкових реформ".
- 19 жовтня ВР ухвалила постанову, якою "в цілому" підтримала "основні положення" доповіді.
- 31 жовтня Л. Кучма фактично усунув В. Масола з посади прем'єр-міністра, призначивши перших віцепрем'єрів В. Пинзеника і Є. Марчука.
- Жовтень-грудень Кучма проводив засідання Ради регіонів, яка неухильно підтримувала всі його ініціативи. Зокрема, 30 листопада РР ухвалила проект закону про владу й запропонувала запровадити його указом Президента. Спроби ВР організувати аналогічну "радянську" структуру не вдалися.
- 10 листопада ВР затвердила склад комісії з підготовки проекту нової Конституції України: по 15 осіб від ВР і Президента, 1 — від Криму і 7 — від судової влади. Співголови комісії — Л. Кучма і О. Мороз.
- 2 грудня Л. Кучма направив до ВР законопроект "Про державну владу та місцеве управління", наполягаючи терміново ухвалити цей закон у парламенті.
- 10 грудня Відбулася зустріч Л. Кучми і О. Мороза з метою виробити "механізм узгодження" ухвалення рішення між представницькою та виконавчою гілками влади. Голова ВР запропонував Президен-

	тові надати йому (Л.Кучмі) право протягом року видавати у сфері економіки укази, які мали б силу законів. Л.Кучма заявив (12 грудня), що не пристане на пропозицію.
28 грудня	ВР ухвалила закон про владу в першому читанні.
<i>1995 р.</i>	
4 квітня	ВР висловила недовіру КМ і затвердила відставку прем'єра В.Масола.
Квітень-травень	Тривали марні спроби ухвалити закон про владу у другому читанні. Л.Кучма висловив намір провести опитування населення.
Травень	На початку місяця група депутатів (націонал-демократи і частина центристів) заявили про підготовку «спаратної» угоди між Президентом і частиною депутатів ВР.
18 травня	ВР простою (неконституційною) більшістю ухвалила закон про владу. До кінця травня парламент намагався ухвалити (конституційною більшістю) закон про введення в дію закону про владу.
31 травня	Л.Кучма видав указ про проведення 28 червня 1995 року всеукраїнського опитування про довіру ВР і Президентові.
7 червня	ВР ухвалила проект Конституційного Договору 240 голосами (81 — проти, 8 — тих, що утрималися, 20 — не голосували).
8 червня	Між Президентом і ВР підписано Конституційний Договір про введення в дію закону про владу. Прем'єр-міністром призначено Є.Марчука.
Червень-жовтень	Стався конфлікт між Президентом і парламентом, який вимагав відставки Генпрокурора В.Дашюка.
4 липня - 5 вересня	Формування уряду (5 вересня П. Лазаренка призначено першим віце-прем'єром).

8 - 20 липня	На підставі закону про владу Президент призначив голів обласних, а також Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. Усі призначені — голови Рад, обрані у 1994 р.
5 вересня	Видано Указ Президента (21.08) "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міські держадміністрації та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі держадміністрації".
15 вересня	Л.Кучма: "Є всі можливості закінчити роботу над проектом Конституції і винести її на референдум вже цього року".
7 жовтня	Президент видав указ, яким повністю підпорядкував собі Нацгвардію (до того — у підпорядкуванні Президента та ВР). Командуючим призначено О.Кузьмука.
19 жовтня	За поданням Президента ВР затвердила на посаді Генпрокурора Г. Ворсинова. Президент уперше звільнив від посади "всенародно обраного" обласного керівника — голову Луганської обласної ради, голову облдержадміністрації ("губернатора") П.Купіна.
31 жовтня	ВР наклала вето на президентський Указ "Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міські держадміністрації..."
15 листопада	Президент Л.Кучма заявив, що готовий винести проект Конституції на всенародний референдум у разі, "якщо ВР зволікатиме із процесом ухвалення Конституції, як зволікала із законом про владу".
16 листопада	Голова ВР О.Мороз виступив із заявою, що остаточне рішення щодо Конституції буде ухвалене ВР, і не раніше березня 1996 р.
20 листопада	Відбулося спільне засідання президії ВР і КМ під головуванням О.Мороза і Є.Марчука. На прес-конференції обидва піддали критиці проект Конституції.

