

ВЛАДА В УКРАЇНІ

на зламі другого
і третього тисячоліть



О.М. Бандурка
В.А. Греченко

**Бандурка О.М.,
Греченко В.А.**

ВЛАДА В УКРАЇНІ

**на зламі другого
і третього тисячоліть**

Монографія

**Харків
Університет внутрішніх справ
2000**

ББК 67.9 (4УКР)3

Б 23

Рекомендовано до друку
редакційно-видавничою радою
Університету внутрішніх справ
27.07. 2000 р.

Рецензенти: д-р юрид. наук, проф. *Гавриш С.Б.*; д-р юрид. наук, проф. *Ківалов С.В.*

Бандурка О.М., Греченко В.А.

Б 23 *Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія.* – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.

В монографії, написаній доктором юридичних наук, народним депутатом України О.М. Бандуркою та доктором історичних наук В.А. Греченком досліджується центральне питання політичної науки – феномен влади. Новизна даної роботи в тому, що проблема влади розглядається в трьох аспектах: політичному, юридичному та історичному. В книзі розглядаються питання становлення та розвитку владних структур в незалежній Україні, історія політичних конфліктів між різними гілками влади у 1991-2000 рр., роль політичних партій та політичних еліт у творенні влади.

Монографія може бути використана юристами, політологами, істориками при вивченні курсів “Теорія держави та права”, “Політологія”, “Історія України”, “Конституційне право України”, а також всім тим, хто цікавиться такою вічною проблемою, як проблема влади.

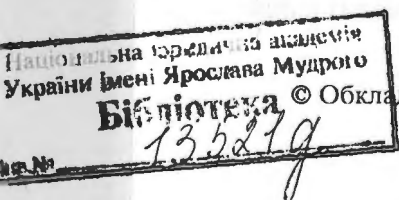
ISBN 966-610-046-0

1203102000 – 016

Б

2000

ББК 67.9 (4УКР)3



© Бандурка О.М., Греченко В.А., 2000

© Університет внутрішніх справ, 2000

© Обкладинка А.Є. Будрейко, А.С. Тяпкін, 2000

Влада – це майже завжди загадка і майже завжди проблема. Загадка – тому, що навколо неї і у ній вистачає міфів і казкових метаморфоз, коли прямо з підніжжя політичного Олімпу люди опиняються на самій його вершині. Проблема – тому, що влада пов'язана з політичною боротьбою і конфліктами, з необхідністю оптимального її використання.

Влада, висловлюючись образно, чимось подібна до сонця. Вабить своїм блиском, може «пригріти», а може й спалити. Вона тисячами ниток, а іноді й ланцюгів пов'язана з кожною людиною, кожною родиною, від неї не сховаєшся, вимкнувши телевізор, бо влада – це політика, а політика – це те, як ми живемо і будемо жити. Депо перефразовуючи відомі рядки Максима Рильського (до речі, теж написані про владу – ту саму, яка у нас колись була), – влада «у кожному повороті нашого стерна». Лише хочеться, щоб ці «повороти стерна» вже не були «ліворуч», оскільки цією дорогою ми вже їхали сім десятиріч і заїхали в таку глухомань, якій позаздрив би й Іван Сусанін, плануючи свою знамениту «екскурсію» для поляків у великоруські ліси.

Про владу писали, пишуть і будуть писати, оскільки було, є і буде про що. І в Біблії, і в давньогрецьких міфах цьому присвячено чимало сторінок і сюжетів. Вже Зевс боровся за владу зі своїм батьком Кроносом.

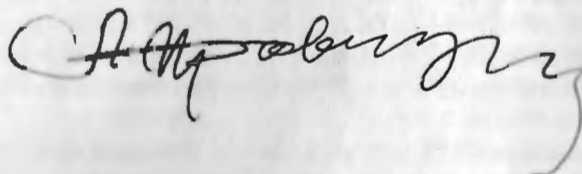
Щодо української історії та історії боротьби за владу в її новітній період, то тут у пригоді стануть обидва класичні афоризми стосовно історії взагалі – Михайла Покровського, який говорив, що «історія – це політика, звернена у минуле», та Володимира Винниченка, який зауважував, що «неможливо читати українську історію без брому». Маємо те, що маємо. Це стосується не лише нашого нинішнього соціально-економічного становища, але й нашої історії. Це тим більше стосується новітньої української історії, бо тепер вона дійсно наша, а не радянська чи російська.

Монографія Олександра Бандурки та Володимира Греченка присвячена різним аспектам функціонування влади в Україні. Її принципова новизна, мабуть, у тому, що вперше проблеми влади розглядаються комплексно з трьох ракурсів: політологічного, юри-

дичного та історичного. Ще одним достоїнством цього дослідження є те, що тут оптимально поєднано теорію і практику (політичну та історичну). Більшої достовірності монографії додає те, що один із її авторів – Олександр Бандурка – безпосередній учасник багатьох змальованих у книзі подій, депутат Верховної Ради трьох останніх скликань, відомий юрист і вчений, генерал-полковник міліції – людина, яка знає про владу не з бібліотечних книжок та філософських трактатів, а з реального життя і реальної політичної практики, причому протягом багатьох уже років.

Коло питань, накреслених у книзі, – значне, але це не означає, що автори прагнули «обійняти безмежне». Саме ці питання і є найактуальнішими у загальному спектрі влади. Звичайно, інші автори висвітлювали б ці питання інакше – щось ширше, щось глибше, адже проблема влади глобальна у всіх вимірах, але те, що зроблено, – зроблено із знанням справи і цікаво.

Книга Олександра Бандурки та Володимира Греченка буде корисною усім, хто цікавиться політичною історією, політологічними та юридичними аспектами такого феномену як влада.



Леонід Кравчук

ФЕНОМЕН ВЛАДИ

§1. СУТНІСТЬ ВЛАДИ

Якщо спробувати образно охарактеризувати суть влади, то можна скористатись порівнянням всесвітньовідомого філософа Т.Гоббса, яке він застосував щодо держави, назвавши її Левіафаном – біблійним персонажем, величезним і страшним чудовиськом незрозумілого походження. А можливо, у відповідності з нашим менталітетом, кращим образом влади буде наш старослов'янський бог Перун – ідол, якому треба вклонятися і приносити жертви, а він може це милостиво приймати або карати за гріхи, явні чи удавані? Якщо ж осучаснити цей образ, то владу можна зобразити як оркестр з диригентом, від помаху диригентської палички якого залежить, заграє оркестр «Марш комуністичних бригад» чи «Ще не вмерла Україна».

Всі ці образні чи наукові визначення суті влади можуть бути слухними та прийнятими, оскільки влада є багатолікою, виявляє себе як складний соціальний феномен. Влада – всезагальна, вона є скрізь і всюди, вона є вічною в історичному часі. У політологічній літературі часто використовується висловлювання французького філософа Ролана Барта, який говорив, що влада ніколи не гине, «вигнана, виставлена за двері, вона влазить до вас у вікно». На наш погляд, порівняння не зовсім вдале. Що ж це за влада, яку можна вигнати? Одну владу можна «вигнати» лише іншою владою – у цьому вічність, постійність існування влади. Влада, як правило, така, що не її, а вона будь-кого «вижене і виставить за двері».

Влада є всюди, де є стабільні об'єднання людей: у сім'ї, у трудових колективах, у всій державі.

Влада в суспільстві – це засіб організації відносин між соціальними групами, знаряддя і спосіб управління реальністю інших людей. В Конституції України (ст.5) підкреслюється, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу

безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Влада має специфічну здатність притягувати людей. Вона є могутнім джерелом мотивацій. Відомий радянський державний діяч М.С.Хрущов, який добре знав смак влади, оскільки 10 років «тримав» її у СРСР, говорив, що відчуття влади сильніше за наркотики, за горілку, за насолоду володіти жінкою.

Прагнення до влади – це, найчастіше, приховане бажання панування, сфера особистого самоствердження, коли людина намагається рельєфно висловити своє «я» і поставити його вище «я» оточуючих. Звідси ототожнення влади з пануванням, здатністю впливати на когось, примушувати виконувати запрограмовані дії, навіть розпоряджатися життям людей. Проте сила влади суттєво відрізняється від примітивного і прямолінійного насильства тим, що вона має бути визнаною, безсумнівною, легітимною. Влада повинна бути легальною, тобто спиратися на закони, правила, норми. У цьому випадку управління обумовлено знанням і чітким дотриманням норм, які регламентують владну діяльність, їх активним використанням для досягнення поставлених цілей.

Домінування і примус не є достатніми ознаками влади, оскільки примус може бути злочинним, пов'язаним з насильством, терором, репресіями. Влада є владою лише тоді, коли її накази сприймаються підвладними як законні, легітимні. Відомий французький філософ Ж.-Ж.Руссо говорив, що «найсильніший ніколи не буває достатньо сильним, щоб бути постійно господарем, якщо тільки він не перетворює свою силу на право, а покору на обов'язок».

Влада є специфічною формою суспільного поділу праці. Вона здійснюється в умовах, коли одні члени суспільства делегують, передають свої владні повноваження іншим. Постійна влада, як і багатство, характеризується нерівномірністю розподілу в суспільстві, тому завжди існує небезпека концентрації владних повноважень у вузького кола людей при відсутності її в інших.

Політична влада виникає, формується в процесі реалізації потреб управління, регулювання суспільних відносин. Т.Гоббс, якого ми вже згадували, у своєму трактаті «Левіафан» писав: «Така загальна влада, яка була б здатна захищати людей від вторгнення чужоземців і від несправедливостей, які вони завдають один одному, і таким чином надати їм ту безпеку, при якій вони могли б годуватися від праці рук своїх і від плодів землі і жити у достатку, може бути створена лише одним шляхом, а саме шляхом зосере-

дження всієї влади і сили в одній людині чи у зібранні людей, які більшістю голосів могли б звести всі волі громадян в єдину волю».

Таким чином, сфера політичних відносин формується як взаємодія загальних і приватних інтересів соціальних груп і окремих людей, яка може розвиватися як у напрямку соціального конфлікту, так і згоди, і потрібен спеціальний інструмент, який би утримував усіх у рамках єдиної спільності.

Міць або, навпаки, слабкість чи навіть крах політичної влади визначаються її здатністю висловлювати інтереси і владні повноваження інших людей. Процес легітимізації влади передбачає дію механізму її взаємозв'язку з культурою, яка може як сприймати, так і відкинути систему влади, що її не влаштовує. Легітимність влади порушується, якщо вона не здатна підкорятися, виконувати свої власні настанови та норми.

Влада має певну творчу, соціальну функцію, але її може виконувати лише легальна влада – така, яка діє в рамках закону. Якщо порівняти легальну і нелегальну владу (злочинну), то можна відзначити, що в них є спільне – це власне влада, що спирається на примус, причому у нелегальній владі – це в основному опертя на насильство. Проте відмінностей набагато більше. Якщо легальна влада спирається на публічні, писані, відомі закони, то влада злочинна – на неписані, особливі, специфічні, розраховані на певне коло людей правила поведінки. Злочинець, кидаючи виклик суспільству, сенс життя бачить в порушенні законів, виході за межі відносин, що регулюються ними. Якщо легальна влада використовує різноманітні санкції, які відповідають реаліям соціальних відносин, то влада злочинна, навпаки, характеризується, як правило, використанням жорстоких санкцій, насильством. Легальна влада спрямовує свою діяльність на стабілізацію суспільства, на його прогрес, а нелегальна – на його руйнування, розмивання, загнивання. Таким чином, специфіка легальної (у даному контексті державної) влади у тому, що вона претендує на монополію легітимного політичного насилля у межах своєї юрисдикції.

Влада існує скрізь, де є спільна діяльність, це необхідний атрибут суспільних відносин, суть якого – в переведенні матеріальних і духовних інтересів і сил у загальне дійство. Для того, щоб забезпечити сумісність в будь-якій справі, необхідно, щоб хтось з учасників дійства взяв на себе ініціативу розпорядження. Ця ініціатива сприймається або не сприймається. Такою є абсолютна модель функціонування влади: панування, домінування і згода, підлеглість.

Ще видатний український гуманіст епохи Відродження (XVIст.) С.Оріховський відзначав: «Без прихильності підлеглих влада королів неміцна і нетривала». Підлеглисть і спротив виявляються переплетеними між собою досить складним і для кожного окремого випадку специфічним чином. Тому для аналізу реальних відносин і підлеглих підходить метафора соціального простору – свого роду силового поля, напруга в якому поширюється нерівномірно. Можна відзначити, що сама влада є певною сукупністю засобів організації соціального простору через відповідні точки напруги, через лінії викривлення простору. Там, де опір влади мінімальний, найменшою є і напруга самого поля. Там, де з'являються точки нелояльності, незгоди, негідності і протесту, виникає напруга і необхідність концентрації владних зусиль різного роду. Якщо напруга накопичується в центрах, життєво важливих областях, то виникає безпосередня загроза самим підвалинам владних відносин.

Історично у суспільстві завжди відносини складалися таким чином, що влада, належність до влади чи володіння нею відкривали значний діапазон можливостей для того, хто активно включений в політичний простір. У сучасних умовах влада все більше стає предметом самоцінності. Не тільки завдяки тому, що вона відкриває доступ до розподілу матеріальних ресурсів, але і в силу того, що за допомогою влади пропонується і утверджується певна інтерпретація життєвого світу. В політичній боротьбі мова йде не лише про боротьбу за статус і реальні позиції в структурі влади, але й про її уявлення, які мають самі учасники боротьби чи діючі особи про соціальний світ, про те, щоб розширити сферу впливу саме певних життєвих уявлень, сформульованих, як правило, у символічній формі. Абсолютна більшість загальних понять, які використовуються у політичній боротьбі, такі як народ, нація, держава, реформа, мають чіткий символічний зміст. У багатьох випадках вони відіграють роль понять, за допомогою яких конструюються остаточні аргументи на користь тієї чи іншої політичної позиції¹. У соціальному житті в цілому має значення не лише економічний капітал, але й капітал символічний, пов'язаний з поняттями престижу, достоїнства і впливу. З приводу цього сучасний французький соціолог П.Бурдьє пише так: «Співвідношення об'єктивних сил прагне відтворити себе у співвідношенні символічних сил, у баченні соціального світу, що сприяє утвердженню даного співвідношення сил. У бо-

¹ Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1996. С.223.

ротьбі за нав'язування легітимного бачення соціального світу... агенти мають владу, яка пропорційна їх символічному капіталу, тобто тому визнанню, яке вони отримують від групи»¹.

На думку зарубіжних політологів, у процесі політичних відносин влада проявляє себе через такі основні ознаки і функції:

- примус (прямий чи опосередкований);
- принадажування (підкуп, обіцянка, хабар);
- блокування намірів (тобто перешкода конкурентові в боротьбі за владу);
- «створення вимог» (штучне формування потреб, що їх може задовольнити лише агент влади);
- «розтягнення сітки влади» (залучення додаткових чинників залежності суб'єкта від влади);
- шантаж (погрози нині чи залякування карою за непокору в майбутньому);
- підказка (ненав'язливе впровадження в масову свідомість вигідних владі настанов чи забобонів);
- інформаційний контроль (прямий чи опосередкований, за допомогою рекомендацій, застережень, помсти)².

Влада багатоаспектна і тому визначень її теж багато. Як нам здається, найближчим до оптимального є таке: «Влада – це організована сила, яка за допомогою авторитету, права та примусу здійснює реальний вплив на суспільство в цілому і на окремих людей». Якою мірою політична влада складається з інтерференції (тобто нашарування, накладення) багатоманітних вольових потягів до влади. Така інтерференція волей може посилити або послабити владу в залежності від спрямованості «хвиль» волі того чи іншого суб'єкта.

У відповідності з прийнятою у політології класифікацією концепцій влади реляціоністські теорії розглядають владу як відносини між двома партнерами, агентами, при цьому один з них здійснює вирішальний вплив на іншого. У цьому випадку влада уявляється як взаємодія суб'єкта й об'єкта, у якій суб'єкт за допомогою певних засобів контролює об'єкт. Суб'єкт, якого ще називають актором, втілює активний, спрямовуючий компонент влади. Ним може бути окрема люди-

¹ Бурдьє П. Социальное пространство и генезис «классов» // Вопросы социологии. 1992. Т.1. С.25.

² Політологія / За ред. О.В.Бабкіної, В.П.Горбатенко. «Академія». 1998. С.129–130.

на, організація, нація і т.д. Для виконання владних відносин необхідно, щоб суб'єкт мав бажання мати волю до влади, що виявляється в наказах та розпорядженнях бути компетентним, організованим. З приводу прагнення до влади Ф. Ніцше писав: «Що є щастя? Почуття зростаючої влади, почуття протиріччя, яке долається; незадоволеність, але прагнення до влади...»¹.

Влада має двобічну, асиметричну взаємодію суб'єкта та об'єкта. Без підкорення, без підлеглості об'єкта влади немає. Лінія панування – підлеглисть – є основною у владних відносинах. Влада – засіб, за допомогою якого суб'єкти влади здійснюють політичний вплив на суспільство в цілому. Він може бути прямим або непрямим, відкритим або прихованим, з використанням засобів насильства або ненасильницьким, коротким або довготривалим.

Однією з важливих проблем теорії влади є проблеми підкорення. В принципі підкорення є таким же природним для людського суспільства, як і керівництво. Готовність до підлеглості залежить від власних якостей об'єкта володарювання, від характеру вимог, які ставляться перед ним, від ситуацій і засобів впливу, які має суб'єкт, а також від сприйняття керівника виконавцями, наявності і обсягу його авторитету.

Мотивація підкорення теж досить багатоспектна. Вона може базуватись на позиції страху, на інтересі, на переконанні, на авторитеті керівника. Ще відомий теоретик часів Відродження Н.Макіавеллі відзначав два основні мотиви поведінки людей – любов і страх. Той, кого бояться, здатний управляти так само легко, як і той, кого люблять. Але, як вважав Макіавеллі, ці два мотиви відрізняються способом дії, і якщо страх є міцним і твердим, то любов – тонкою, вона тримається на дуже хиткій основі – людській вдячності. Злий людині нічого не варто зруйнувати людську вдячність заради особистої користі. До того ж, ресурс страху, за Н.Макіавеллі, має різну ефективність впливу. На його думку, людина може змиритися з втратою влади або честі, втратою свободи, навіть смертю батьків, але вона ніколи не змириться із втратою майна. Крім страху та любові, ресурсами влади Н.Макіавеллі визнавав людські пристрасті й вади (брехливість, жадібність).

Силу влади, що базується на загрозі страху, можна висловити простою формулою: вона прямо пропорційна тяжкості покарання і обернено пропорційна можливості уникнути його у випадку непо-

¹ Ніцше Ф. Соч. В 2т. М., 1990. Т.2. С. 633.

кори. Така влада має тенденцію до послаблення внаслідок природного прагнення людей позбутися цього неприємного психологічного стану.

Найміцнішою і найстабільнішою є влада, яка базується на інтересі. Наполеон часто любив повторювати, що людьми рухають страх та інтерес, і вмів уміло користуватися цими двома важелями впливу на суспільство і окремих особистостей. Особиста зацікавленість спонукає підлеглих до добровільного виконання розпоряджень, робить зайвим контроль та застосування каральних санкцій. У більш загальному плані ресурс є основою взаємовідносин влади та індивіду в розвинутих демократичних країнах. У цьому випадку завіса перед дійством політики відкривається, і на авансцену виходить пряма лінія зв'язку – політики – виборці. Політики відстоюють свій інтерес – прагнення до влади, обіцянками стимулюють інтереси виборців, які за це віддають їм свої голоси. Виборці голосують за тих, хто може задовольнити їх різноманітні інтереси.

Інтереси мають об'єктивний характер, тому одним з суттєвих питань є їх усвідомлення. Успішність реалізації інтересів різних соціальних груп та верств безпосередньо пов'язана зі ступенем їх усвідомленості. Якщо об'єктивні інтереси неусвідомлені або усвідомлені незадовільно, певна соціальна група може або досягти мети, яка об'єктивно не відповідає її інтересам, або взагалі не прагнути вигідного для себе рішення. Контроль над засобами виробництва, процесом виробництва матеріальних цінностей і його продуктами характеризує основні інтереси владної соціальної групи. Але, захищаючи свої інтереси у конкретній ситуації, вона одночасно повинна брати до уваги нагальні інтереси інших груп і вживати заходів до їх хоча б певного задоволення.

Як відомо, зміст класичної постановки питання про владу в тому, що влада – це сукупність політичних інститутів, за допомогою функціонування яких одні соціальні групи отримують можливість нав'язувати свою волю іншим і діяти у відповідності з так званими загальними (загальнодержавними, загальнонародними) інтересами. Центральне місце серед цих інститутів займає держава, яка має право і обов'язок говорити від імені народу чи всієї організованої ним спільноти. Більш того, сутнісне визначення держави, за М.Вебером, у тому, що це єдина інстанція, яка має право на застосування насильства до своїх громадян і в межах своєї території. «Держава, – писав М.Вебер, – є та людська спільнота, яка в середині певної області претендує (з успіхом) на монополію легітимного

фізичного насильства»¹. При цьому відносини між груповими і загальнодержавними інтересами можуть бути різними. Вони можуть базуватись на взаємному компромісі і консенсусі, можуть ґрунтуватися на прямому домінуванні інтересів однієї групи і виключенні інших зі сфери прийняття рішень, на придушенні інших груп. Важливим інструментом у системі здійснення владних функцій, на чому б вони не базувались, є ідеологія обґрунтування влади, її ідейне виправдання, теоретичне аргументування, яке забезпечує легітимність владних інституцій.

У політичній системі суспільства лише держава володіє суверенною владою і це визначає верховенство її щодо всіх інших організацій. Будучи знаряддям здійснення інтересів і волі панівної у соціально неоднорідному суспільстві верстви чи групи, держава водночас впливає на все суспільство в цілому, бере на себе вирішення загальних питань, сприяє відтворенню таких умов, за яких суспільство може існувати як цілісний соціальний організм. Завдання кожної держави – створити таку систему публічної влади, яка здатна забезпечити одержання, аналіз і систематизацію необхідної інформації; узгодження інтересів різних груп у межах суспільного устрою; оптимальну систему підтримання громадського порядку. «Влада, – говорив Президент України Л.Кучма, – зобов'язана... забезпечувати послідовність, стабільність і динамізм у розвитку країни»². Ще один аспект лінії керівництво – підкорення – підкорення за переконанням. Такий тип підкорення пов'язаний з мотиваційним впливом свідомості і менталітету, ціннісних орієнтацій, які складають ніби «другу природу» особистості (якщо «першою природою» вважати дещинні, біологічні потреби і повсякденні інтереси індивіда). Готовність підкорятися державі чи іншому суб'єкту влади заради вищих, ніж безпосередні індивідуальні інтереси цілей (національних, моральних, релігійних та ін.) – суттєве джерело *сили влади*.

Ще одним мотивом підкорення є авторитет. Він базується на переконаності підлеглих у особистих здібностях керівника, і це детермінує їх підлеглисть без переконання чи страху.

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Изб. произв. М., 1990. С.645.

² Інавгураційна промова Президента України Л.Д.Кучми в Національному палаці «Україна» 30 листопада 1999 року // Урядовий кур'єр. 1999. 1 грудня.

Влада, заснована на інтересах, переконаності й авторитеті, може переростати в ідентифікацію підлеглого з керівником. У цьому випадку досягається максимальна сила влади і суб'єкт сприймається об'єктом як свій представник і захисник. Як правило, це буває у тих випадках, коли подібна ідентифікація є результатом спільності інтересів керівника і виконавця і виникнення в останнього почуття єдності з усією організацією чи групою. Крім того, в демократичних організаціях індивіди можуть виступати і суб'єктом влади – обирати і контролювати керівництво, і її об'єктом – виконувати його рішення, що теж призводить до ідентифікації.

Владний процес регулюється та впорядковується за допомогою спеціального механізму влади – системи організацій і норм їх влаштування і діяльності. Стосовно такого складного суб'єкта, як суспільство (народ), механізмом влади є державні органи та інші політичні інститути та право. Влада може функціонувати в найрізноманітніших формах: конфронтація і співробітництво, контроль і управління, заохочення і покарання, примус та насильство. Але в будь-якому разі політика влади стає справді сильною (у загальноісторичному контексті) лише тоді, коли втілює в реальність основні інтереси членів суспільства, діє в рамках закону, зміцнює законність і правопорядок, створює умови для вільного розвитку особистості. Серед функцій політичної влади найважливішими є управління, організація, контроль і розподіл. Всі ці напрямки в реалізації політичної влади зливаються в одну інтегральну функцію – функцію підтримання цілісності суспільства, координації та узгодження суспільних інтересів, розробки оптимальних рішень з найважливіших питань.

Для того необхідно використання всіх ресурсів влади, тобто усіх тих засобів, використання яких забезпечує вплив суб'єкта на об'єкт влади. У процесі їх реалізації суб'єктом вони можуть трансформуватися у владу, яка і являє собою здатність перетворювати певні ресурси в стійкий вплив у рамках системи взаємопов'язаних агентів.

Останнім часом все більшого значення набувають культурно-інформаційні ресурси – знання та інформація, а також засоби їх отримання і поширення: інститут науки та освіти, засоби масової інформації. На порозі ХХІ ст. «знання, в силу своїх переваг – нескінченності, загальнодоступності, демократичності, підпорядкували собі, – як вважає американський соціолог Олвін Тофлер, – силу та багатство і стали визначальним фактором функціонування влади».

Справжньої влади набувають знання та володіння інформацією¹. На наш погляд, таке твердження є скоріше прогнозом, ніж констатацією реалій. Можливо, у XXI столітті так і буде, проте зараз (особливо стосовно України) говорити про пріоритет цих ресурсів над економічними, соціальними та силовими ще, на жаль, занадто рано. При цьому ми не применшуємо значення інформації, тому що здійснення влади без достовірної інформації неможливе. Прийняття оптимальних рішень у всіх аспектах реалізації влади, безпосередній вплив на свідомість людей для досягнення потрібної мети може базуватися лише на ґрунтовній, всебічній, достовірній інформації та знанні, і приказка «Хто володіє інформацією – той має владу» тут є якраз доречною. Можна погодитись з тим, що *тенденція* підвищення значення культурно-інформаційних ресурсів як джерела влади в сучасному світі виявляється досить виразно.

Використання ресурсів влади перетворює на реальність її процес, який характеризується, перш за все, засобами і механізмом владування. В політичній науці виділяють два головні способи владування (два «обличчя» влади). Перший з них – у спонуканні об'єкта до певних, вигідних суб'єкту дій. Другий – в забезпеченні бездіяльності підвладних, блокуванні небажаних для керівництва видів їх поведінки. Реальний прояв у суспільстві цієї якості політичної влади – у її здатності виключати із сфери громадських дискусій і політичних рішень певні теми і тим самим запобігати їх адекватному відбиттю у масовій свідомості і реальному розгортанню відповідних політичних конфліктів.

Політика влади в сучасних умовах має тенденцію до поліцентризму (хоча ряд політологів заперечують це). Мається на увазі не тільки збільшення різних центрів влади і посилення їх конкуренції між собою, але й розширення соціального простору, в рамках якого діють відповідні владні структури. Вхідження України у світовий економічний простір супроводжується не лише наданням зарубіжних фінансових кредитів і допуском українських дипломатів на відповідні самміти та наради, але й такими повсякденними процесами, як збільшення імміграційних потоків, організація нових сфер інформації, перегляд багатьох постулатів, які стосуються державної безпеки, перетворення контактів з іноземними громадянами в елемент повсякденного життя, виникнення української мафії в

¹ Тоффлер О. Проблемы власти на пороге XXI века // Свободная мысль. 1992. №2. С.16.

країнах Східної Європи та розвинутих державах Заходу. У результаті локальних інтереси більшою мірою пронизуються глобальними проблемами, а деякі з локальних проблеми несподівано набувають глобального значення.

Розширення діапазону дії влади означає, по суті справи, збільшення варіабельності наслідків будь-якої владної дії. У диференційованому, поляризованому суспільстві все частіше виявляється закон бумерангу: результат владної дії нерідко виявляється прямо протилежний декларованим і бажаним намірам. Цей ефект пояснюється тим, що будь-яка дія влади зустрічає контрдію з боку опозиції. Крім того, у масовій свідомості влада розглядається як деяка самодостатня сфера: все, що йде від влади, сприймається з недовірою чи прихованим опором. Завдяки цьому влада нерідко стає не регулятором конфліктів, а джерелом соціальної напруженості. З цього можна зробити висновок про можливість саморуйнівної діяльності влади і владних структур. Активність, що орієнтується лише на найближчий політичний ефект, на перемогу над супротивником «тут» і «зараз», чи, навпаки, ухилення від права використання влади може мати більш згубні наслідки, ніж чорнобильська катастрофа¹.

Різні види влади знаходяться у складній взаємодії. У ринковому суспільстві, де майже все має грошовий еквівалент, більшість масової інформації належить великим власникам. Гроші здійснюють великий вплив на проведення виборчих кампаній та їх результати. Концентрація економічної влади у великих власників створює проблему встановлення плутократії – прямого політичного правління невеликої групи багатіїв. У сучасних західних державах влада крупного капіталу стримується конкуренцією між власниками, політичним впливом численного середнього класу і суспільства, демократичним устроєм держави. Не завжди у розпорядженні економічно домінуючої соціальної групи може бути досить ефективний механізм реалізації влади, і навпаки: клас, у розпорядженні якого цей механізм потрапив, може виявитися нездатним здійснити вплив на процеси економічного розвитку. Це протиріччя – одне з основних джерел соціальних конфліктів.

Історична практика показує, що досить рідко трапляються ситуації, коли якась соціальна група однаковою мірою контролює всі сфери. Частіше буває, що в економічній та ідеологічній сферах домінує той клас, який у конкретно-історичній ситуації представляє

¹ Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. С. 226.

прогресивні сили; у свою чергу, застарілі політичні інститути контролюються представниками регресивного клану (але й тут можливі варіанти).

Політична влада, на яку здійснює сильний вплив економічна влада, досить самостійна і здатна превалювати над нею, підпорядковувати її своїм цілям. При певних обставинах домінуючий вплив на суспільство може здійснювати культурно-інформаційна влада. Її монопольне використання може забезпечити політичному угрупованню перемогу на виборах і тривале збереження свого панування, незважаючи навіть на неефективність соціально-економічної політики.

У взаємодії різних влад у суспільстві має місце так званий кумулятивний ефект – посилення накопичення влади. Він виявляється у тому, що багатство підвищує шанси людини на входження в політичну еліту і доступ до засобів масової інформації та освіти. Висока політична посада сприяє накопиченню багатств, доступу до знань та інформаційному впливу; останні, у свою чергу, покращують можливості для того, щоб обійняти провідні політичні позиції і збільшити своє багатство.

Політична влада як центральний елемент політичної системи суспільства – це, перш за все, влада, яка передбачає встановлення, реалізацію, координацію відносин з різними політичними інституціями (державою та її структурами, політичними партіями, націями, соціальними групами). Для політичної влади, як влади – відносин, пріоритет має не прикладний аспект (горизонтальні чи вертикальні стосунки у політичній системі та поза нею), а саме змістовний. Основними щодо відносин політичної влади є форми і методи впливу на політичну свідомість з метою закріплення необхідних владі політичних норм.

Істотною характеристикою політичної влади є те, що вона – це влада – дія, яка поширюється на відносини її представництва та впливу. Це дія специфічна, оскільки передбачає не багатогранність або вибірковість певного різновиду діяльності, а лише змістовну спрямованість одного з них на ідеологічне обґрунтування існуючої влади. Ідеологія надає політичній владі доцільного характеру, зорієнтовуючи її на певну систему цінностей, норм поведінки, відповідний спосіб життя. Відомий російський філософ М.Бердяєв з цього приводу зауважив, що якби люди не мали здатності підпадати під гіпноз слів, то невідомо, яка влада змогла б утриматися.

Найсуттєвішою особливістю політичної влади є її верховенство, обов'язковість рішень для будь-якої іншої влади, здатність про-

никнення в будь-які суспільні процеси. Політична влада може обмежити вплив могутніх корпорацій, окремих «олігархів», телебачення, газет та інших установ або ж зовсім ліквідувати їх.

Відомий французький вчений Ролан Барт, якого ми вже згадували, резюмуючи поняття «влада», писав: «Ім'я мені – легіон, могла б сказати про себе влада» повсюди, з усіх сторін, нас оточують різноманітні лідери, громіздкі чи крихітні адміністративні апарати, групи тиску і «затиску» (придушення)... І ми починаємо здогадуватися, що влада гніздиться у найвитонченіших механізмах соціального аналізу, що її втіленням є не тільки держава, класи і групи, а також і мода, загальноприйняті думки, видовища, ігри, спорт, засоби інформації, сімейні і приватні стосунки – влада гніздиться повсюди, навіть у надрах самого прагнення до свободи, яке прагне її використати»¹.

§2. ВЛАДА І ПРАВО. МОРАЛЬ І ВЛАДА

Взаємодія і взаємовідносини права і влади, моралі та влади завжди були центральними проблемами теорії та практики. Це пов'язано з тим, що їх функціонування суттєво впливало на життєдіяльність суспільства в цілому, певних соціальних груп та окремих людей.

У суспільстві роль влади у тому, що вона забезпечує нормальне функціонування всіх соціальних суб'єктів, стоїть на варті організованості і порядку, передбачає скоординованість дій різних елементів і суспільства. Якщо говорити про співвідношення влади і права, то, в першу чергу, слід мати на увазі державну владу – тобто владу, яка здійснюється тільки державою і характеризується суверенністю, універсальністю і здатністю владнопримусового впливу на поведінку усіх людей і їх організацій, забезпеченого державно-правовими методами.

Історично закон і влада виникають як взаємозалежні поняття, оскільки вони немислимі одне без одного. Якщо розглядати право як систему норм, встановлених владою, то ця залежність стане зрозумілою. З моменту свого зародження держава та право логічно і онтологічно зв'язані між собою, об'єктивно потребують одне одного, взаємообумовлені, діють і розвиваються разом, тому окреме їх

¹ Скиба Валерій та ін. Вступ до політології: Екскурс в історію правничо-політичної думки. К., 1998. С.610.

існування і функціонування неможливе. Призначення державної влади і права у тому, що вони виступають засобом упорядкування суспільних відносин, покликані забезпечувати необхідні умови життєдіяльності людей, слугувати для них способом (формою) спільного задоволення інтересів, узгодження й акумулювання колективної волі. Якщо держава виникає з необхідності підтримання порядку, то право створює юридичні механізми для цього. Але без права влада не може бути реалізована. Лише за допомогою права соціальна група, яка прийшла до влади, може забезпечити свої інтереси, своїй волі надати загального значення, зробити її обов'язковою для виконання усіма членами суспільства.

Державна влада розмовляє зі своїми громадянами на мові права. Проте право і держава одне одного не породжують. Вони обоє – породження суспільства. Якщо висловлюватись образно, то держава і право походять з однієї сім'ї, але вони не близнюки. Їхні дії постійно перехреснюються. Держава постійно бере участь в реалізації права, правові норми поширюють своє силове поле й на державу, перетворюючи її на одного з суб'єктів правовідносин. І в цьому рельєфно виявляється закономірність: як сторони однієї органічної цілності вони не можуть не взаємодіяти. Вони взаємодіють, але не зливаються, не поглинають одне одного. Особливості реальної взаємодії держави та права значною мірою залежать від характеру того суспільства, в якому вони існують, – демократичного чи тоталітарного.

Історична та юридична практика свідчить, що взаємодія держави та права нерідко буває суперечливою. Відносна самостійність держави від суспільства дозволяє йому приймати протиправні рішення, в тому числі й шляхом видання протиправних законів (здаємо хоча б 30-ті роки). Існують правові заходи політики, проте некоректно говорити про політичні основи права. Право – феномен не політичний. Політикою є лише правотворча діяльність держави та її продукти – закони та інші нормативні акти державної влади.

Право необхідне владі для здійснення своєї суверенності, легальності, легітимності, публічності, утвердження своєї моноцентричності. Право закріплює (ніби фіксує) політичну владу, використовується державою для керівництва соціально-економічними процесами, регулювання політичних відносин, боротьби з негативними явищами у суспільному житті.

Відносна самостійність права дозволяє йому впливати на політику держави та діяльність політичних інститутів, до певної міри

гарантувати суспільство від узурпаторської політичної влади. Правова форма забезпечує доступ до владної діяльності і державного управління відносно широким верствам населення, їх досить реальну можливість впливати на розробку найважливіших соціально значущих рішень, є своєрідною гарантією контролю з боку громадян за функціонуванням держави. Вона передбачає обов'язок держави забезпечити безпеку особи, її права, можливість працювати і не втручатися в певні сфери діяльності громадян. Як відзначав український гуманіст С.Оріховський, найкращим державним устроєм є той, в якому «закон є душею та розумом держави». Ідея правової держави передбачає зв'язаність влади правом, законами, які вона покликана поважати і дотримуватись їх. Це один з фундаментальних принципів будь-якого демократичного суспільства, гарантія від волюнтаризму та свавілля. Сучасне право за своєю сутністю – це збалансована воля всього суспільства, воля, яка перетворює державу з всевладного володаря в контрольованого слугу суспільства.

У сучасній юридичній літературі вказується на три можливі моделі взаємовідносин держави та права: *тоталітарна* (держави вище від права і ним не зв'язана); *ліберальна* (право вище від держави); *прагматична* (держави створює право, але пов'язана ним)¹. Першу модель, як то кажуть, «ми вже проходили» і повертатись до неї немає сенсу. Друга модель – це, скоріше, бажане майбутнє, та й чи потрібна вона тоді – це ще дискусійне питання, а третя модель – найближча до сьогоднішніх реалій України, можливості для її реалізації зростають з прийняттям Конституції України і нових кодексів права (кримінального, адміністративного, цивільного і т.д.).

У процесі історичного розвитку нашого суспільства ступінь використання права був різним. Проте з ускладненням суспільного життя, вдосконаленням самого права і його можливостей спостерігається стійка тенденція до підвищення ролі права в усіх сферах суспільного життя.

У ст.8 Конституції України 1996 року проголошується принцип верховенства права, який означає, що вся поведінка державних органів і державних осіб повинна відповідати вимогам права, оскільки тільки це є втіленням вищої справедливості. Державне керівництво повинне здійснюватися не через вольові накази, а шляхом реалізації правових установ.

¹ Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности // Государство и право. 1994. №3. С.7.

За допомогою права визначаються місце, роль, функції частин державного механізму, їх взаємодія з іншими органами та населенням. Нормативно-юридичні акти правоустановчого характеру формують державу як систему з розвинутою органічною побудовою. Тим самим право створює юридичні передумови для ефективної роботи усіх ланок державної машини.

Разом з тим держава і право, хоч і тісно пов'язані, все ж не є тотожними, їх «позиції» не завжди і не у всьому співпадають. Як свідчить всесвітня історія, влада має тенденцію до необмеженості, виходу з-під контролю, а право прагне «поставити її на місце, ввести в юридичні рамки. Право існує і розвивається у певному протисторі з державою, є могутнім антитоталітарним фактором»¹.