6 грудня О.Мороз заявив, що процедуру ухвалення нової Конституції слід визначити спеціальним законом.

Голова АП Д.Табачник заявив, що "абсолютно необхідно" приймати Конституцію на референдумі, а також що прийняття Конституції "необов'язково" потребує негайних перевиборів ВР і Президента.

10 грудня Прем'єр-міністра С.Марчука обрано депутатом ВР. С.Марчук (11.12) висловився за «чітке розмежування повноважень АП і Кабміну».

14 грудня Д.Табачник висловився, що "неможливо поєднувати обов'язки народного депутата і прем'єр-міністра".

30 грудня Президент видав Указ "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад".

1996 р.

1 лютого ВР пододала повторне вето Президента на ухваленний ВР Закон «Про доповнення до закону від 2 червня "Про телебачення і радіомовлення"».

6 лютого Президент звернувся до ВР з відкритим листом, у якому висловився: "На жаль, ВР часто замість прийняття законопроектів у розвиток указів щодо здійснення економічної реформи застосовує до них вето".

7 лютого О.Мороз розцінив звернення Президента як початок кампанії "накату" на ВР.

Голова АП Д.Табачник повідомив, що в АП готується указ про порядок "взаємодії та співробітництва" між АП і апаратом КМ, додавши, що "не йдеться" про розмежування повноважень між цими структурами, оскільки обидві вони належать до гілки виконавчої влади, якою керує Президент. Одночасно секретар

16 лютого

17 лютого

22 лютого

23 лютого

5 березня

11 березня

20 березня

Березень-червень

26 березня

Ради національної безпеки (РНБ) В.Горбулін заявив: "Я, виконуючи свої обов'язки, не можу планувати майбутнє країни без Конституції".

Л.Кучма застеріг, що Конституційний Договір "діятиме доти, доки не буде ухвалено нову Конституцію".

На III загальнопартійній конференції СПУ О.Мороз закликав до "зміни руйнівного для країни, антинародного соціально-економічного курсу, який проводить авторитарно-бюрократичний президентський режим".

ВР обговорила питання про порядок ухвалення нової Конституції. Жодна з пропозицій (ухвалити в першому читанні, відхилити тощо) не прийнята.

Л.Кучма заявив, що виступ голови ВР 17 лютого "показав його справжнє обличчя" і що неприпустимо ухвалювати будь-який закон про порядок прийняття нової Конституції.

О.Мороз заявив журналістам, що він "категорично проти" ідеї продовжити строк чинності Конституційного Договору після 8 червня 1996 г.

Конституційна комісія схвалила проект Конституції України і винесла його на розгляд ВР.

Президент і Голова ВР подали проекти Конституції на розгляд сесії ВР.

Тривали слухання проекту Конституції у першому читанні. Узгоджувальна комісія (затверджена ВР 5 травня) підготувала перероблений проект, у якому знято положення про двопалатний парламент тощо.

Прес-служба Президента виступила з заявою про відсутність між Президентом і прем'єром принципових розбіжностей "щодо структури виконавчої влади і механізмів вироблення її стратегії".

2 квітня Друга щорічна доповідь Президента у ВР. Л.Кучма оголосив, що спроби обмежити термін чинності Конституційного Договору або перешкоджати дії якоїсь його частини він розцінюватиме "як грубе порушення конституційного поля". Водночас він розцінив як "неприпустимий" прояв "дисидентства у владних структурах".

8 травня Віце-спікера ВР О.Дьоміна призначено в.о. голови Харківської облдержадміністрації. Протягом місяця до структур виконавчої влади призначено ще 2-х членів президії ВР (Г.Філіпчука, О.Таранова) та кількох депутатів.