Проте можливість ця є лише теоретичною, оскільки сама влада визначає сутність своєї самообмеженості, зв'язаності правом. Держава є суверенною і незалежною, тому ніхто не може диктувати їй свої умови «збоку». Разом з тим помилкою було б зовсім відкидати питання про підлеглість влади праву, необхідність врахування нею законів. Призначення держави якраз і виявляється в тому, що вона своєю діяльністю покликана створювати фактичні, організаційні, юридичні передумови для використання громадянами, їх організація чи надання законом можливостей з метою задоволення різноманітних інтересів і потреб. Активність держави – необхідна умова утвердження правових засад у суспільному житті.

Держава повинна виявляти цю активність, інакше вона не відповідає своєму призначенню, втрачає легітимний характер.

За правом завжди стоїть сила, авторитет влади. Вже сама загроза державного примусу охороняє право, зміцнює правопорядок, зобов'язує суб'єктів суспільних відносин діяти відповідно до права, виключати протиправні підходи для досягнення своїх політичних цілей.

Політична і юридична література виділяє два основні методи, за допомогою яких держава здійснює свою волю: метод насилля, іманентний тоталітарним режимам, і цивілізоване управління соціальними процесами за допомогою правового інструментарію.

В радянсько-комуністичні часи вважалось, що право не може змагатися з владою, оскільки виступає її інструментом, знаряддям. При цьому посилалися на відомі висловлювання В.І.Леніна про те,

¹ Алексеев С.С. Право: время новых подходов // Государство и право. 1991. №2. С.6.

що «владою може бути тільки сила»¹, що революційна влада є «влада, не зв'язана ніякими законами»² і т.д. В таких умовах праву не надавали скільки-небудь самостійного значення, вважаючи в ньому лише політико-ідеологічну силу. На жаль, це положення не стало лише елементом історії політико-правової думки, а реально висвітлюється в висловлюваннях і програмних установах представників радикально-комуністичного крила політичного спектру України.

Конституція України 1996 року чітко визначила, що демократична сучасна держава не може поза правом здійснювати свою діяльність. Держава без шкоди для себе, суспільства, особистості не може ігнорувати право. Цінність права вимірюється, головним чином, тим, якою мірою воно забезпечує, та чи забезпечує взагалі, гармонічний і прогресивний розвиток особистості, необхідне розширення її свободи. З цієї точки зору цінність права обумовлена зв'язком з державою лише тією мірою, в якій сама держава поставлена на службу людині.

В умовах цивілізованого державного ладу влада, обмежена авторитетом права, не прагне до присвоєння права насилля, нав'язуванні своєї волі з позицій сили.

Нецивілізована держава легко звільняється від обмежень права і тому використовує насильницькі акції або для досягнення корпоративних цілей, або через нездатність діяти легітимно. Держава, як суверенна влада, не може існувати і функціонувати поза правом. Влада, яка не базується на праві, – свідчення відсталості, регресу та кризи всього суспільного ладу. Це добре розуміли ще стародавні римляни, які говорили: «Pereat mundus et fiat justitia» («Хай загине світ, але закон здійсниться»). Правова держава тому і називається правовою, що вона діє на основі і у відповідності з правом.

У сучасних умовах зв'язуюча роль права щодо держави посилюється. При цьому можна відзначити таку досить чітку тенденцію: чим точніше право відбиває об'єктивні потреби суспільного розвитку, тим більше воно «пов'язує» державу. Проте активність держави при цьому не обмежується, навпаки, вона стає цілеспрямованішою, результативнішою, прогресивнішою.

Говорячи про взаємовідносини і взаємозв'язок влади і права, слід відзначити, що влада через політику втручається практично в усі сфери державного і громадського життя: економіку, ідеологію,

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.12. С.127.

² Там само. Т.37. С.245.

мораль. Об'єктом політики стають як відносини, що набувають важливого значення для більшості членів суспільства і тому вимагають втручання державної влади, так і відносини, які є супутними, такими, що сприяють певній соціальній групі оволодіти владою і використовувати її для врегулювання соціально важливих зв'язків. Сфера діяльності політики є дуже широкою, але це не означає, що право є частиною політики. Право в цілому дійсно є засобом політики, і більшість політично важливих рішень реалізуються за допомогою права. Проте це не означає, що ці правові норми мають політичний характер. Реально дії політики і права перехрещуються. Деякі правові норми не мають політичної значимості (правила вуличного руху, нормативи оформлення деяких фінансових документів). За допомогою права оформлення набувають лише ті політичні відносини, яким треба надати загальнообов'язкового значення і використовувати як ціннісні орієнтири для усіх членів суспільства.

Порівняно з політикою, яку здійснює державна влада, право відзначається певним консерватизмом, відставанням. Це пов'язано з тим, що воно має нормативно-документальну форму свого зовнішнього виразу. Для того, щоб отримати законодавче закріплення, потреби чи інтереси повинні бути усвідомлені відповідними соціальними групами, їх репрезентантами у відповідних владних структурах. І лише після проходження певних законодавчих процедур вони закріплюються в правових актах, що встановлюють загальнообов'язкові зразки поведінки в типових ситуаціях. Така відмінність у динамічному стані політики влади та права неминує породжує певні суперечності між ними. Разом з тим, якщо влада діє досить динамічно, то вона може в одних і тих же правових рамках змінювати форми політичного керівництва. Парадокс співіснування влади і права у тому, що одні і ті ж правові акти можуть існувати у різних політичних режимах.

Відносна самостійність законодавства щодо волі суспільства чи волі правлячих груп також виявляється у зв'язку з природною здатністю законів до усунення. На якийсь момент порушується гармонія волі, висловленої в законі, і воля суспільства, груп, верстви. Але через причини політичного, економічного, соціального порядку воля історичного законодавця (воля закону) може входити у протиріччя з волею нових законодавств. В умовах розходжень інтересів і волі починають виявляти себе власні закономірності і тенденції дії законів і закономірності соціального життя.

У самій сутності державних законів закладено протиріччя, які є рефлексією, відбиттям політичного протистояння у законодавчій сфері. Це протиріччя між загальносоціальними потребами та інтересами і волею пануючої в суспільстві верстви, її корпоративними інтересами. Прийняття законів є предметом гострої політичної боротьби, оскільки безпосередньо пов'язане з набуттям влади та її реалізацією. Влада і закони, які вона встановлює, можуть бути засобом упередженого задоволення, оскільки закони формулюються людьми свідомо, а значить, відповідно до їх власного розуміння, політичної доцільності, корпоративної користі. Створюючи закон, представник влади реалізує свою політику як мистецтво можливо у конкретних соціально-історичних умовах. Тим самим у суспільстві закріплені ті норми і цінності, які запропонував конкретний законодавець, виходячи зі своїх інтересів та потреб.

Недопустиме ототожнення права і закону, яке породжує ілюзію «врятування» (спасіння) суспільства за допомогою «добрих» законів. У результаті замість зміцнення закону (особливо на початковому етапі розбудови незалежної Української держави) рельєфно виявляється його девальвація, недостатня дійовість. Коли надто бажають перетворити закон на вираз волі більшості, забувають, що він повинен бути виразом всезагальної волі»¹.

Будь-яка розумна політика влади повинна бути правовою – у тому розумінні, що вона повинна відповідати законам, юридичним нормам, незмінно знаходитись у правовому полі, відповідати міжнародним стандартам. Відомий філософ В.С. Соловйов писав, що якщо не відмовитись від «права сили і не повірити в силу права», то «ніколи не можна мати тривкого успіху ні в яких справах: ні зовнішніх, ні внутрішніх»².

Якщо скористатися думкою пересічного громадянина про співвідношення моралі та влади, то, без сумніву, таке поєднання буде оцінено як ірреальність, щось на зразок двох паралельних прямих, які ніколи не перетинаються. І, на перший погляд, для цього є всі підстави – від теоретичного обґрунтування до множини історичних прикладів. Широко відомі щодо того висловлювання знаного теоретика держави Н.Макіавеллі, який у трактаті «Государ» відкрито писав: «...ми знаємо з досвіду, що в наш час великі справи

¹ Рокар М. Трудиться с душой. М., 1990. С.205.

² Соловйов В.С. Оправдание добра. Нравственная философия // Собр. соч. В 2т. М., 1988. С.24.

вдавалися лише тим, хто не намагався дотримати даного слова і вмів, кого треба, обвести навколо пальця: такі государі в кінцевому рахунку досягали більшого, ніж ті, хто ставив на чесність». Таким чином, Макіавеллі підкреслює положення про «звільнення» влади від моралі; у боротьбі за владу «мета виправдовує засоби». Дії можновладців повинні оцінюватись, на думку Макіавеллі, не з точки зору моралі, а за їх кінцевими результатами, які, в свою чергу, визначаються інтересами держави, зміцненням влади.

Подібні думки можна зустріти й у творах політиків XIX і XX століть, в тому числі у «класиків марксизму-ленінізму». Ось, наприклад, К.Маркс: «У політиці заради відомої мети можна укладати союз навіть з самим чортом – треба тільки бути впевненим, що ти перехитриш чорта, а не чорт тебе»¹. У тому ж руслі висловився й В.Ленін, який говорив, що «покладатися на переконання, відданість та інші прекрасні душевні якості – це річ у політиці зовсім не серйозна»². Всі ці заповіді класиків «чудово» втілював у життя, мабуть, найкращий учень Макіавеллі (відомо, що він читав вищевказану працю Макіавеллі з олівцем в руках і залишив на ній свої нотатки) – товариш Сталін.

У зв'язку з цим доцільно було б навести один історичний епізод (а щодо «моралі» Сталіна їх можна було б навести тисячі!). У 1924 році тодішні лідери партії більшовиків Зінов'єв і Каменєв багато зробили, щоб залишити Сталіна на посту генерального секретаря. Через півтора року, коли Сталін відсторонив Зінов'єва і Каменєва від влади, Зінов'єв, нагадуючи, як йому та Каменєву вдалося врятувати Сталіна від падіння в політичне небуття, з гіркотою сказав: «Чи знає товариш Сталін, що таке подяка?» Товариш Сталін вийняв трубку з рота і відповів: «Ну, як же, знаю, дуже добре знаю, це така собача хвороба»³.

Влада, політика, яку проводять владні структури, органічно пов'язані з мораллю. Сам вибір політичної перспективи визначення засобів і методів їх досягнення базуються на моральних уявленнях людини, соціальної групи про добро і зло, справедливість чи несправедливість, обов'язок, честь і достоїнство.

З моральної точки зору ознакою особистісного розвитку людини є його здатність робити вчинки за внутрішнім переконанням у

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.8. С.410.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.45. С.94.

³ Цит.за: Зенькович Н.А. Вожди и сподвижники. М., 1999. С.45.

найскладніших життєвих ситуаціях, не перекладати відповідальність на інших, не покладатися на обставини і навіть не просто «рахуватися» з обставинами, але й, коли треба, протистояти їм, втручатися у хід подій, виявляючи свою волю, свій характер. Поверхово і малопродуктивно було б уявляти мораль як звід «готових правил», які придатні для всіх випадків життя. Дещо суттєве диктується самою людиною, наказуючи йому (їй) в будь-якій ситуації діяти морально, у відповідності з сумлінням. Мораль, як давно відзначено, керується принципом «повинен – і тому можу», а не «можу – і тому повинен». Коли вимога «повинен» для людини не є щось нав'язане іззовні, а результат власного вибору, то ігнорування його чи відмова від нього – це відмова від самого себе, від своєї індивідуальності.

Мораль базується на відповідному розумінні сенсу існування, мети і призначення людини. Ядром, загальнолюдським змістом моралі є ідеї гуманізму. Саме ці ідеї, втілюючись у моральній свідомості, стають орієнтирами і регуляторами діяльності людей, а деякі з них потім отримують юридичне закріплення у праві. Моральні норми регулюють не внутрішній світ людини, а відносини між людьми. Тому мораль передбачає оцінку суспільних явищ не з індивідуальних, а з колективних і загальнолюдських позицій. При цьому слід відзначити, що є мораль групова, наприклад, професійна, проте, як правило, вона є специфічним виразом загальнолюдських моральних принципів, або є виявом глибокого розколу суспільства (мораль «новых русских» і пересічних громадян), або є дегенерацією моральності («воровська (злочинська) мораль»).

Мораль і політика, яка є втіленням влади, функціонально близькі тим, що вони здійснюють регуляцію поведінки і життєдіяльності людей в цілому. Впорядкування поведінки людей відбувається за допомогою моральних і політико-правових норм (загальних правил, еталонів, зразків поведінки), які поширюються на всі випадки цього роду і є загальнообов'язковими для всіх людей.

Єдність правових норм і норм моралі, як і єдність усіх соціальних норм цивілізованого суспільства, базується на спільності соціально-економічних інтересів, культури суспільства, прихильності людей до ідеалів свободи і справедливості. Завдання права зовсім не в тому, щоб світ, який знаходиться у злі, перетворився в царство Боже, а лише в тому, щоб він – до часу не перетворився в пекло.

Мораль – необхідна умова збереження людства, оскільки вона акумулює і узагальнює багатотисячолітній досвід людського спів-

життя, фіксує ті вимоги, вдосконалення яких необхідно суспільству. В моральній свідомості ці вимоги стають переконаннями, пов'язуються з емоціями і волею, стають внутрішніми критеріями оцінки особистістю мотивів, цілей, змісту та результатів власної поведінки, а також дій інших людей.

Людина здатна розвивати свою моральність лише в суспільстві, в державі. Влада, держава покликані допомагати їй у моральному розвитку. Для цього вона створює примусові закони, які обмежують злу волю людей і не дають їм змогу руйнувати суспільство. Система таких законів – необхідна умова морального вдосконалення людей. Шлях до загального блага пролягає через певну необхідну примусовість організацій суспільного життя. Без влади, держави, правозахисних органів моральність залишається деякою мірою абстракцією, «добрим побажанням».

Разом з тим моральне вдосконалення не може бути цілком примусовим, оскільки моральний розвиток передбачає свободу. В цих умовах влада через свої інституції, через працю повинна забезпечити особистості необхідні свободи. Не схилиючи до аморальності, влада повинна забезпечити людині певний, обмежений рамками закону, але реальний простір свободи, який дозволяв би людині жити і діяти в ньому без шкоди для оточуючих і держави.

Роль влади в моральному удосконаленні суспільства і людини важлива, але разом з тим і обмежена. Влада створює лише зовнішні, певною мірою відносні умови для торжества моральності. Гарантуючи правопорядок, блокуючи руйнівні сили зла, вона забезпечує цим самим людину і дає їй можливість користуватись наданими свободами.

Моральність людини виявляється в тому, що вона свідомо розуміє сенс правопорядку, вміє оцінювати свої і чужі вчинки з точки зору добра і зла, законності і справедливості, має уявлення про суб'єктивний, мотивований бік злочину. Особистість повинна критично аналізувати своє ставлення до морально-правової реальності. На наш погляд, досить виразно складне діалектичне співвідношення суспільного устрою і особистої свободи, влади і моральності полягає в тому, щоб людина не хотіла би такого суспільства, де б вона не могла зробити зла, а саме такого, щоб вона могла робити усіяке зло, але не хотіла його робити сама.

Одним з джерел суперечностей між владою і мораллю є протиріччя між індивідуальністю людини і його колективною природою,

неможливістю жити без інших людей, без суспільства. З цього приводу Т.Шевченко говорив: «У всьому людина необхідна для людини».

Зростання різноманітних потреб, які випереджають можливості їх задоволення, породжують у людини спокусу отримувати блага за рахунок інших людей і природи, створюючи тим самим загрозу як окремим особам, так і всьому суспільству. Таких спокус у людини досить багато. Це спокуса багатством і споживацтвом, здобуттям все більш численних і дорогих матеріальних благ; спокуса можливістю владарювати над іншими людьми; спокуса похитттю – гіпертрофованими сексуальними потребами, які викликають прагнення оволодіти об'єктами сексуальної насолоди.¹ Всі ці сприяють деградації людського суспільства і окремих людей. Мораль утримує людину від небезпечних для нього спокус і сприяє вирішенню протиріч між особистістю і спільнотою.

Як відомо, норми моралі не фіксуються в спеціальних актах – вони містяться у свідомості людей і у більшості випадків їх дотримуються, завдяки розумінню людьми справедливості їх приписів, забезпечуються внутрішнім переконанням і впливом громадської думки. Норми моралі визначаються як узагальнені правила поведінки (бути чесним, справедливим, добрим). Правові норми, які встановлює влада, являють собою деталізовані і конкретизовані, порівняно з моральними нормами, правила поведінки. В них закріплюються чітко визначені юридичні права і обов'язки членів суспільства.

Норми права і норми моралі доповнюють і взаємообумовлюють одне одного в регулюванні суспільних відносин. Об'єктивна підстава такої взаємодії визначається тим, що правові закони втілюють у собі в ідеалі принципи справедливості так, як їх розуміє на цей час суспільство. Тому закони правової держави втілюють у собі і моральні вимоги абсолютної більшості людей. Разом з тим норми моралі здійснюють активний вплив на створення і реалізацію правових норм. Особливо важливу роль моральні норми відіграють у процесі застосування норм права компетентними органами при вирішенні конкретних юридичних справ. Так, правильним є юридичне вирішення судом питань про честь і достоїнство особистості, адже хуліганство багато в чому залежить від врахування моральних норм, які діють у суспільстві. Таким чином, моральні настанови

¹ Гаджиев К.С. и др. Философия власти / Под ред. В.В.Ильина. М., 1993. С.15–16.

здійснюють сприятливий вплив на реалізацію правових норм, на зміцнення законності і правопорядку.

Моральність виявляється у реалізації законів, дотриманні і торжестві справедливості. Коли хтось запитав Конфуція: «Чи правильно відповідати добром на зло?», – він відповів: «Як можна відповідати добром? На зло відповідають справедливістю».

Співвідношення моралі і влади багато в чому пов'язане з сутністю самої влади. Можливості влади розпоряджатися матеріальними та духовними благами, долями багатьох людей, самий престиж причетності до влади створюють спокусу будь-якими засобами «пробитися» до влади, а потім утриматися при владі. Розбещуючий вплив влади на можновладців і підлеглих зростає з посиленням її концентрації і посиленням безконтрольності. Широко відоме висловлювання англійського історика лорда Д.Актона, який казав, що «всіляка влада розбещує, а абсолютна влада розбещує абсолютно».

Слід відзначити, що трансформація суспільства пострадянських республік, зміст ціннісних орієнтирів призвели й до певних змін в оцінці людьми моральних якостей політиків – «людей при владі»: Проведене не так давно опитування росіян НДЦ соціологічного аналізу і статистики з'ясувало 11 психологічних рис характеру політика, якого росіяни могли б назвати хорошим. Це компетентність, гнучкість, розум, рішучість, енергійність, воля, незалежність, розсудливість, сміливість, реалізм, прогресивність. Чесність стоїть на 12-му місці, справедливість – на 13-ту, тактовність – на 17-му, благородство – на 19-му. А така якість характеру, як сумнівність посідає аж 23 позицію.¹ Історія свідчить, що в політиці моральні ідеї по силі мотивації практичної поведінки, як правило, поступаються матеріальним інтересам. У сьогоднішній Україні мірою багатьох речей для значної частини людей стають гроші, а не людина, як це справедливо проголошується в ст.3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю». При цьому слід відзначити, що нинішньою владою чимало робиться для подолання цього перекосу трансформаційного періоду. Посилюється боротьба з корупцією, організованою злочинністю, з аморальними явищами в суспільстві. Президент України Л.Кучма відзначав: «Народові,

¹ Чесність на 12-му місці // Іменем Закону. 1999. 10 грудня.

державі потрібна не тільки дієздатна, а й чесна влада»¹. Проте проблем тут ще дуже багато і одна з них базується на бездумному запозиченні елементів культури і моралі західного суспільства, певному забутті своїх національних традицій, на яких трималася віками мораль українського суспільства. Відомий фахівець з проблем розвитку західного суспільства О.Зінов'єв писав: «Гроші стали... головним регулятором усієї основної життєдіяльності людей західного суспільства, основним спонукаючим мотивом, метою, пристрастю, турботою, контролером, наглядачем, коротше кажучи – їх ідолом і богом!»².

Негативний вплив на моральність має превалювання групових інтересів над загальними. Фактично це означає підлеглість моралі політиці і руйнування будь-якої моралі. Ще однією з можливих причин аморальної політики може бути конфліктний характер влади, яка має політичних союзників і супротивників, і стосунки з ними можуть бути далекими від моральності, оскільки політичним суперником, як правило, не прагнуть зробити добро. «Велика політика – великий бруд», – говорив перший і останній президент СРСР, компетентний знавець політичної боротьби М.С.Горбачов.

Проте повністю відірватися від моралі влада не може, бо це веде до компрометації самої влади і деградації суспільства.

В умовах розбудови незалежної України вищою моральністю є діяльність по зміцненню її державності, економічної могутності, розширенню реальних прав і свобод громадян республіки.

Чи можна вважати моральними тих політиків, які прямо чи опосередковано виступають проти державності України, ігнорують її державні символи, де в концентрованому вигляді відбито історію та традиції українського народу, його віковічне прагнення до свободи і незалежності, щасливого життя? Як відзначав Тарас Шевченко, у кого немає любові до рідної країни, – ті серцем вбогі каліки.

Гострою моральною проблемою, яка нерідко переходить у кримінальну, є зловживання владою, а також корупція. Як свідчать результати діяльності МВС у 1999 р., чимало викритих організованих злочинних груп тією чи іншою мірою пов'язані корупційними зв'язками з державно-владними структурами. Реалізуючи вимоги

¹ Інавгураційна промова Президента України Л.Д.Кучми в Національному палаці «Україна» 30 листопада 1999 року // Урядовий кур'єр. 1999. 1 грудня.

² Зінов'єв А.А. Запад. Феномен західництва. М., 1999. С.108.

закону України «Про боротьбу з корупцією», спецпідрозділами міліції складено 1551 адміністративний протокол, у тому числі 1405 – стосовно корупційних діянь державних службовців і 62 – стосовно корупційних діянь депутатів різних рівнів. Судами по 402 адміністративних матеріалах накладено штрафи, по 261 – винесено зауваження, 26 посадових осіб звільнено з посад.

МВС України також відзначає, що останнім часом значного поширення набуло хабарництво серед посадових осіб. Використовуючи інспектуючі, контрольні, розпорядчі та інші повноваження, вони все частіше вдаються до отримання винагород та інших пільг за виконання або невиконання своїх посадових обов'язків. Цифрові показники протидії хабарництву свідчать про активність органів внутрішніх справ у боротьбі з цим видом злочинів. У 1999р. викрито понад 2,6 тисячі фактів хабарництва. Найбільше таких фактів мали місце в фінансово-кредитній системі та банківській сфері, електроенергетичній, вугільній галузях.¹

Вплив моральних факторів на функціонування органів внутрішніх справ здійснюється як через зовнішні канали (соціальний взаємозв'язок населення і ОВС), так і через внутрішні (міжособистісні відносини в міліції, колективні, вплив керівництва). Моральні норми, які ґрунтуються на загальнолюдських цінностях і кращих традиціях українського народу, позитивно впливають на діяльність органів внутрішніх справ. Проте є ще групова і персоніфікована мораль, яка може нести як позитивний, так і негативний заряд. Так, прагнення «захистити честь мундиру», мораль відомчих амбіцій, наявність у деяких служб поборів здійснюють на ОВС деформуючий вплив, утруднюючи досягнення ефективних результатів і знижуючи авторитет міліції. Відомо, що управлінські рішення, матеріальні та процесуальні норми, які ґрунтуються на моралі, мають більший ступінь впливу на органи внутрішніх справ. Мораль, правосвідомість, правова та професійна культура тісно пов'язані і взаємозалежні.

Якщо говорити про перспективну тенденцію розвитку соціальної правової держави, то в ній протистояння моралі і політики помітно знижується, сфера дії моральних ресурсів – збільшується. Зниження ступеня конфліктності і підвищення рівня злагоди в сус-

¹ Звіт перед українським народом (Про оперативно-службову діяльність органів внутрішніх справ України в 1999 році) // Іменем Закону. 1999. 24 грудня.

пільстві, що автоматично призводить до зменшення питомої ваги політики у соціальному регулюванні, обумовлені розвитком громадського суспільства, достатньо високим рівнем життя, сформованістю демократичних традицій і політичної та правової культури.

§3. ПРАВА ЛЮДИНИ І ВЛАДА

10 грудня 1948 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Загальну декларацію прав людини, в ст.1 якої проголошувалось: «Всі люди народжуються вільними й рівними у своїй гідності й правах». Тим-то й було покладено початок затвердженню у сучасному світі принципу поважання прав і головних свобод людини без будь-яких винятків. Поступово поширювалося визнання цього всезагального принципу, що було зафіксовано також у таких документах, як Декларація ООН про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1963р.), Міжнародних пактах про права людини, прийнятих ООН у 1966р.

З самого початку проголошення незалежності України державні органи республіки у своїй законотворчій діяльності приділяють значну увагу забезпеченню прав і свобод людини у всіх основних сферах життя. У 1991р. Україна ратифікувала Перший факультативний протокол до Пакту про громадянські та політичні права, Конвенцію про права людини. Правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина присвячено спеціальний розділ (II) Конституції України 1996р., який охоплює 48 статей. У ст. 22 Конституції підкреслюється, що «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані». З метою розвитку і конкретизації положень Конституції України було прийнято постанову Верховної Ради України «Про заходи державної політики України в галузі прав людини» (17 червня 1999р.). Велике значення для створення умов забезпечення прав і свобод громадян на рівні міжнародних стандартів мало прийняття Верховною Радою України закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Цей Закон визначає як законодавче застосування прав людини і громадянина в Україні, так і основні напрямки діяльності Верховної Ради України по забезпеченню прав і свобод людини.

Суттєвий крок у цьому напрямку було зроблено й іншою гілкою влади в Україні – судовою. У травні 1997р. Пленум Верховного Суду України прийняв спеціальну постанову «Про поширення судового захисту прав та свобод людини і громадянина», у якій підкрес-

лювалося, що вся діяльність судів «повинна бути підпорядкована захисту прав і свобод людини і громадянина».

Захист прав і свобод людини державою здійснюється на двох рівнях: перший – це проголошення юридичних гарантій прав і свобод; другий передбачає конкретну організацію правоохоронної діяльності державних установ щодо захисту проголошених прав та свобод людини і громадянина.¹ У ст. 3 Конституції України підкреслюється, що «права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Держава є інструментом втілення в життя загальної суверенної волі народу. Конституція встановлює міру взаємної свободи і відповідальності держави і особистості, визначає рамки «вторгнення» держави у сферу життєдіяльності індивіда, які не можуть бути подолані без ризику втрати владою легітимності. Права людини належать людині. Через це вони не можуть розглядатись як «подарунок» влади. Свобода людини – це її здатність діяти відповідно до своїх інтересів, спираючись на пізнання об'єктивної необхідності. Розбудова правової держави передбачає створення умов для юридичної свободи людини, своєрідного механізму правового стимулювання, в основі якого принцип «не заборонене законом дозволено». Цей принцип будується на відомому афоризмі Ш.Монтеск'є, який говорив: «Свобода – це право робити все те, що закон не забороняє». Такий підхід розглядався як необхідна передумова успіху, як реальний шанс для кожного реалізувати себе легальним шляхом. У цьому суть індивідуальної свободи, ідеї рівних можливостей, рівних стартових умов. А далі все залежить від особистих якостей. У цьому принципі, який є дійсно ринковим, закладено могутній імпульс прогресивного розвитку. Влада через закони повинна лише накреслювати загальні рамки, стояти на охороні порядку, встановлювати чесні «правила гри». За межами розумного правової заборони людина вільна і незалежна, в тому числі і від влади. Вона може на свій розсуд розпоряджатися своєю власністю, правами, досвідом, здібностями, капіталом.

¹ Кравченко Ю.Ф. Забезпечення прав та свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. 1999. №9. С.7.

Сьогодні в умовах складної економічної та криміногенної ситуації цей принцип сприймається неоднозначно, а на побутовому рівні навіть негативно. Дозволеність сприймається як уседозволеність, можливість робити все, що хочеш. Ототожнюється принцип і його втілення. Зрозуміло, що цей принцип у повному обсязі може бути здійснений лише в розвинутому громадянському суспільстві, до якого Україна прагне. Різкий перехід від принципу «все заборонено» до принципу «все можна» не міг не створити проблем. Не принцип недосконалий, а поки що умови його здійснення, методи, практика застосування. Мав рацію Т.Гоббс, коли писав ще багато років тому: «...закони встановлено не для залякування, а для спрямування людських дій подібно до того, як природа поставила береги не для затримки течії ріки, а для того, щоб спрямовувати її»¹.

Перед нашими законодавцями непроста альтернатива: що краще – заборони, обмеження та контроль чи уседозволеність на рівні аморальності і свавілля. Першим шляхом ми вже йшли, і наслідки відомі. Другим шляхом, як показує практика останніх років «перебудови» та перших років незалежності, йти теж недоцільно. Негативні наслідки принципу «дозволеності» гостро відчули в ці роки на собі правоохоронні органи, яким усе важче стало забезпечувати громадський порядок у країні, боротися зі злочинністю. Очевидно, необхідно вичленування «золотої середини», а тенденція до реалізації вищевикладеного принципу повинна зберігатися.

Найважливішим природним правом кожної людини є право на життя. Це право охороняється Конституцією України. У ст. 27 говорить: «Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань». Без права на життя всі інші права не мають абсолютно ніякого сенсу. Тому саме право на життя є головним критерієм, альфою і омегою всього інституту прав і свобод у демократичному суспільстві. Античний афоризм «людина є мірою усіх речей» тут прийнятий на 100 відсотків. Право на життя дається людині природою, а не владою, і остання повинна лише визнавати, поважати і захищати цю цінність, яка домінує над усіма іншими. З правом на життя в кінцевому рахунку пов'язані стан економіки, рівень добробуту людей, соціальна напруга в суспільстві, політичні конфлікти та ін.

¹ Гоббс Т. Избр. произв. М., 1956. Т.1. С.381.

Разом з тим право на життя, незважаючи на його глобальне значення, не може бути гарантованим реально в повному обсязі в жодній країні світу. Не є винятком, на жаль, і Україна. Це пов'язано з цілим комплексом причин, серед яких загибель людей від рук злочинців; передчасна смерть від хвороб; загибель в різних катастрофах, аваріях; самогубство.

В країні склалася досить несприятлива демографічна ситуація. За останні 9 років тривалість життя зменшилася на 4 роки і склала 61,5 року для чоловіків і 71,5 – для жінок. Посилився процес депопуляції – зменшення чисельності населення внаслідок переважання кількості померлих над народженими. Кожен третій чоловік вмирає, не доживши до пенсійного віку. Слабкими елементами соціальної структури є 15 млн. пенсіонерів і 1,3 млн. людей, які отримують допомогу на дітей. За рівнем життя Україна знаходиться на 83 місці в світі. 28,5% громадян мали у 1998р. сукупні доходи на душу населення нижчі, ніж межа малозабезпеченості.¹

Таким чином, право на життя – це не тільки юридична, але й гострополітична і соціально-економічна проблема.

Право на життя обмежується і злочинними посяганнями. Навіть представники влади не гарантовані від замахів на власне життя і загибелі. Гинуть від рук злочинців депутати різних рівнів, слідчі, працівники міліції, відповідальні чиновники, а також конкуренти, журналісти, свідки. Страх перед державною владою, який культивувався довгі роки радянської влади, доповнюється «децентралізованим» страхом – страхом побутовим, повсякденним. За 1999р. лише в Харківській області кількість навмисних вбивств збільшилася на 22%.² Останнім часом ескалацію кримінального насильства в Україні в цілому призупинено, проте все ж ціна людського життя суттєво девальвована. В Росії серед цих злочинів проти особи вбивства складають 12–13%; щорічно здійснюється більше 30 тис. вбивств; темпи зростання цих злочинів у 90-х роках склали 17%.³

З цієї проблемою тісно пов'язана проблема смертної кари. Вона має досить тривалу історію. Перші спроби відміни смертної кари в Україні – Русі відносяться ще до X століття, коли Великий князь Володимир Святославович перестав страчувати навіть «ве-

¹ Заява Прес-служби Кабінету Міністрів// Урядовий кур'єр. 1999. 28 липня.

² Егоров Владимир. Статистику подмочили кухонные киллеры// Телескоп. 2000. 20 января.

³ Антонян Ю.М. Психология убийства. М., 1997. С.4.

домих лихих людей» (у сучасній термінології особливо небезпечних злочинців), кажучи: «Боюсь гріха»¹, а Ярослав Мудрий у «Руській правді» не передбачав смертної кари за судовим вироком. Вищою мірою покарання був так званий «потік і пограбування». Він призначався за вбивство в розбої, конокрадство, підпалювання будинку і гумна. Покарання означало конфіскацію майна злочинця («пограбування») і вигнання його разом з сім'єю з общини (потік), що прирікало їх на поневір'яння і можливе рабство. Володимир Мономах повчав дітей: «Не убивайте и не повелевайте убити, иначе будете казнимы до смерти».

В часи, коли Україна була автономією у складі Росії, імператриця Єлизавета Петрівна (1741 – 1761рр.) ввела фактичний мораторій на смертну кару і нікого не страчувала. Катерина II в своєму «Наказі» констатувала: «Опыты свидетельствуют, что частое употребление казней никогда не делало людей лучшими». Разом з тим вона допускала можливість її застосування у двох випадках: 1) якщо злочинець, якого не стратили, зможе зі свого ув'язнення «возмутить народное спокойствие»; 2) якщо «самые беспорядки заступают место законов», що буває лише під час «безначалія»².

США ще у кінці XVIII ст. першими обмежили застосування смертної кари лише випадками вбивств першого ступеня, а вперше відмовитися від смертної кари спробував американський штат Мічиган ще у 1846р. Через 20 років Португалія стала першою європейською державою, яка зробила подібний крок.³ Особливу актуальність ця проблема набула після другої світової війни з її багатомільйонними жертвами.

У Європейській Конвенції про захист прав людини і основних свобод проголошується: «Право кожної людини на життя охороняється законом. Ніхто не може навмисно бути позбавлений життя, інакше, як на виконання смертного вироку, винесеного судом за здійснення злочину, відносно якого законом передбачено таке покарання» (п.1, ст.2).

Далі в тексті Конвенції вказується, що позбавлення життя не розглядається як порушення цієї статті, якщо воно є результатом застосу-

¹ Повесть временних лет. М.-Л., 1950. С.86–87.

² Шитов О.Ф. Смертная казнь в истории России // Смертная казнь за и против. М., 1983. С.36–38.

³ Приходько Оксана. Смертная казнь как символ демократии// Зеркало недели. 2000. 15 января.

вання сили, абсолютно необхідної: а) для захисту будь-якої особи від незаконного насилля; б) для здійснення законного арешту чи попередження втечі особи, затриманої на законних підставах; в) для придушення, відповідно до закону, бунту чи заколоту (п.2 ст.2).

Таким чином, в Конвенції зроблено 4 винятки, коли держава може застосувати смертну кару. Європейські держави не зразу прийшли до відміни смертної кари. Лише через 33 роки після прийняття Конвенції (в 1983р.) підписується протокол №6 щодо повної відміни смертної кари.

На сьогоднішній день смертна кара застосовується в 101 країні. У зв'язку з застосуванням смертної кари усі держави світу можна розділити на 4 основні групи. Лише у законодавстві 35 держав смертна кара не передбачається ні за які злочини (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Австралія).

У 18 країнах світу смертна кара передбачається лише за особливих обставин, наприклад, під час війни (Великобританія, Італія, Швейцарія, Канада, Бразилія, Мексика, Нова Зеландія).

26 країн зберегли можливість смертної кари в законодавстві, проте не застосовують її на практиці протягом 10 і більше років (Бельгія, Греція).

Більше 100 країн застосовують смертну кару за загальнокримінальні, найтяжчі злочини, серед них Росія, Білорусія, Ангола, Єгипет, 38 штатів США.

Як альтернативу такого покарання, як смертна кара, її опоненти пропонують довічне ув'язнення, яке ще італійський вчений XVIII ст. Чезаре Беккарія, автор трактату «Про злочини і покарання», вважав дійовішим покаранням. При цьому основним аргументом він вважав, що довічне ув'язнення – це довготривале покарання, у зв'язку з чим воно карає сильніше, довше, має більш залякуючі ефекти, ніж смерть, яка є моментальним покаранням. З цього приводу О.Кістяківський писав: «Але якщо страх смертної кари не стримує від убивств, невже страх каторжних робіт може цього досягти?» І далі: «Стверджувати, ніби-то люди не бояться смерті – значить стверджувати обман, повставати проти природи, заявляти верх беззмістовності... Очевидно, немає нічого наочнішого, простішого і очевиднішого, ніж устрашимість смертної кари»¹.

Дискусію викликає саме розуміння значення смертної кари: це власне кара, захід соціального захисту чи покарання?

¹ Кістяковский А.Ф. Исследование о смертной казни. Тула, 2000. С.53–55.

Якщо використовувати біблійну логіку «око за око», то смертна кара є саме кара, оскільки застосовувалась і застосовується найчастіше всього за позбавлення життя іншої людини.

Що стосується покарання, то основне його призначення – не покарати, а виховувати з метою попередження злочинів, тобто превенція. Як відомо, розрізняється часткова превенція (попередження здійснення конкретних злочинів у майбутньому) і загальна – вплив на громадську думку з метою попередження злочинів. У випадку застосування смертної кари часткова превенція має стовідсотковий ефект, оскільки в подальшому здійснювати злочини страчений вже точно не зможе. Смертна кара може бути і заходом соціального захисту, оскільки таким чином суспільство визнає, що лише так може убезпечити себе від особливо жорстоких і небезпечних злочинців. При призначенні такого покарання суд враховує, в першу чергу, громадську небезпечність особи, ступінь неприйняття нею загальнолюдських цінностей і, тільки зробивши висновок, що антигромадську спрямованість вже нічим не змінити, приймає жорстке рішення.

Смертна кара як кримінальне покарання є правовим обмеженням, юридичним засобом, який стримує злочинців. Це обумовлено її природою і є об'єктивною властивістю, незважаючи на будь-які суб'єктивні оцінки і громадську думку. В сучасний період у нашому суспільстві відбуваються радикальні зміни, які неминуче призводять до певної дестабілізації суспільства. Це супроводжується переоцінкою цінностей, незадоволенням, розчаруванням, агресивністю, насильством, зростанням злочинності. В таких умовах відмінити один із стримуючих факторів порядку (хай і не абсолютно ефективний) – означає певною мірою посилити вказані дестабілізуючі процеси, на що не без підстав вказує частина юристів. Це аргументується тим, що інші стримуючі елементи соціальної регуляції (культурні, моральні, релігійні норми) діють ще недостатньо ефективно.

Разом з тим у суспільстві сформувався певний стереотип, що саме держава буде вирішувати всі головні проблеми суспільства, в тому числі і проблему боротьби із злочинністю. Так склалося в результаті попереднього абсолютного регламентування життєдіяльності людини. Звідси сподівання значного загалу громадян на те, що влада вирішить проблеми злочинності властивими лише їй силовими засобами. З приводу такої ситуації відомий вчений В.Гумбольдт писав: «...Також, як кожен сам покладається на турботу і допомогу держави, він – і, мабуть, в ще більшій мірі – надає державі

право турбуватися про долю своїх громадян. А це в свою чергу зменшує співчуття до інших людей і бажання надавати допомогу один одному»¹.

У нинішній ситуації, яка склалася в Україні, більшість населення виступає за збереження вищої міри. Згідно з опитуваннями таких 93%; стільки ж у Росії, в Білорусії – 82%.