Травень-липень Указами Президента звільнені з посад голів держадміністрацій: Київської міської (Л.Косаківський), Вінницької, Херсонської та Донецької обласних (М.Мельник, В.Жолобов і В.Щербань).

22 травня На зустрічі з журналістами Є.Марчук заявив, що Конституція мусить бути прийнята до 5-ої річниці проголошення незалежності України (24 серпня), після чого всі владні структури в країні "повинні бути замінені".

27 травня Указом Президента звільнено Є.Марчука від обов'язків прем'єра "у зв'язку з виконанням ним обов'язків народного депутата". Одночасно прес-служба Президента розповсюдила заяву, де роз'яснювалося, що "прем'єр-міністр... замість повсякденної чергової роботи... зосередив свої зусилля на створенні власного політичного іміджу".

28 травня Президент призначив прем'єр-міністром П.Лазаренка. На сесії ВР розпочато розгляд проекту нової Конституції у повторному першому читанні. Частина депутатів (переважно представників НРУ і "Державності") висунула пропозицію проголосувати без обговорення проект постанови про ухвалення проекту в першому читанні. Рішення не прийнято.

170 депутатів висунули вимогу про усунення О.Мороза з посади Голови ВР.

Президент заявив, що не збирається виносити проект нової Конституції на референдум "одноосібно, без розгляду проекту в другому читанні та узгодження з більшістю ВР".

4 червня ВР ухвалила в першому читанні проект нової Конституції України.

5 червня Сесія ВР обговорила пропозицію внести до порядку денного питання про звіт голови ВР О.Мороза. «За» — 169, «проти» — 168 з 371 присутніх: тим самим пропозицію від 28 травня про зняття О.Мороза з посади Голови ВР відхилено.

11 червня О.Мороз заявив, що чинність Конституційного Договору закінчилася 8 червня.

12 червня Президент повідомив, що надав "свободу" новому прем'єрові у формуванні уряду, але попередив його про особисту відповідальність.

19 червня ВР почала обговорення питання про розгляд проекту Конституції у другому читанні. Жоден з запропонованих варіантів не здобув достатньої підтримки. Рішення перенесено.

25 червня КМ звернувся до Президента з пропозицією призначити на 25 вересня всеукраїнський референдум щодо прийняття Конституції.

26 червня Голова АП Д.Табачник повідомив журналістів, що Президент підписав указ про проведення 25 вересня всеукраїнського референдуму щодо затвердження Конституції.

27 червня Виступаючи перед випускниками Академії Збройних Сил України, Президент Л.Кучма заявив, що рішення провести референдум щодо затвердження проекту Конституції "продиктоване виключно інтересами держави, збереження стабільності та прискорення демократичних перетворень". Президент послався на те, що

таке рішення було рекомендоване йому урядом, РНБ, а також Радою регіонів.

28 червня Після доби безперервної роботи (з 27 червня) ВР ухвалила Конституцію України у другому читанні (325 голосів) і, одразу ж, у третьому читанні (315 голосів при 36 «проти», 12 — «утрималися», 30 — «не голосували»).

2-3 липня ВР ухвалила рішення про неприпустимість «сумісництва» посад народного депутата і службовця.

10 липня ВР дала згоду на призначення П.Лазаренка прем'єр-міністром.

12 липня Президент підписав нову Конституцію України. Більшість депутатів ВР в індивідуальному порядку прийняла присягу народного депутата.

16 липня Стався замах на П.Лазаренка.

Липень - вересень Відбувалося формування нового уряду та призначення голів держадміністрацій. Звільнено голів облдержадміністрацій — Тернопільської, Київської і Кіровоградської.

3 вересня У газетах «Бизнес» та «Регион» з'явилися публікації із звинуваченням прем'єра в лобюванні інтересів «Єдиних енергетичних систем України», які займаються поставками газу з Росії.

7 вересня Президент категорично спростував повідомлення кількох ЗМІ про можливу відставку найближчим часом прем'єра.