При цьому слід враховувати також і те, що ряд демократичних держав, таких як США, Канада, Японія, що отримали статус спостерігачів у Раді Європи, судячи з їх юридичної практики, поки що не збираються найближчим часом відмінити смертну кару. Більше того, в таких штатах, як Нью-Джерсі і Огайо (США) смертна кара була відновлена.

Смертну кару вже відміняли в СРСР ще за Сталіна. Запам'ятався один випадок з юридичної практики, про який розповідав довідчений суддя. Вбивцю засудили до 25 років. Він відбув півроку, знову вбив, йому дали ще ті півроку, які він відбув у колонії, і т.д.

Коли обгрунтовують необхідність відміни смертної кари, часто цитують блискучий аргумент відомого кримінолога Чезаре Беккарія, який говорив, що смертна кара не може бути корисною через те, що вона являє собою приклад жорстокості людям. Він вважав безглуздим, що закони, які є вираженням суспільної волі, заперечуючи вбивство та караючи за нього, самі вчиняють його.

Прихильники цієї точки зору підкреслюють, що природне право на життя не може зазнавати ніяких обмежень, бо навіть серед усієї сукупності прав людини воно має найвище ієрархічне значення.

Вони стверджують, що смертна кара несправедлива, оскільки людське життя є благо, надане Богом, і тому ніхто не має права його взяти. У зв'язку з цим відомий правознавець О.Ф. Кістяківський писав: «Але за запевненням захисників непорушності життя людського, і свободи, і діяльність – блага також первинні, надані Богом людині. Значить, вони повинні бути також непорушними? Відповідно, держава повинна зовсім відмовитися від усілякого покарання, оскільки немає такого покарання, яке не зачіпало б якогось з первинних благ? Якщо життя людське непорушне, тому що воно дар Божий, то хай людина боїться роздушити змію, хай вона відмовляється від вживання у їжу м'яса тварини, тому що і змії і тварині життя надане творцем. Між людиною і твариною немає

¹ Гумбольдт В. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства // Язык и философия культуры. М., 1985. С.37–38.

порівняння, стверджують захисники життя людини. Але хто може сказати, що Бог турбується лише про більш досконале творіння і не залишає всі інші творіння на свавілля руйнівних капризів людини»¹.

Класики світової філософії І.Кант та Г.Гегель захищали смертну кару в ім'я справедливості принципу матеріального відомщення. Висловлюючи свої погляди з цього питання, Кант наводив як приклад випадок, коли народ, який населяє який-небудь острів, вирішує поїхати з нього і розсіятись по всьому світу. У цьому випадку, писав Кант, хоча громадянське суспільство припиняє своє існування, повинен бути страчений останній вбивця, який знаходиться у в'язниці і засуджений до страти.

Таке вирішення Кантом цих питань пояснювалося його трактуванням кримінального закону як «категоричного імперативу», вимоги якого як вираз вищих моральних законів підлягають безумовному виконанню і не залежать від якихось зовнішніх цілей чи міркувань.

Розглядаючи питання про покарання за окремі види злочинів, Кант намагався послідовно провести принцип рівності між злочином і покаранням. За образним висловом Канта, при призначенні покарання покажчик на терезах справедливості не повинен схилитися ні у бік злочину, ні у бік покарання. «Те зло, – писав він, – якого ти незаслужено завдаєш іншій людині з твого народу, ти завдаєш самому собі: ображаєш ти його – ображаєш себе, крадеш у нього – крадеш у себе, б'єш його – б'єш себе, вбиваєш його – вбиваєш самого себе». Кант вважав, що «категоричний імператив» завжди вимагає карати вбивство смертною карою (крім випадків дітовбивства та вбивства на дуелі), згвалтування і педерастію – кастрацією, скололотство – вигнанням з суспільства людей.²

Гегель вважав, що самим фактом злочину злочинець дає свою згоду на застосування до нього покарання. З цього положення робився висновок, що межі покарання повинні визначатися межами здійсненого злочину. Тому, щоб бути справедливим, покарання повинно, за Гегелем, відповідати природі злочину.³

Ще у ХІХ ст. на вимогу скасування смертної кари була сказана знаменита фраза: «Хай вбивці почнуть першими!». Відомий росій-

¹ Кистяковский А.Ф. Исследования о смертельной казни. Тула, 2000. С.40–41.

² Решетников Ф.М. Смертная казнь в капиталистических странах (история и современность) // Смертная казнь: за и против. С.475–476.

³ Пионтковский А.А. Учение Гегеля о праве и государстве и его уголовно-правовая теория. М., 1963. С.148–149.

ський філософ В.С.Соловйов вважав, що цим «страта прямо прирівнюється до вбивства, і суспільство, яке страчує, стає на одну дошку з вбивцями, яким навіть присвоюється привілей бути зразком і керівниками цілого суспільства...»¹.

Кожне право віддзеркалює відповідний обов'язок. Право на життя породжує обов'язок захищати життя, про що і йдеться в частині третій статті 27 Конституції України: «Обов'язок держави – захищати життя людини». Якщо держава зобов'язана захищати життя людини, то будь-який виняток з цього правила, в тому числі й санкціоноване судом вбивство, надає такому обов'язку суперечливий характер та нівелює як саме поняття права на життя, так і пов'язаний з цим правом обов'язок держави. Отже, як пише Сергій Головатий, «покладений на державу обов'язок захищати життя людини автоматично заперечує можливість застосування державою смертної кари»².

Разом з тим, опоненти скасування смертної кари в Україні аргументують свою позицію тим, що в частині другій статті 27 Конституції України говориться про те, що «ніхто не може бути *свавільно* позбавлений життя», і це можна трактувати як можливість застосування смертної кари у випадку призначення її компетентним судом відповідно до закону.

На це аболіціоністи заперечують, що винесення смертного вироку може бути свавільним кроком держави, оскільки вирок є продуктом судового розгляду і залежить від суб'єктивної думки складу суду, від тлумачення суддями обставин справи, моральних якостей суддів, прокурора, свідків, від їх професійної підготовки та діяльності. Ніхто не може заперечити трагічний та непередбачуваний момент – погрішність людського правосуддя, судову помилку, і прикладів, на жаль, тут можна наводити чимало. В США 1% засуджених до смертної кари за вбивство потім були визнані невинними. Коли мова йде про життя, яке у кожного лише одне, – то це багато.

На наш погляд, можливість судової помилки є найсерйознішим аргументом проти смертної кари. Проте навряд чи можна вважати таким же вагомим аргументом те, що наявність смертної кари не є стимулюючим фактором. Наводяться цифри, що, наприклад, в Канаді через 20 років після відміни смертної кари (1976р.)

¹ Соловьев В. О смертной казни // Смертная казнь: за и против. С.178.

² Головатий Сергій. Смертна кара – аргументи проти// Юридичний вісник України. 1999. 15–21 липня.

число вбивств було на 27% менше, ніж у 1975р., тобто напередодні відміни.¹ Разом з тим у США за минулий рік кількість вбивств була найменшою з 1960р. Порівнюючи рівень злочинності в США та Європі, деякі журналісти не враховують менталітет, психологію та традиції відповідних народів, вплив культурницьких факторів. Ще 150 років тому О. Кістяківський писав з цього приводу «Не тому здійснюється більше злочинів у відповідних країнах, що там часто застосовують смертну кару, а навпаки: тому там часто застосовують смертну кару, що здійснюється багато злочинів. Таким чином, не збільшення злочинів є результат частих страт, а збільшення страт є результат частих злочинів»².

Слід відзначити, що опитування практичних працівників показує, що число прибічників цього заходу серед них є дуже значним. У ході дискусії, проведеної у 1988 р., 68% суддів, які взяли у ній участь, висловились за збереження смертної кари,³ у США 68% юристів міркують з таких же позицій, а 25% – проти.⁴

Фахівці з кримінології стверджують, що злочинців, які здійснили вбивство повторно або у винятково жорсткій формі, ніякі раціональні причини зупинити не можуть. Згідно зі спеціальними опитуваннями 80% офіцерів поліції США стверджують, що в момент здійснення вбивства злочинці взагалі не думають про можливе покарання.⁵ З цього робиться висновок про непридатність смертної кари. На наш погляд, висновок не зовсім коректний, оскільки, якщо стверджується, що злочинця ніщо не зупинить, він є дійсно небезпечним для суспільства і не потрібен йому. Щодо думки офіцерів поліції – то це їх припущення і їм важко визначити, що ж думають злочинці, яких і треба було опитувати.

На думку російських юристів, лише 20% правопорушників смертна кара стримує від здійснення особливо небезпечних діянь.⁶ Багато це чи мало? 20% нездійснених особливо небезпечних злочинів – це дуже багато, якщо мати на увазі, що за цим стоять тисячі

¹ Право убивать // Телескоп. 2000. В январе.

² Кістяковский А.Ф. Вказана праця. С.51.

³ Коммунист. 1988. №7. С.54.

⁴ Келица С.Г. Смертная казнь в системе советской уголовной политике // Смертная казнь: за и против. С.325.

⁵ Приходько Оксана. Смертная казнь как символ демократии// Зеркало недели. 2000. 15 января.

⁶ Матузов Н.И. Право на жизнь как политическая проблема // Политология для юристов. М., 1999. С.684.

людей, яким збережено життя, здоров'я, врятовано від можливого каліцтва і т.д. Стародавні римляни говорили: «Хто щадить винного, той карає невинного».

У цієї проблеми є ще морально-економічний аспект. Утримання одного в'язня коштує 105 гривень на місяць (на початок 2000 року). Якщо ввести довічне ув'язнення, то це означає, що держава за рахунок платників податків, а значить, також за рахунок близьких родичів загиблих (батьків, дітей, подружжя) буде пожиттєво утримувати вбивць своїх найближчих людей. Якщо вважати, як пишуть аболіціоністи, що смертна кара – крайня форма катування, то чи не є такий спосіб утримання вбивць довготривалим катуванням для найближчої родини загиблих, які змушені будуть віддавати частину свого заробітку протягом багатьох років на утримання катів своїх дорогих людей? В'язниці і так переповнені, а введення довічного ув'язнення буде означати, що кількість ув'язнених буде збільшуватись.

Ще одним аргументом проти смертної кари є те, що «брудні політики» можуть легально використовувати смертну кару, щоб позбавлятися від політичних опонентів і свідків злочинів. Дійсно, в СРСР така практика існувала. Особливо показовими в цьому плані є часи Сталіна, зокрема періоду апогею політичних процесів у 1937–1938рр. Все ж дозволимо собі висловити припущення, що в сучасній Україні це дуже мало ймовірно. Тут не було розстрілу власного парламенту, як у Росії у 1993р., та інших кривавих зіткнень.

В Україні вже в перший рік незалежності відбулося вдосконалення кримінального законодавства. Відповідно до законів України «Про відміну кримінальних покарань у вигляді заслання і вислання» (від 6 березня 1992р.) і «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні порушення і Митного кодексу» (від 17 червня 1992р.) була повністю скасована смертна кара за такі небезпечні злочини проти держави, як державна зрада і шпигунство, а також бандитизм, дії, які дезорганізували роботу виправно-трудова установ, незаконні операції з валютними цінностями, виготовлення або збут підроблених грошей або цінних паперів, розкрадання державного або колективного майна в особливо великих розмірах і деякі інші.¹

У 1995р., коли Україну прийняли до Ради Європи, вона взяла зобов'язання скасувати смертну кару. З 1 січня по 11 березня 1997р.

¹ Відомості Верховної Ради України. 1992. №23. С.337; №35. С.511.

в Україні страчено 13 злочинців. У подальшому суди оголошували смертні вироки, але вони не виконувались. 30 грудня 1999р. Конституційний Суд України визнав, що статті Кримінального кодексу про застосування смертної кари не відповідають Конституції України. 22 лютого 2000 р. Верховна Рада України проголосувала за відміну смертної кари.¹ Це було зроблено, перш за все, на вимогу Ради Європи. Хоча навіть деякі члени цієї Ради, наприклад, норвезький представник Ян Сіменсон, підкреслюють, що «Україна – бідна держава. У неї немає умов для позитивного ув'язнення. Юридичному відділу ради Європи треба було б думати не про злочинців, а про нормальних жителів України».

Співробітники журналу «The Economist», які присвятили проблемі смертної кари в Америці спеціальні дослідження, прийшли до висновку, що ця міра покарання зберігається як символ громадського обурення проти виняткового високого рівня злочинності. Причому в умовах демократії цей символ набуває одіозного значення. Незалежно від власних переконань практично ні один з американських функціонерів, що претендує на виборчу посаду, не посміє заявити про своє неприйняття смертної кари.

З точки зору соціально-політичної відмова від смертної кари теж не буде означати, що вона автоматично зникне зі сфери суспільних відносин. Вона може здійснюватись в інших формах. При відсутності «офіційної» смертної кари можуть активізуватись її нелегальні форми, які мають позасудовий, досудовий і післясудовий характер, – самосуди, вбивства на замовлення і т.д. «Самодіяльна» смертна кара в такій ситуації буде реалізовуватись вже не «зверху», а «знизу». Організована злочинність, родичі жертв, співчуваючі цілком можуть зайняти «місце» суду в даному процесі і здійснювати «правосуддя» на власний розсуд. Існування смертної кари тісно пов'язане з загальним рівнем життя населення. Не випадково, що в розвинутих у соціально-економічному відношенні («ситих» і «спокійних») країнах до смертної кари ставляться толерантніше, не так загострено, як у невлаштованих, недостатньо розвинутих державах. Можливо, доцільніше було б відмінити смертну кару в умовах сформованого громадянського суспільства і правової державності, при наявності і ефективному функціонуванні яких стримуюча роль смертної кари не витримує «конкуренції» з іншими (не обов'язково

¹ Парламент отменил смертную казнь // Факты и комментарии. 2000. 23 февраля.

правовими) засобами, цивілізованішими, гуманнішими, справедливішими, коли можливо буде покарати громадянина, не позбавляючи його найціннішого – права на життя. Лише за умов підвищення політичної та правової культури, рівня життя і стабільності можуть змінитися оцінки громадської думки. Сьогодні ж ідеальні уявлення слід співставляти з суворими реаліями життя.¹

Людина, її життя є найвищими соціальними цінностями, які знаходяться в основі усіх інших. Проте ці цінності не є абсолютними, так як у природі і в суспільстві нічого абсолютного немає. Можна навести тисячі прикладів, коли людина свідомо ризикує життям або навіть жертвує ним заради захисту Батьківщини, ідейних переконань, наукової істини, заради врятування інших людей (співробітники міліції, військовослужбовці, пожежники). Як писав відомий поет Сааді:

«Всяк, хто живе, уйдет,
Бессмертен только тот,
Кто славу добрую
При жизни обретет»².

Як відомо, права людини є одним із способів практичного вирішення взаємовідносин людини і тієї спільноти, в якій вона живе і офіційним представником якої є влада. Орієнтація влади на інтереси людей, які живуть у суспільстві, гуманізація політики передбачають можливість для індивіда діяти за власним розсудом і отримувати певні блага (права). Серед цих прав одним з найважливіших є право на приватну власність. Ще Арістотель відзначав, що це право йде від самої природи людини і ґрунтується на її любові самої до себе. Економічні права пов'язані з забезпеченням вільного розпорядження індивідами предметами споживання і основними факторами господарської діяльності: умовами виробництва і робочою силою.

Виняткове місце серед економічних прав займає право приватної власності. Особливо актуальним є реалізація цього права для посткомуністичних країн, якою є й Україна. В радянський період право приватної власності взагалі відкидалося, заперечувалося, зводилося до права особистої власності на предмети індивідуаль-

¹ Карпец И.И. Высшая мера: за и против// Советское государство и право. 1991. №2. С.51.

² Истина. Изречения персидских и таджикских народов, их поэтов и мудрецов. М., 1968. С.18.

ного споживання. Проте досвід розвитку людства, абсолютно всіх країн і народів переконливо свідчать, що заборона приватної власності є протиприродною для людини, регресивною для суспільства і держави в цілому. Людина без права власності потрапляє в певну залежність від влади, знаходиться під повним її соціально-економічним і політичним контролем. Свободи людини суттєво обмежуються (і не лише економічні!) або й зовсім ліквідовуються. Разом з тим позбавлення права власності підриває мотивацію сумлінної праці, ініціативу та підприємливість, породжує масову безгосподарність і байдужість до результатів праці, безвідповідальність і соціальну інертність, веде до тотальної дегуманізації суспільства і руйнування самої людської особистості.

Крім того, відсутність права власності призводить до стагнації економіки, її кризи, а кожного громадянина прирікає на бідність, не на життя, а на існування. Без законодавчого визнання і фактичного здійснення цього права неможлива ефективна ринкова економіка, про що переконливо свідчить досвід економічного розвитку незалежної України. Інша справа – ефективність законодавчого забезпечення цього права, дотримання принципу справедливості при здійсненні приватизації, протидія «прихвизації». Сьогодні для України однією з найважливіших проблем є забезпечення права власності, розширення сфери його дії (мова йде, зокрема, про право власності на землю). Президент України Л.Кучма говорив, що «стимулювання людей до набуття приватної власності і захист їхніх прав є одним з принципових компонентів соціальної політики держави.¹ Разом з тим розвинені західні держави вже здійснюють обмеження права приватної власності. Потреба економічного розвитку, вплив громадської думки призвели до суттєвої зміни трактування приватної власності, до її соціалізації, певного контролю з боку держави. Сьогодні мова вже не може йти про абсолютний характер приватної власності. Більше того, в законодавствах ФРН, Франції, Італії та деяких інших держав встановлюються допустимі межі приватної власності, говориться про її використання в інтересах всього суспільства. Для України пошук оптимальних форм практичної реалізації права власності в інтересах особистості і суспільства має виняткове, першочергове значення для успішного здійснення курсу реформ, розробленого командою Президента Л.Кучми.

¹ Інавгураційна промова Президента України Л.Д.Кучми // Урядовий кур'єр. 1999. 1 грудня.

Право приватної власності за новою Конституцією (ст.41) розуміється і закріплюється всебічно, у повному обсязі, як право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності. В Конституції також зазначається, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності і що право приватної власності є непорушним.

Щодо примусового відчуження об'єктів права власності, то в Конституції зазначається, що воно може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування вартості (ст.41). Причому примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована тільки за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Разом з тим в Конституції зазначається, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і якість землі (ст.41).

Приватна власність у сучасних умовах має не тільки економічну функцію. Вона служить також засобом всебічного і вільного розвитку особи, створюючи можливості задовольняти не лише економічні, а й культурні, духовні, естетичні потреби і запити особи. Гарантування приватної власності – це один із важливих факторів соціальної стабільності, засіб підвищення добробуту населення.

Непорушність приватної власності і право її успадкування гарантуються законом та захищаються судом. Забезпечення захисту прав і свобод йде «через зміцнення правопорядку і законності в країнах і регіонах, боротьбу з злочинністю та іншими правопорушеннями, охорону прав і законних інтересів державних і недержавних організацій та виробничих колективів»¹.

У Звіті МВС перед українським народом (про оперативно-розшукову діяльність органів внутрішніх справ України в 1999 році) відзначається, що злочини корисливої спрямованості складають найбільшу кримінологічну групу, хоча їх питома вага дещо зменшилася. Слід відзначити, що в цей рік дещо зменшилася кількість крадіжок

¹ Кравченко Ю.Ф. Забезпечення прав та свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності в Україні// Вісник Університету внутрішніх справ. 1999. №9. С.9.

приватного майна, у тому числі з квартир громадян. Спостерігається зменшення загальної кількості грабежів приватного майна громадян, скоєно менше крадіжок та угонів транспортних засобів.

Надійному захисту всіх форм власності МВС приділяє особливу увагу. У 1999р. зусиллями співробітників органів внутрішніх справ розкрито 112 тис. крадіжок приватного майна (у тому числі 34,6 тис. – із квартир), 14 тис. грабежів і понад 4 тис. розбоїв.

У профілактиці майнових злочинів зростає роль Державної служби охорони при МВС. Сьогодні ця служба є найефективнішою охоронною структурою в Україні. Коефіцієнт надійності охорони по Україні становить 99,7%, а у 23 регіонах він практично стовідсотковий. Поряд із забезпеченням надійної охорони більш як 60 тис. об'єктів та 63 тис. місць зберігання особистого майна громадян особовим складом Державної служби охорони вживалися заходи щодо попередження і припинення правопорушень. Незважаючи на зменшення чисельності охорони (не більш як 16%), до 1999р. припинено понад 41 тис. злочинів, що на 21,3% більше, ніж за аналогічний період минулого року.

За скоєння дрібних крадіжок працівниками охорони затримано понад 78 тис. осіб, у яких вилучено матеріальних цінностей на суму майже 450 тис. грн., а на об'єктах, що охороняються, – 45 тис. правопорушників.¹

Ст. 28 Конституції України закріплює право кожного на повагу до його гідності. Ця якість людини рівнозначна праву на повагу та обов'язку поважати інших. Вона досягається формуванням особи, яка усвідомлює свою свободу, рівність та захищеність. Життя людини складається, зокрема і з її особистого ставлення до себе, і з того, як ставляться до неї інші люди. Воно базується на визнаних в суспільстві моральних постулатах, які в своїй сукупності формують розуміння людської гідності і честі. Це надзвичайно важлива складова частина людського життя, соціальна цінність якої відноситься до рівня першооснов організацій громадського суспільства, що чітко закріплено в ст.3 і ст.21 Конституції.

Не тільки в загальній формі, але і в конкретній нормі Конституція закріплює право кожної людини на повагу до її гідності (ст. 28), встановлюючи: ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність. Ця норма

¹ Звіт перед українським народом (Про оперативну-службову діяльність органів внутрішніх справ України в 1999 році)// Іменем закону. 1999. 24 грудня.

передбачає, що гідність людини залишається під захистом за будь-яких обставин, в тому числі і тоді, коли її притягнуто до адміністративної відповідальності або ж коли проти неї здійснюється кримінальне розслідування чи відбуття кримінального покарання, перебування в різного роду закритих установах чи перебування на примусовому медичному лікуванні. Тобто притягнення до відповідальності або ж обмеження її в правах та свободах не має супроводжуватись жорстоким поводженням, що принижує людську гідність.

При визначенні мети покарання закон прямо встановлює, що кримінальне покарання не має на меті завдавати фізичних страждань або принижувати людську гідність (ч.2 ст.22 Кримінального кодексу). Разом з тим біль та страждання, що виникають у особи з приводу законного позбавлення волі, не слід розглядати різновидом катування (ст.1 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність людини видів поводження і покарання, прийнятої у 1984р., учасницею якої є і Україна). Також не слід розглядати порушення права на повагу до гідності особи її залучення до проведення різних слідчих дій при розслідуванні кримінальної справи, які пов'язані з оглядом, обшуком, відбиранням зразків для проведення експертизи, допитом. Причому з огляду на специфічність відносин кримінальний закон встановлює досить суворе покарання за застосування насильства або примушування особи давати свідчення при допиті (ст.175 Кримінального кодексу України).

Важливе значення має й останнє положення цієї статті, де встановлюється, що жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідженням. Можливість примусового використання конкретної людини як об'єкта або ж засобу будь-якого дослідження суперечить не тільки її праву на життя, свободу та особисту недоторканність, але також і поважному ставленню до такої соціальної цінності, як людська гідність. Це один з відправних постулатів організації життя в умовах демократії, який прямо закріплено в статті 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.¹

Право людини на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним, його юридичні межі обумовлюються необхідністю узгодження як з правами і свободами інших людей, так і з суспільними інтересами. Так, право людини на свободу є настільки пов-

¹ Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий Н.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. К., 1997. С.16–17.

ним, наскільки воно вступає в суперечність з реалізацією такого ж права іншими людьми, а, в свою чергу, право на особисту недоторканність завжди дещо обмежується у випадках, наприклад, переслідування за злочини і проведення кримінального розслідування, здійснення заходів, пов'язаних з захистом людей та матеріальних цінностей від стихійного лиха, катастроф. Тобто межа цього права проходить по грані співставлення між собою різних соціальних цінностей. Як говориться у східній мудрості: «Свобода – тільки те, що ніколи нічийй свободі не скоїть лиха».

Важливе значення для забезпечення гарантій реалізації прав та свобод людини в Україні мало прийняття закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (1998р.). З прийняттям цього Закону система гарантій конституційних прав і свобод людини і громадянина поповнилася суттєво важливим, причому абсолютно новим для нашої країни елементом. В Законі знайшли своє відображення основні демократичні принципи захисту прав людини. Як і в більшості країн світу, закріплюється ускладнений порядок обрання нашого Уповноваженого. Термін його повноважень на один рік перевищує строк легіслатури Верховної Ради України, що є додатковою гарантією незалежності Уповноваженого. Правом подання звернень до нього володіють громадяни України, іноземці, особи без громадянства або особи, які діють в їхніх інтересах, протягом року після виявлення порушення їхніх конституційних прав. За наявності виняткових обставин цей строк може бути продовжений до двох років. Таким чином, Закон повною мірою закріплює принцип доступності і відкритості для кожної людини інституту омбудсмена.

Разом з тим можна погодитись з думкою тих юристів, які відмічають і недоліки Закону. Головний з них зв'язаний з тим, що акти реагування Уповноваженого не мають обов'язкового характеру. Основні засоби його правозахисної діяльності зведені до наступного: безперешкодно відвідувати органи державної влади, підприємства, установи і бути присутнім на засіданнях усіх колегіальних органів; знайомитися з документами, у тому числі і секретними; запрошувати посадових і службових осіб для отримання пояснень; направляти у відповідні органи акти реагування. Ці акти, згідно зі ст.15 Закону, вносяться Уповноваженим «для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень». Проте неясно, яких заходів може вжити правозахисник стосовно тих посадових

осіб, які не виконують його вимог? На жаль, в Законі відсутній ефективний механізм впливу омбудсмена на порушників прав людини.¹

Права людини стають реальністю лише тоді, коли вони нерозривно пов'язані з обов'язками людей. «Відчутність», справжність демократії багато в чому залежать від того, наскільки повно реалізуються права і наскільки чітко і послідовно виконуються обов'язки – ці взаємозалежні категорії. У відриві одне від одного вони не можуть досягти своєї мети, виконати свої функції.

Проблема єдності прав і обов'язків – це проблема узгодження особистих, громадських і колективних інтересів, їх гармонізації. Гегель розрізняв обов'язки людини перед собою, перед сім'єю, перед державою і перед іншими людьми. Він підкреслював, що всі вони «взаємопов'язані, корелятивні, інакше ціле розпалося б»². Обов'язки пронизують собою весь соціальний організм знизу й доверху і навпаки, значною мірою скріплюючи та стабілізуючи його.

Цілком справедливою є, на нашу думку, точка зору угорського вченого-юриста Й. Віга про те, що «надмірна увага до прав і витіснення на другий план обов'язків людини так, як і здійснення прав будь-якого ціною, несприятливо впливає на стосунки індивіда і суспільства»³. Така тенденція досить реально спостерігається зараз і в нашому суспільстві. Порушення рівноваги між обов'язковим і можливим частіш за все й веде до правопорушень.

Права плюс обов'язки, свобода плюс відповідальність – такими є альфа і омега цивілізованої життєдіяльності людей. Порушення цієї формули рівноваги призводить до соціальної аномалії. Обов'язки – це реєстр вимог, які суспільство ставить перед особистістю. При цьому з юридичної точки зору ці вимоги відбивають політико-моральний мінімум, а не максимум, оскільки останній висловлює мораль.

Таким чином, природні права людини передбачають настільки ж природні обов'язки людини, і вони повинні тісно взаємодіяти і врівноважувати одне одного. Як писав Адам Сміт, «наша повага до загальних правил моральності і є, власне, почуття обов'язку».

¹ Ярмиш А.Н. Проблеми парламентського захисту прав людини // Вісник УВС. 1999. №9. С.251.

² Гегель. Работы разных лет. Т.2. М., 1973. С.61.

³ Виг Й. Соотношение прав и обязанностей человека и проблемы преступности//государство и право. 1995. №2. С.45.; Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий Н.І. Вказ. Праця. С.42.

Питання про відповідальність за порушення прав і обов'язків особистості має важливе значення для їх практичного здійснення. Без визначення конкретної відповідальності органів влади, посадових осіб і окремих громадян у цій сфері конституційна фіксація прав людини перетворюється лише в красиву декорацію.

Переважна більшість конституційних норм про основні права та свободи людини і громадянина діють через систему галузевого законодавства, через закони, прийняті на основі Конституції. Під час конкретизації права відбувається перехід конституційної норми на менший рівень абстрактності, на інший логічний рівень. Внаслідок цього формується відносно нове, більш конкретне правило поведінки, яке відноситься до конституційної норми так, як конкретне відноситься до загального.

Застосування та дія конкретного закону є одночасно застосуванням (реалізацією) тієї конституційної норми, для реалізації якої прийнято цей закон. Тому порушення політичних, соціальних або економічних прав, закріплених у конкретному законі, є одночасно порушенням того конституційного права, яке ним конкретизоване. Кожний громадянин має бути впевненим у тому, що будь-яка конституційна норма, яка гарантує його права і свободи, діє безпосередньо і прямо, а конкретні закони сприймаються ним лише як додаткові засоби реалізації конституційної норми.¹

Поява нових, раніше невідомих Україні конституційних прав і свобод і відповідних обов'язків – закономірність і наслідок проголошення незалежності України. Гарантом прав і свобод людини і громадянина є Президент України (ст.102). У межах своєї компетенції організаційну діяльність по забезпеченню прав і свобод людини, громадянина, відповідно до Конституції, здійснюють Кабінет Міністрів (ст.116, п.2), місцеві державні адміністрації (ст.119); прокуратура (ст.121); Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. В Україні діє близько 20 неурядових організацій, діяльність яких пов'язана з правами людини. Серед них – Український центр людини, Всеукраїнський комітет охорони прав людини, Українська секція міжнародного товариства прав людини та ін. Організаційна діяльність компетентних державних органів та громадських організацій по забезпеченню реалізації вимог правових норм входить до складу юридичних гарантій прав і свобод людини і громадянина.

¹ Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий Н.І. Вказ. праця. С.42

§4. ОСОБИСТІТЬ І ВЛАДА. ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВЛАДИ

Деякі володарі влади не цуралися літературної творчості, навіть писали вірші. Займався цим замолоду Й.Сталін. Лауреатом літературної премії став Л.Брежнєв. Але найкращим поетом серед генсеків був, очевидно, Юрій Андропов. В одному з своїх віршів він досить оригінально висловився з приводу стосунків «особистість – влада». Зокрема, цікавим є такий уривок:

«Сбрехнул какой-то лиходей,
Как будто портит власть людей.
О том все умники твердят
С тех пор уж много лет подряд,
Не замечая (вот напасть!),
Что чаще люди портят власть»¹.

Взаємозв'язок і взаємовплив людини і влади, особистості і політики є очевидним, він визначається самою природою влади, яка є втіленням сутнісних рис людини, її соціальної і біологічної природи, що виявляється в складній системі потреб, включаючи потреби в спілкуванні, самореалізації і самозбереженні.²

Людина є основним суб'єктом політики, який може активно брати участь у боротьбі за владу, за її реалізацію, впливати на політичні процеси. Ставлення людини до влади може мати найширший діапазон: від повного захоплення до категоричного неприйняття і спротиву. Характер влади справляє суттєвий вплив на людину, її спосіб життя. Але і від самої людини, її здібностей, характеру, дій залежить влада.

Англійський соціолог Герберт Спенсер зауважував, що суспільство утворюється з одиниць. Природа цих одиниць і визначає природу суспільства. Якими є люди, їх загальний рівень розвитку, такою буде і породжувана ними політика і створена ними влада. Загальний інтелектуальний і психологічний потенціал «множини особистостей» визначає взаємовпливи і взаємовідносини не лише окремих індивідів чи групи людей, але й суспільства, держави в цілому.

Коефіцієнт корисної дії влади багато в чому визначається її соціальним змістом – здатністю діяти в інтересах чи проти ін-

¹ Цит. за: Арбатов Георгий. Из недавнего прошлого // Знамя. 1999. №10.

² Батолов Є.Я. Политическое – «слишком человеческое» // Полис. 1995. №5. С.10.

тересів керованих. Звідси дві полярні форми відносин лінії «особистість – влада»: протистояння чи співробітництво. Особистість може бути не стільки «пасивом» влади, підлеглим чи навіть супротивником, але й «активом», інструментом розвитку, каталізатором, навіть умовою існування.

Особистість стає суб'єктом політичної влади лише тоді, коли вона здобуває при вирішенні державних справ можливість дії, причому самодетерміновану здатність, яка ґрунтується на власному світогляді, сприйнятті світу. Відповідно до цього позбавлення такої здатності автоматично призводить до того, що людина фактично виключається з політичного процесу. У такому випадку влада стає для неї недемократичною, деспотичною. Якщо влада враховує світоглядні орієнтири підпорядкованих їй людей, дає особистості змогу внутрішнього самовизначення, – то ця влада є дійсно гуманістичною, державно виваженою, адекватною фундаментальним правам особистості.

Сьогодні, на порозі третього тисячоліття, політична та правова думки всебічно обґрунтовують ідею самоцінності людини, пріоритету її природних прав. Орієнтація на свободу, самостійне визначення людиною кола своїх інтересів і засобів їх реалізації, усвідомлення особистої відповідальності за власну долю практично втілюються в різних видах діяльності, необхідних суспільству. Відносна самостійність особистості стосовно влади виявляється в тому, що вона не може повністю відповісти суспільним умовам (у тому числі і «накресленим» владою), а повинна виявляти в своїй ідентифікації певну вибірковість переваг, орієнтацій (у даному контексті політичних), виходячи з своєї самостійності, рівня політичної свідомості та культури.

Владний вплив, який здійснюється всупереч інтересам керованих, тобто те, що можна визначити як маніпулювання, слугує суттєвим фактором соціальної дезорганізації, знижує рівень раціональності в поведінці людей.

Участь особи в політичному процесі детермінують політична система, соціальне середовище, власні цінності, інтереси та потреби. На політичну поведінку людини впливають і психологічні та біологічні елементи особи (менталітет, темперамент, стан здоров'я). Саме тому деградація особи і руйнування влади виявляються взаємопов'язаними. Згадаймо хоча б останні роки правління Л.Брежнєва, коли деградація його особистості каталізувала застійні процеси в політиці, економіці, культурному житті СРСР, призводи-

ла до неадекватних рішень, що впливали на долю не лише окремих людей чи верств населення, а на долю держави в цілому.

Для нормального співжиття влади і особистості ні одна з сторін не повинна придушувати (влада) чи заперечувати (людина) одне одного. Їх відносини не можуть бути відчуженими, влада повинна будувати їх на взаємосприйнятних засадах. Політичне відчуження виявляється у неможливості людини впливати на хід політичних подій, у сприйманні індивідом політичних інститутів як ворожих інтересам людини.

Наявність відчуження дає змогу відповісти на питання: чому більшість людей не любить владу? (Крім тих, хто до неї належить і користується нею).

Влада пов'язана з відносинами панування й підкорення, насильства, диктату, нав'язування певних стереотипів поведінки, обмежень свободи і волі, демагогією, обманом, цинізмом, зловживаннями владою, багатством, нерівністю. Всі ці прикмети по-різному виявляють себе в різних політичних режимах. Менше в демократичних і відчутно більше в авторитарних. Розбещення владою негативно впливає не лише на її носіїв, володарів, але й на суспільство. Не можна виключити з причин негативізму до влади й задрість до тих, хто більше має і може, настрої зрівнялівки, вимоги, щоб «ті, у верхах, жили так, як ми, в низах». Таке прагнення і було однією з психологічних причин Жовтневої революції і наступної громадянської війни, і основи для таких настроїв залишилися, вони живляться рудиментами соціалізму, споконвічною ненавистю бідних до багатих.

В політичній літературі виділяють кілька типів стосунків влади зі своїм головним джерелом, носієм та об'єктом – людиною. У рамках єдності людини і влади виникають два варіанти їх зв'язку.

Перший тип передбачає ставлення до влади як до засобу, що використовується для вирішення завдань соціального, морального, релігійного порядку. Такий тип влади представляє лідерство, яке виростає зі здібності керівника відбивати інтереси своїх послідовників. Цим лідер відрізняється від іншого типу керівника-маніпулятора, який діє всупереч інтересам послідовників.

Інший тип єдності людини і влади – це ставлення до влади як до мети, визнання її самодостатньою цінністю, яка за своїм значенням перебиває всі інші. У рамках такого ставлення до влади формується «авторитарна особистість», характерними рисами якої є повне злиття людини з механізмом влади, підкорення особистого життя її потребам, розчинення особистого життя в політичному,

громадському, релігійному. Абсолютизація значення влади в житті людини, набуття статусу самодостатньої цінності здійснює руйнівний вплив на особистість. Проте надзвичайно негативним для людини та її особистих якостей виявляється і ситуація життя в умовах руйнування влади.¹

Демократія, як відомо, здійснюється певною «множиною особистостей», які вступають між собою у відносини влади. Вона є взаємовпливом їх характерів, волі, прагнень, які «переплавляються» у «єдиний характер» – всезагальний і всенародний, певною мірою цілісний. Реалізація демократичних настанов передбачає здатність народу спрямовувати державний корабель, відчувати відповідальність за свої дії. Демократична політика неможлива без лояльності, поважання закону. Недотримання закону веде до безвладдя і безладдя, розгулу злочинності і правопорушень, які стають основною формою суспільного буття. Життєвість демократії – у загальному інтелектуально-моральному стані всієї «множини особистостей» – менталітеті народу, його правосвідомості. Без цього демократія перетворюється в охлократію або тиранію.

Участь особистості у формуванні демократичної держави і реалізації демократичної політики повинна бути органічно пов'язана із становленням громадянського суспільства – системи самостійних і незалежних від держави громадянських інститутів і міжособистісних відносин. Так створюються умови для самореалізації окремих особистостей і соціальних груп. Якщо держава фокусує загальні інтереси народу, то через громадянське суспільство реалізуються приватні, часткові інтереси і потреби людей.

Громадянське суспільство, як відомо, – це вища ступінь у розвитку соціальної спільноти, міра його зрілості, розумності, справедливості, людяності. Під цим суспільством розуміють особливе середовище відносин, головним чином, майнових, ринкових, сімейних, моральних, які повинні знаходитись у певній незалежності від держави. В громадянському суспільстві, окрім офіційних інститутів, існує невідконтрольний їм уклад життя – сфера реалізації інтересів окремих індивідів та їх об'єднань, тобто мова йде про невтручання влади в «цивільні справи» особистості, приватне життя людей.

Видатний філософ Гегель вказував, що окрема особа є для себе самої метою; її діяльність спрямована, перш за все, на задоволення

¹ Демидов А.Й. Политическая власть// Политология для юристов М., 1999. С.72.

власних потреб (природних і соціальних). В той же час особистість може задовольняти свої запити не інакше, як перебуваючи у певних відносинах з іншими людьми. «У громадянському суспільстві кожен для себе – мета, всі інші для нього – ніщо. Але без співвідносин з іншими він не може досягнути всього обсягу своїх цілей»¹.

Громадянське суспільство починається з громадянина і його свободи. Регулююча роль держави стає мінімальною: охорона правопорядку, боротьба зі злочинністю, створення нормативних умов для безперешкодної діяльності індивідуальних та колективних власників, реалізацій ними своїх прав і свобод.