12 вересня Прес-служба Президента поширила заяву, що робота VI сесії ВР почалася з прийняття кількох рішень, які порушують Конституцію, а саме — постанови про порядок висвітлення роботи сесії (доручення КМ «забезпечити організацію виходу в ефір...») і «Про Центральну виборчу комісію».

У ВР утворилася нова депутатська група «Конституційний центр» шляхом злиття фракцій «Центр» і «Державність».

16 вересня Л.Кучма заявив про намір балотуватися на посаду Президента на другий термін. О.Мороз прокоментував намір Президента: «необхідно спершу виконати передвиборчу програму, для цього є час — 3 роки». 21 вересня П.Лазаренко заявив: «Я підтримуватиму на наступних виборах Л.Кучму».

25 вересня Президент повідомив про запровадження посади заступників голів адміністрацій з політико-правових питань державного будівництва.

1 жовтня ВР подолала вето Президента і 304 голосами підтвердила Закон «Про Рахункову палату ВР України».

Екс-прем'єр Є.Марчук обраний лідером фракції ВР «Соціально-ринковий вибір».

Жовтень - грудень Київський міський суд почав розгляд справ депутатів-«сумісників». Дostroково припинено повноваження О.Скипальського, Ю.Костенка, А.Бутейка, Б.Бойка, Р.Боделана.

15 жовтня ВР ухвалила програму дій КМ («за» — 259, «проти» — 63).

16 жовтня ВР ухвалила Закон «Про Конституційний Суд».

18 жовтня Головою Конституційного Суду обрано І.Тимченка, керівника управління юридичної служби АП.

Жовтень - листопад ВР розглянула проекти законів про місцеве самоврядування, про Кабмін, про держадміністрації. Щоразу «за основу» брався проект, альтернативний тому, що його підтримував Президент.

4 грудня ВР обрала В.Симоненка головою Рахункової палати.

14 грудня Підписано укази Президента «Про адміністрацію Президента України», «Про структуру АП» і «Про Кабінет Міністрів України».

25-26 грудня ВР ухвалила у першому читанні закони «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації».

РЕДКОЛЕГІЯ:

ОЛЕКСІЙ ГАРАНЬ — керівник Центру політичного аналізу газети «День», доцент кафедри політології Національного університету «Киево-Могилянська Академія», кандидат історичних наук

ВОЛОДИМИР КУЛИК — експерт Центру політичного аналізу газети «День»

ОЛЕКСАНДР МАЙБОРОДА — експерт Центру політичного аналізу газети «День», доктор історичних наук

НАШІ АВТОРИ:

МИХАЙЛО БІЛЕЦЬКИЙ — експерт Київського центру політичних досліджень і конфліктології

ВАЛЕРІЙ ЗАЙЦЕВ — експерт Центру політичного аналізу газети «День»

ВОЛОДИМИР ЗОЛОТОРЬОВ — політичний оглядач газети «День», голова Конституційно-демократичної партії

ВОЛОДИМИР КАМІНО — завідувач кафедри правознавства Київського державного інституту культури, кандидат юридичних наук, голова Товариства конституційного права

МИХАЙЛО ПОГРЕБИНСЬКИЙ — директор Київського центру політичних досліджень і конфліктології

АНАТОЛІЙ ТКАЧУК — виконавчий директор проекту «Парламент — уряд — місцеве самоврядування» Програми сприяння парламентам України, народний депутат України у 1990—1994 рр.

СЕРГІЙ ТОЛСТОВ — провідний науковий співробітник Інституту світової економіки та міжнародних відносин НАН України, кандидат історичних наук

Становлення

владних структур в Україні
(1991-1996)

Коректор Л.Трипольська

Видавнича група:

К.Малесв,
О.Бондаренко,
К.Малова

Підписано до друку 17.05.97.
Папір 75 г/м². Умов. др. арк. 7,8.

Видруковано
Центром громадської просвіти
"Київське братство",
254070 Київ-70, Контрактова пл., 7,
тел. 416-5439