Визначальне соціальне явище, результат творчості багатьох поколінь людей – влада – існує в суспільстві, тобто в загальній системі багатоманітності суспільних явищ, людських справ, стосунків і взаємодій. Вона органічно пов'язана з ними, взаємодіє з ними і впливає на них, відчуваючи, в свою чергу, дію численних і різнохарактерних явищ, процесів і подій. Без урахування цих особливостей влада як така постає неповною, однобічною. Звичайно, не всі явища, у світ яких «входить» влада, рівнозначні і можливі для співставлення як за рівнем і масштабом впливу на владу, так і за впливом, який вони відчувають з боку влади. Але якщо подивитися масштабно, узагальнено, то, власне, у фокусі скрізь стоїть проблема: людина і влада.

У суспільстві система влади починається з людини, фактично вона занурена в світ людини, їй самій належить прийти до влади, очолити її, стати біля її керма чи обрати того, хто стане біля важелів влади над ним і від його імені буде дотримуватись закону і творити його. Іншими словами, в реальному житті людина, вступаючи в світ, застає владу готовою, керуючою і або беззаперечно підкорюється їй (що відбувається в абсолютній більшості випадків), або може збунтуватися (як правило, безуспішно, як це було віками і тисячоліттями і буває в наші дні).

Система влади у світі людини не лише починається, але й закінчується людиною. Вона, якщо можна так висловитися, впирається в людину, спирається на неї, бо влада для того й існує, щоб дійти до окремо взятої людини, спонукати її виконувати владні приписи та вказівки.

Тут відкривається багатство аспектів аналізу: влада в ім'я людини, влада проти людини, а також людина влади, людина при

¹ Гегель. Філософія прав. М., 1990. С.228.

владі, людина перед владою, людина біля влади, людина проти влади і, нарешті, людська влада, людяна влада і владна людина.¹

Влада має величезне значення в діяльності людини. Кожна політична кампанія, будь-яка організована група, будь-який соціальний процес – це права на використання влади. Оточуюча нас дійсність дає множину прикладів специфічних виявів владних відносин: соціальна влада і суперництво з-за влади породжують більшість драм нашого життя. Влада, таким чином, постає перед нами не тільки як всезагальна властивість соціальних структур, але і як загадковий соціальний феномен.²

Людина – суб'єкт і об'єкт суспільно-історичної діяльності і культури, влади і правління. З поняттям «людина» пов'язані різноманітні поняття у владній практиці (видатна людина, людина влади, «своя людина», могутня людина і т.д.). Звідси і якості, які виявляються у влади і володарів: людяність, гуманність або мізантропія, людиноненавистництво. Звідси влада і політика в ім'я та на благо людини чи людей або нелюдська влада.

Для успіху влади, її стабільності необхідно, щоб вона не була налаштована проти людини, проти народу, а слугувала людям, їх добробуту, захищала їх. Дуже важливо, щоб цьому сприяв надзвичайно складний комплекс, який стосується усіх і кожного, а не лише можновладців, – комплекс розумних владних інтересів, владних відносин, владної свідомості. Це суттєві компоненти феномену влади.

Владні інтереси – це, перш за все, потреба людини, осіб, органів, установ, організацій, які рухаються до влади, володіють нею, використовують її, пов'язані з прагненням до якомога більшого засвоєння і розпорядження нею. Це і інтереси простих людей, які мають перед собою нормальну владу.

Життя людей в цілому регулюють їх стосунки – їх взаємні зв'язки, а також зв'язки їх організацій, соціальних інститутів, соціальних груп, держави, тобто саме ті багатогранні види зв'язків, які утворюють людське суспільство і породжують саму потребу у владі. Для влади головними є власне владні відносини, тобто взаємні зв'язки різних людей, суб'єктів, осіб, органів, партій з приводу влади, її розуміння і використання. Адже саме з цією сферою пов'язано впорядкування життя людини, діяльності людського суспільства.

¹ Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти. М., 1999. С.14.

² Фролов С.С. Социология. М., 1994. С.112–113.

Вияви влади є необмеженими в людському житті, всеохоплюючими, якщо брати всі її види, типи та різновиди. Безпосередній світ влади – це вся та значна область життя суспільства, основним змістом і змістом існування якої є ефективний вплив на людей з метою регулювання їх співжиття, налаштування взаємопристосовування, розробка різних інституцій, що дозволяють людям жити, працювати і по можливості радіти спільному життю.

Світ влади нескінченно різноманітний, але він відбиває індивідуальність володарів, умов існування і буття.¹ Звертаючи увагу на виняткову багатогранність влади як спеціального явища, С.С. Фролов пише: «Влада має багато ступенів, відтінків і форм вияву від гучного крику до шептання, від спалаху роздратування у маленької дитини в її бажанні вплинути на поведінку матері до мобілізації в армію величезної кількості людей»². Проте скрізь ми бачимо співвідношення людина-влада або влада-людина, оскільки без людей, без людського суспільства влада неможлива. (Хоча влада є і в тваринному середовищі).

Якщо звернутися до конкретних виявів влади, то це буде власне влада однієї людини над іншою, її вплив, нерідко односторонній, безконтрольний і негуманний. І варіантів тут чимало: влада над «людиною з вулиці», над підданим, влада над окремою особою в банді і т.д. У таких випадках слід говорити про вияви «влади» в ланках, оскільки вони знаходять вияв не в цивілізованих формах, а у свавіллі, тиранії, нарузі «людини» над «людиною», коли перший і другий втрачають своє людське, цивілізоване обличчя.

Подолання таких виявів «влади» – одна з найвищих мрій, цілей людства.

Відновлення громадянських якостей особи, її громадянського свідомості і світовідчуття тісно пов'язано також із дестатизацією людської свідомості, тобто з її «роздержавленням». Громадянин – у первісному смислі цього поняття – з'являється в суспільстві (колективі) тоді, коли він розкривається перед державною владою не тільки як об'єкт її розпоряджень, виконавець службових обов'язків, але й як суб'єкт власних прав, своїх законних повноважень, які встановлені всім суспільством (не державою!) і які, впливаючи з норм загальнолюдської моралі і прийнятого в суспільстві правопорядку, виступають первинними щодо влади. Іншими словами, кожна лю-

¹ Халипов В.Ф. Вказана праця. С.16.

² Фролов С.С. Вказана праця. С.114.

дина в суспільстві свободи, що зароджується, – це, за ідеєю ще і «громадський контролер» правової держави, що з'являється утвердженню якої, власне, і підпорядкований цей контроль.¹

Такий феномен, як влада, приваблює, хвилює, захоплює людину, а потім і розчаровує, відштовхує – і не лише індивіда, але й цілі колективи, верстви, регіони. У людини є здатність захоплюватися владою, яку важко подолати, і це пов'язано з честолюбством, марнославством, егоїзмом, особистим інтересом, прагненням «сильних відчуттів» і задоволень. Прагнення влади і прагнення багатства – одні з найсильніших людських почуттів, дуже схожі і нерідко згубні. Очевидно, що суть цього – в незвичайній множині людських відчуттів і пристрастей, в нестримному прагненні людини до пізнання і випробування своїх сил в різних ситуаціях, в намаганні підняття над подібними собі, керувати ними і отримувати від цього задоволення. Відомий німецько-американський психолог і соціолог Еріх Фромм писав з цього приводу, аналізуючи мотиви прагнення Сталіна до влади: «Я думаю, що головним мотивом для Сталіна була насолода своєю необмеженою владою: «Хочу – страчую, хочу – помилую»².

Лінія «людина-влада» безпосередньо пов'язана з володарями влади, реальними особами, які мають владу. Фактично, реально владу приводять в рух, надають їй енергію, роблять її активною, ефективною, діяльною так звані перші особи – монархи і президенти на самій вершині, а часом і фігури рангом, ступенем нижче на інших поверхах влади (часто це місцеві володарі), здатні не дуже вже поступатися першоволодарям за впливом на співгромадян чи підданих. А поруч нерідко знаходиться дуже впливове оточення (сановники, еліта, «команда», придворні).

Особисті риси характеру досить сильно впливають на методи здійснення влади, її стан і розвиток. Історія свідчить: кожен, хто рвався до трону, шукав свого: один – багатства, інший – пошани, третій – права вирішувати долі людей, четвертий намагався змінити світ. І майже всі вони вели боротьбу за владу — боротьбу не на життя, а на смерть»³.

Світ володарів, які за тисячоліття людської історії знаходилися на вершині влади, дуже різноманітний, суперечливий, неоднозначний. Яка особистість залишиться в історії? Чому залишиться?

¹ Скиба Валерій та ін. Вступ до політології. К., 1998. С.605.

² Фромм З. Анатомия человеческой деструктивности. М., 1994. С.251.

³ Тайна власти. Х., 1997. С.3.

За що залишитися? Відомий історик Н.Я.Ейдельман відзначав: «Історія володіє строкатим і жахливим набором самовладних деспотів: Хеопс, Навуходоносор, Калігула, Цінь Ші-Хуанді, Тімур. За основними «параметрами» вони були подібними до тисяч інших самодержців і виділялися з їх середовища, залишались горезвісною пам'яттю іноді через особливе звірство, але частіше через якусь дивну, особливу рису, збережену сагами, переказами. Таким був, наприклад, єгипетський тиран Хакім з династії Фатімідів (996–1021) який перевернув життя країни, наказав жінкам ніколи не виходити на вулицю, вдень усім підданим спати, вночі — не спати; і так протягом чверті століття, доки ім'ярек не сів на осла, не оголосив правовірним, що вони не гідні такого правителя, і поїхав, зник (після чого потрапив у святі, від якого веде свій початок відома мусульманська секта друзів)¹.

Там, де є влада, завжди є і політичне лідерство. Р.Такер писав: «...політичне лідерство є, вірогідно, однією з найзначніших і найзагальніших форм влади. Влада – це центральна складова лідерства»².

Роль лідера зростає в переломні періоди розвитку країни, коли політичні події, темпи, форми радикальних перетворень набувають чітко вираженого особистісного забарвлення. В такі періоди влада перестає бути анонімною, різко зростає особиста відповідальність політика перед суспільством за результати її його діяльності. Це особливо актуально сьогодні для України, яка переживає складний трансформаційний період.

Історія свідчить, що абсолютна більшість населення, на жаль, не здатна до самостійної соціальної творчості. Саме лідери є локомотивами історії, джерелом прогресу суспільства. Ф.Ницше писав, що «...людство повинне невтомно працювати, щоб народжувати великих людей – в цьому, і ні в чому іншому, є його завдання»³. Проте природа політичного лідерства достатньо складна і не піддається однозначній інтерпретації. Феномен лідерства має свої корені в самій природі людини і суспільства.

Лідерство ґрунтується на певних потребах складних організаційних систем. До них можна віднести, перш за все, потребу в са-

¹ В борьбе за власть: Страницы политической истории России XVIII в. М., 1988. С.355.

² Такер Р. Сталин: путь к власти. 1879 – 1929. История и личности. М., 1990. С.21.

³ Ницше Ф. Так говорил Заратустра, 1990. С 286.

моорганізації, впорядкування поведінки окремих елементів системи з метою забезпечення її життєвої функції.

Психологи давно встановили зв'язок між типом психіки людини і тією роллю, яку вона на себе бере у сфері політичних відносин. Цей зв'язок не може бути жорстким, прямим, а значною мірою опосередковується, коректується і світоглядом, і освітою людини, і характером тієї соціальної і життєвої ситуації, в якій їй доводиться діяти.

Для сучасного політичного життя характерне панування емоцій, суперечливих та швидкоплинних настроїв мас, які виплескують назовні своє невдоволення політичними інститутами, окремими політичними лідерами. Політичний екстремізм пояснюється не лише соціальними причинами, але й психологічними. Як доведено численними дослідженнями, цей тип політичної поведінки людини завжди базується на гіпертрофічних ірраціональних мотиваціях, які, в свою чергу, частіше є наслідком деякої психічної ураженості людини, що гальмує її вибір і примушує звертатись до подібного роду діяльності. Так, за даними деяких соціологічних досліджень, у правих та лівих екстремістів знайдено, що, порівняно з прибічниками інших політичних течій, вони значно частіше відчують почуття соціальної ізоляваності, безмістовності життя, тривоги за своє майбутнє.¹

Звичайно, що особисті психологічні якості лідерів відіграють суттєву роль в реалізації влади. Наприклад, компульсивність (на-в'язливе прагнення зробити все найкращим чином) чи демонстративність (прагнення привернути увагу до своєї персони) як домінанти стилю політичного лідера можуть суттєво вплинути на характер рішень, які приймає політик, а значить, вплинути й на долю багатьох людей та й самого політика.

Людина вступає у політичні стосунки з певним рівнем розвитку психологічних якостей, менталітетом, що дає їй змогу по-своєму сприймати політичне буття. Психологічне відображення політичної дійсності у свідомості людини безпосередньо фіксується у вигляді оціночних суджень, переживань, вірувань, вольових настанов суб'єкта. Саме вони дають уявлення щодо стану політичної свідомості, ставлення суб'єкта до влади, його мотивів, ціннісних орієнтацій та інших психологічних компонентів політичного життя. Саме психологічні компоненти частіше за все організують і визначають ті суб'єктивні образи лідерів та інших політичних явищ, влади, які

¹ Дилигенский Г. Социально-политическая психология. М., 1994. С.278.

складаються у людини. Саме почуття примушують людину оцінювати політичні явища в залежності від того, якими вони відбилися у його свідомості, а не від їх реального змісту. Наприклад, недовіра до певного лідера чи партії може сформуватися у людини не на підставі аналізу їх програм чи навіть дій, а за рахунок негативного ставлення до неетичного вчинку лідера чи просто антипатії до нього. Таким чином, людина частіше сприймає політичну реальність не раціонально, а відповідно до своїх почуттів та емоцій. Це створює можливості для маніпулювання поведінкою людей шляхом створення осередків тимчасового психологічного збудження населення, затуманюючи його раціональне мислення, що призводить до відчуття єдності з політикою держави, її лідером. Характерний приклад – дії російського уряду по боротьбі з тероризмом у Чечні восени 1999 року, які призвели до зростання авторитету державної влади і голови уряду, майбутнього президента Росії В. Путіна особисто.

Найважливіша роль у формуванні політичної психології належить ідеології. Свідоме використання економічних і політичних акцій з метою цілеспрямованого впливу на політичну психологію цінне тим, що дає швидкий ефект і дістає відображення у вигляді природного ходу подій, але воно, по-перше, нерідко зв'язане із значними матеріальними витратами, по-друге, далекі не всі їхні наслідки передбачувані й обов'язково включають хай менш суттєві за значенням, але все ж таки небажані явища, і, по-третє, вони впливають переважно на чуттєву, емоційну сторону політичної психології. І, нарешті, вплив подібних заходів так само швидко виявляється, як і зникає.¹

Сучасні психологічні компоненти свідомості людини тісно пов'язані з традиціями народу, культурою, історичною пам'яттю. Відомий російський історик В.І.Ключевський так писав про психологію росіянина: «Неможливість розрахувати наперед, заздалегідь обміркувати план дій та йти прямо до наміченої мети помітно позначилася на складі розуму великороса, на манері його мислення. Житейські нерівності та випадковості привчили його більше обговорювати пройдений шлях, ніж обдумувати подальший, більше озиратися назад, ніж зазірати вперед»².

В українців, як і людей інших національностей, теж існує свій менталітет – сукупність певних психологічних якостей, що дають їм

¹ Иванов В. Политическая психология. М., 1990. С.123.

² Ключевский В. О психологии великоросса// Диалог. 1990. №3. С.112.

змогу по-своєму сприймати, усвідомлювати природне, суспільно-політичне оточення і самих себе, діяти відповідно до цього усвідомлення. Наш менталітет суттєво вплинув на нашу історію, істотно впливає на наше сьогодення, на стан справ у країні. Говорячи про особливий «український шлях», Президент України Л.Кучма в одному зі своїх інтерв'ю говорив: «На превеликий жаль, ми не змогли повторити шлях прибалтів і поляків. У цих країнах була єдина мета у більшості політичних сил і кардинальних розходжень не було. Там зразу було закладено дійові механізми влади, а це значить – початковий шанс для реформ. У нас же будь-які спроби реалізації реформ наштовхувались на відторгнення парламенту. У цьому плані ми не схожі на більшість країн.

Другий момент – менталітет. Не можна порівнювати наш менталітет з менталітетом прибалтів чи поляків. У нас тривалий час не було єдиної української нації у повному розумінні цього слова...

І третій момент – у них інша психологія, вони менше жили при комуністах. І, як наслідок, не так звикли у всьому розраховувати на державу»¹.

Сучасна ментальність суб'єктів змінюється у зв'язку із зрушеннями у масовій свідомості людей, спричинених змінами у самосвідомості народів, психології громади, владі, національному самопочутті, формах спілкування. Спрямування різноманітних почуттів та емоцій обумовлює нерівномірний, навіть стрибкоподібний характер розвитку реальних політичних процесів. Завдяки цьому в політику привноситься елемент стихійності, непрогнозованості подій.

Саме перебування при владі теж суттєво змінює психологію людини. Колишній Президент Франції Жіскар д'Естен у книзі своїх спогадів «Влада і життя» відверто писав про погіршення своїх стосунків з оточуючими, наростання стану роздратування у відносинах з підлеглими. «Коли я став Президентом, – пише він, – контроль над своїм настроєм ставав все важчим... Роздратування, про яке я до цього часу не мав уявлення, поступово накопичувалося в мені. Стримувати себе ставало все складніше, і це було лише додатковим джерелом нервового напруження»².

Звичайно, влада – доля і тягар нелегкі, і лише збоку здається, що все там солодко і красиво. Щоб гідно владарювати, необхідно

¹ Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента» // Зеркало недели. 2000. 15 января.

² Жискар д'Естен. Власть и жизнь. Кн.2. Противостояние. М., 1993. С.267.

володіти справжніми знаннями, постійно їх накопичувати, глибоко обдумувати, ефективно використовувати в аналізі, діагнозі, синтезі, прогнозі. Про це ще у XIX столітті досить чітко писав фахівець у галузі теорії політики А.І.Стронін: «Як знання починається з багатства, так влада починається від знання. Якщо перевага в силі є єдиним первісним джерелом багатства, якщо перевага в багатстві є єдиним первісним джерелом знання, то єдиним первісним джерелом влади буває лише перевага в знанні. Але так як ця остання перевага передбачає і дві перші, то звідси й виходить, що влада є поєднанням сили, багатства і знання, а всяке поєднання сили, багатства і знання є влада»¹.

Історичний досвід та політична практика свідчать, що перебування людини у полі влади має декілька стадій:

- сходження до влади — процес пересування щаблями влади;
- входження у владу – процес вступу до владної посади, початок виконання владних повноважень, освоєння кола повноважень, звикання до владної ролі, структури, сфери;
- перебування при владі – період обіймання високої посади, яка дозволяє впливати на хід владних і політичних процесів і контролювати їх.²

Ще кілька століть тому Т.Гоббс у «Левіафані» так писав про головну якість правителя: «Той же, хто повинен управляти цілим народом, повинен досягнути в самому собі не ту чи іншу окрему людину, а людський рід»³. Очевидно, що під людським родом можна розуміти як народ у цілому, так і окремі прошарки, групи населення. У такому досягненні найважче те, як визначитися, щоб найповніше врахувати інтереси людей, їх бажання, і як самому носію влади визначити свої цілі, завдання і відчувати хід справ. У практиці влади і раніше, і зараз, і на майбутнє доводиться мати справу з мільйонами людей (у кожного з них свої погляди та інтереси) і, балансуючи між ними, шукати шляхи організації співжиття величезного загалу громадян у рамках сучасної держави.

Один з несприятливих факторів лінії особистість-влада – зловживання владою. Він може виникати з різних причин – і від задоволення володінням владою, і від повної безконтрольності, і від власне

¹ Цит. за: Антология мировой политической мысли: В 5т. М., 1997. Т.IV. С.21.

² Халипов В. Ф. Вказана праця. С.145.

³ Гоббс. Т. Соч.: В 2т. М., 1991. Т2. С.8.

психологічних особливостей людини, яка знаходиться при владі і т. д. Ще видатний німецький філософ І. Кант з цього приводу писав: «Кожен, хто наділений владою, завжди буде зловживати своєю свободою, коли над ним не буде нікого, хто розпоряджався б ним відповідно до закону. Верховний глава сам повинен бути справедливим і в той же час бути *людиною*. Ось чому ця задача найскладніша з усіх; більше того, повністю вирішити її неможливо; з такої кривої тіснини, як ця, з якої зроблено людину, неможливо зробити нічого прямого. Тільки наближення до цієї ідеї надала нам природа»¹.

У цьому контексті мова може йти про мотиви, наміри і цілі властей, про культуру, відповідальність, зло, грубість, волюнтаризм, аморалізм і егоїзм у справах, вчинках, принципах осіб, які знаходяться при владі. Недаремно ще у 1877р. відомий теоретик права Р. Герінг писав: «Історія влади на землі уявляється історією людського егоїзму, остання є ж у тому, що егоїзм навчається, доходить до розуміння, яким чином треба користуватися владою з тією метою, щоб не лише зробити чужу силу нешкідливою, але й корисною. На кожному ступені розвитку, як на нижчому, так і на вищому, це розуміння, обумовлене власним інтересом, служить настільки ж посиленню, наскільки ж і зменшенню влади; гуманність, до якої підноситься людина, в її первісному джерелі є не що інше, як самообмеження влади і сили, обумовлене розумно усвідомленим власним інтересом»².

Для людини, яка знаходиться при владі або ще йде до влади, яка схвалює владу або незадоволена нею, – вона то приваблива, то відштовхуюча сукупністю своїх достоїнств чи недоліків, ресурсів і благ, які вона приносить, або їх недоступністю. Цінність влади – це важливість і міра значимості і вартості як унікального багатолікого соціального інституту; як породження людського розуму і практики; як знайденого ще в далекому минулому інституту, що постійно удосконалюється, фактора управління, упорядкування стосунків у суспільстві, взаємовідносин окремих людей і широкого загалу населення. В ідеалі влада повинна стати досконалою, корисною для суспільства, цінною для людей, важливою для історії, вона не повинна супроводжуватись ніякими міфами. Проте такого стану ще ні одна влада не досягала і навряд чи досягне. Навпаки, міфи, таєм-

¹ Цит. за: Антологія мировой философии: В 4т. М., 1971. Т.3. С.190–191.

² Цит. за: Халимов. Вказана праця.

ниці, плітки супроводжують владу на зламі тисячоліть не менше, ніж 100, 200 чи 300 років тому.

Влада породжується і природним еством людини, її інстинктами, почуттями, інтересами. Їх відбиток несе на собі в тій чи іншій мірі влада усіх видів. У свою чергу, в самій владі як феномені, породженому функціонуванням живих, мислячих істот, мимоволі виявляються якості, риси, відтінки, які відтворюють аналоги якостей людини, вищого витвору природи, у всьому їх спектрі – від найцінніших до найогидніших рис та виявів.

ПОЛІТИЧНІ КОНФЛІКТИ І ВЛАДА

§1. ПРОТИСТОЯННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ І ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ. ПРЕЗИДЕНТ, УРЯД І ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ (1991 – 1994РР.)

Аналіз пройдених Україною років незалежності показує, що процес розбудови самостійної держави супроводжується політичними конфліктами різного масштабу і спрямування. Більше того, конфлікт став одним із суттєвих прикмет часу, домінуючим осередком суспільних відносин. Він існує як у явних, так і в латентних формах. Конфлікт чітко виявляє себе в зіткненні уявних перспектив розвитку країни і в повсякденному житті, пронизуючи основні сфери життєдіяльності. Конфлікт присутній і там, де є співробітництво і згода. Тому головне питання не в тому, щоб повернутись до нібито безконфліктного стану, а в тому, щоб навчитися жити в умовах різних конфліктів, відзначаючи їх стимулюючий вплив, коли вони розвиваються в певних рамках, і руйнуючий, коли вони переростають ці рамки. Змагання і боротьба, які відбуваються в суспільстві, є породженням самої сутності суспільства і людини. У змаганні і конкуренції – джерело суспільного розвитку, стимулюючий фактор людської ініціативи й наполегливості у досягненні мети. Вільне здійснення інтересів індивідів змушує їх «заходити» в сферу інтересів інших, робити необхідними чийсь поступки та обмеження намірів.

Щодо політичних конфліктів, то можна цілком погодитися з російським вченим А.Здравомисловим, який вважає, що політичний конфлікт – це постійно діюча форма боротьби за владу в конкретному суспільстві. На важливість розуміння владного аспекту під час розгляду конфлікту вказує і західний дослідник К.Козер. Він підкреслив, що досить важливою умовою конфлікту є бажання володіти чимось або кимось керувати. Влада виступає і причиною протиріч, і джерелом вірогідного конфлікту, а також основною сферою життя, в якій відбуваються зміни внаслідок конфлікту.

З початком трансформації українського суспільства виникли нові конфлікти, пов'язані з боротьбою за владу, вплив, власність, престиж та інші способи самоутвердження в політичному та соціальному просторі. Ця група конфліктів має двоїстий характер. З одного боку, вони являють собою природний наслідок демократизації і виявляються у плюралізмі політичних позицій, багатопартійності, виникненні нових державних і політичних інститутів. З іншого боку, цей же процес призвів до підриву попередніх владних структур, законності і правопорядку, до некерованості процесу становлення приватновласницьких інтересів. Здобуття незалежності відкрило для України нові перспективи економічного і політичного розвитку, які після певної політичної боротьби визначились як перспективи розвитку демократії і ринкової економіки. Перехід від однієї групи цінностей (соціалізм, державна власність, всевладдя держави і монополізм однієї партії) до інших системних параметрів (свобода підприємництва, приватна власність, ринкова економіка, відновлення української державності, політичний та ідеологічний плюралізм, входження України до світового цивілізаційного та економічного простору) не могло не обійтись без достатньо глибоких потрясінь, які виявились, особливо на першому етапі розбудови держави України, в системній кризі, яка охопила фактично всі сфери суспільного життя і всі верстви населення країни. Таким чином, виник класичний конфлікт цінностей – зіткнення різних ціннісних орієнтацій (ліві – праві, прозахідні – проросійські кола). В Україні конфлікт цінностей був першим за терміном визрівання. Він включав у себе стадію девальвації цінностей комуністичного суспільства і відносну перемогу цінностей демократичного суспільства.

Перші роки незалежності України характеризувалися конфронтацією не лише з приводу перспектив розвитку суспільства і способів поєднання ринкових механізмів з державними способами захисту населення, але і з приводу конкретних програм виходу з кризи, вирішення тих проблем, які виникли на шляху становлення ринку і демократії в країні, яка тривалий час не знала цих інститутів. Важливою обставиною, що висвітлює ситуацію, є той факт, що саме в ході реформ виявилось з такою ясністю і визначеністю: в центрі конфронтації і політичної боротьби опинилося, як і слід було чекати, питання про владу: в чийх руках буде знаходитись влада, той і буде визначати, в чому ж інтереси України і української державності. Саме в цьому головна причина, яка стимулювала конфлікти різного роду на політичному просторі республіки. Переважна біль-

шість конфліктів стимулюється боротьбою за владу, за переділ сфер впливу, за допуск до прийняття політичних рішень нових еліт.

Таким чином, в наявності був і конфлікт інтересів, який зв'язаний як з переділом влади, так і з переділом власності. Ці процеси стимулювали розвал СРСР, крах КПРС, початок приватизації.

В умовах становлення демократичних інститутів влади в Україні в якості реальних суб'єктів конфлікту на макрорівні виступають структури президентської влади, уряду (Кабінет Міністрів), Верховної Ради. Досягнення консенсусу між цими учасниками політичного процесу забезпечило й здатність цих структур використовувати владні повноваження з метою вирішення конфліктів на більш низьких рівнях суспільного життя. І, навпаки, конфліктність на верхніх поверхах влади стимулює поширення конфліктних ситуацій у сферах, які мають регулюватися урядом.

Як свідчить історичний досвід, особливо важливе значення у створенні конфліктних ситуацій має особистісний компонент, тобто здатність конкретних політичних діячів, що займають відповідні позиції в структурах влади, загострювати, чи, навпаки, пом'якшувати стосунки своїми вчинками, діями чи висловленнями. Таким чином, усіяний конфлікт так чи інакше персоніфікований.

Проте з самого початку діяльності Верховної Ради України першого скликання всередині неї самої виникла гостра політична конфронтація, в основі якої знаходився конфлікт цінностей між двома групами депутатів. У червні 1990р. виникла депутатська група «Народна Рада», яка об'єднала спочатку 79, а потім 125 депутатів національно-демократичної орієнтації. На перших порах її очолював І.Юхновський, а потім І.Заєць. На протигагу «Народній Раді» утворилася депутатська група «За Радянську суверенну Україну», або «Група 239», яка спочатку складалася із зазначеної кількості депутатів на чолі з В.Івашком.

В умовах, коли компартія була ще політично достатньо сильною і мала чимало важелів, які впливали на вибори, більшість у Верховній Раді здобули представники партноменклатури. Для прийняття будь-якого закону достатньо було мінімум 226 голосів, тому в їх руках опинилася «машина голосування», уся повнота найвищої законодавчої влади в умовах незалежної України.

З перших днів своєї діяльності «Народна Рада» недвозначно заявила, що боротиметься за здобуття Україною повної політичної та економічної незалежності. Вона поставила перед собою три головні завдання:

Перше. Усунення компартії від влади і створення демократичного суспільства.

Друге. Демонтаж централізованої імперської системи Радянського Союзу і здобуття Україною державної незалежності.

Третє. Створення багатокладної, ефективної ринкової економіки.

Л.Кравчук, який був тоді Головою Верховної Ради, вважав, що створення «Народної Ради» є неконституційним, бо конституцією не передбачено ніякої Народної Ради. Тоді були лише депутатські групи – регіональні, за інтересами.¹

Хоча представники національно-демократичної опозиції знаходились у меншості, вони діяли активніше, цілеспрямованіше, більш продумано будували свою парламентську тактику. Левко Лук'яненко, згадуючи ті часи, говорив: «Нас у залі була меншість, зате на площі біля Верховної Ради або на вулиці Грушевського – тисячі. Ми були часткою цих людей, і наша сила помножувалася у стільки разів, скільки було на площі чи на вулиці людей. Спираючись на цю величезну силу, яка випромінювала душевну енергію, спрямовану на досягнення нашої спільної мети, нам вдавалося проводити потрібні рішення».² Депутати-комуністи, які у своїй більшості не вміли виступати, бо звикли за минулих часів лише руки піднімати на знак схвалення «генеральної лінії», тактично нерідко програвали опозиції. Тому, незважаючи на подвійну перевагу, внаслідок неефективності прямолінійного впровадження добре відомого принципу демократичного централізму, а також характеру суспільно-політичного і економічного розвитку в країні, що складався не на користь більшості, сторони стали більше тяжіти до компромісних рішень.³

Л.Кравчук згадував, що ще «у серпні 1991 року, коли б демократи не чіплялися за владу і за депутатські крісла, то можна було б тоді приймати рішення про дострокові вибори, і вже б давно у нас була нова Верховна Рада, новий закон і все нове... І коли б у той час обрали Верховну Раду, ми могли б прийняти і закони прогресивні-

¹ Чемерис В.Л. Президент: Роман-есе. К., 1994. С.183–184.

² Левко Лук'яненко. Не думав, що самостійна Україна доведе народ до таких злиднів// Гаман Віктор. Парламентські коридори, або момент істини у нашій новітній історії: Розмови різних років з українськими парламентарями. К., 1998. С.147.

³ Бандурка О.М., Древалю Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. Х., 1999. С.149.

ші. Ми могли б обрати депутатів прогресивніших».¹ На наш погляд, думка цілком слушна. Її реалізація допомогла б позбутися багатьох негараздів та конфліктів серед владних структур у подальші роки. Проте особисті амбіції багатьох депутатів та небажання змін чи нерозуміння ситуації взяли гору.

Коли у липні 1991р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон про заснування поста Президента держави, то малося на увазі, перш за все, зміцнити верхівку вертикалі виконавчої влади, створити ще один важіль для виходу з кризової ситуації. Проте цим актом було створено підґрунтя для подальших політичних конфліктів, перманентної боротьби різних гілок влади за її концентрацію у власних руках. Створювалась і невідповідність у політичній системі республіки між конституційними нормами, які суперечили одна одній і знову ж таки створювали підґрунтя для конфліктів.

У Конституції УРСР 1978р. вказувалося: «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів». Після запровадження поста Президента в Конституцію було внесене доповнення: «Президент України є главою держави і главою виконавчої влади України». Таким чином, у державному устрої України на першому етапі її незалежного розвитку виникло унікальне сполучення елементів парламентської республіки, президентського правління й радянської влади. Такий симбіоз в певній мірі був закономірним, він відбивав транзитний характер державної влади в Україні. В умовах переважання комуністичної більшості у Верховній Раді, достатньої життєвості на той час гасел «Вся влада Радам!», радянських рудиментів у менталітеті українського населення таке поєднання було досить логічним. Разом з тим воно відбивало еволюційність поступу українського суспільства на шляху власної трансформації, несхильність політичної еліти та найвищої посадової особи республіки в той час Леоніда Кравчука особисто до різких, «надреволуційних» кроків. Спрацьовувала певна інерція мислення, деяка обмеженість в аналізі політичної перспективи, обережність, небажання «рубати шаблю», в чому була певна логіка.

Проте все це вступало в конфлікт з прагненням абсолютної більшості народу до забезпечення політичної, соціальної та економічної стабільності. За роки «перебудови» народ стомився від без-

¹ Чемерис В.Л. Президент. С.186.

владдя, охлократії, беззаконня і тому закономірно прагнув зміцнення влади.

Для уточнення характеристики політичного конфлікту 1991–1994рр. необхідно підкреслити, що в цей час в Україні перехреснувалися економічні, політичні і ціннісні конфлікти, які резюмувалися в понятті «криза». Ці форми макроконфліктів не тільки накладалися одна на одну, але й взаємно стимулювалися. У кризі знаходилися не економіка, влада чи політика, а суспільство в цілому.

В таких умовах легітимність влади загалом, основних її гілок зразу була поставлена під сумнів. Тому почався пошук найбільш прийнятних для конкретних історичних умов і менталітету українського народу форм правління. Вже в січні 1992р. відбулося закрите засідання Президії Верховної Ради з участю Президента Л.Кравчука та прем'єр-міністра В.Фокіна, на якому розглядалося питання про структуру державного управління в Україні. Під час обговорення тодішні Голова Верховної Ради І.Плющ, звертаючись до Л.Кравчука, запропонував йому таку альтернативу: «Є два шляхи. Сьогодні у нас записано не в Конституції, а в Законі про Президента, що Президент є глава держави і глава виконавчої влади. Якщо ви хочете бути таким..., – управляйте всім і вся. Я вам цього не раджу. Є другий шлях. Обирайте найпрестижніше місце у Києві... і представляйте державу».¹ Таким чином, Верховна Рада в особі свого Голови недвозначно запропонувала Президентові обмежитись представницькими функціями, а реальна влада тоді автоматично переходить до Верховної Ради. Пізніше Л.Кравчук згадував: «...з Іваном Степановичем Плющем погляд у нас був один – незалежна Україна. І все було гаразд. Як тільки почали з корінного питання – організації влади, зайняли різні позиції, отут, на жаль, і почалося...». І далі: «Іван Степанович вважав, що адміністрація Президента – це щось зайве. Має бути невелика група людей, яка мусить займатися помилуваннями, нагородами, а все інше – то прерогатива Кабінету Міністрів. Іван Степанович стояв на твердій позиції, що Президент повинен бути тільки главою держави, а не главою виконавчої влади. Цю функцію має здійснювати уряд».² На деякі аспекти тогочасної політичної боротьби вказує в своїх спогадах і активний діяч

¹ Цит. за: Бойко О.Д. Історія України. К., 1999. С.495.

² Леонід Кравчук. Президент чи генерал-губернатор? // Гаман В.П. Парламентські коридори, або Момент істини у нашій новітній історії: Розмови різних років з українськими парламентарями. С.5, 17.

Верховної Ради першого скликання Лариса Скорик. Вона вважає, що «...у ролі Президента Кравчуку вдалося спокійно попрацювати тільки місяць. З січня 1992 року почалася боротьба, яку очолив Іван Степанович, використовуючи всі свої важелі серед депутатського корпусу... Першим «озвучив» антипрезидентську лінію у Верховній Раді Філенко по указці Гриньова...»¹ Таким чином, у наявності був конфлікт інтересів, міжособистісний конфлікт, пов'язаний з боротьбою за реальну владу.

Крім того, слід відзначити, що проти інституту Президента або обмежень його повноважень виступали й представники лівих. Мороз, наприклад, з цього приводу говорив таке: «Якщо говорити про верховенство Закону, то не зовсім логічно над органом, який творить закони, ставити посадову особу, яка час від часу може надавати сумніву правомірність прийнятих законів або взагалі дискредитувати їх».²

Так, вже в перші місяці державотворення виявилися перші паростки горизонтального, тобто між суб'єктами державної влади одного рівня, та інституалізованого політичного конфлікту.

Проте Л.Кравчук не скористався порадою І.Плюща й пішов, як йому здавалося, першим шляхом. У лютому 1992р. він засновує Державну Думу України, на яку покладалося виконання консультативних функцій при Президенті, а сам Президент, спираючись на інтелектуальний потенціал Думи, прагнув керувати країною за допомогою своїх указів. Це означало, що Президент, який обрав найпрестижніше місце у Києві (будинок колишнього ЦК КПУ), не тільки не збирався щось віддавати Верховній Раді, а навпаки – прагнув відібрати і у неї частину повноважень, тобто зосередити в своїх руках не лише важелі виконавчої, але й законодавчої влади. Певні об'єктивні підстави для цього Л.Кравчук мав: в умовах тяжкої кризи, яка охопила українське суспільство, слід було діяти оперативно і швидко, а Верховна Рада в той час не завжди встигала реагувати адекватно, оскільки витратила багато часу на розгляд законів на колективних засадах, а це, як відомо, процес досить довготривалий, оскільки пов'язаний з узгодженням нерідко сотень думок.

¹ Лариса Скорик. Коли йдеться про державу, не прощаю нічого// Там само. С.248.

² Цит. за: Гурков Игорь. Украина на пути к демократии или на перепутье? Диалог между политологом Владимиром Малинковичем и лидером социалистов Александром Морозом// Киевские ведомости. 1993. 21 мая.

Наступним кроком Президента до посилення вертикалі своєї влади стало запровадження у березні 1992р. посади представника Президента. Законом встановлювалося, що представник Президента є найвищою посадовою особою виконавчої влади – главою місцевої адміністрації в областях, районах і містах центрального підпорядкування – Києві та Севастополі. Вказувалося, що він забезпечує реалізацію законів та розпоряджень законодавчої і виконавчої влади, контролює діяльність місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємств, організацій та установ, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Разом з тим представник Президента не мав повноважень скасовувати рішення виконавчих комітетів рад, навіть якщо вони суперечили закону. Він міг тільки призупинити їх дію на час розгляду конфліктної ситуації в судовому порядку. Наявність контрольних функцій не давала йому права розв'язувати питання, що входили до компетенції місцевих рад.¹ В принципі цей закон суперечив чинній Конституції і державно-територіальній організації влади в Україні, яка була в той час.

Інститут представників Президента суттєво змінив виконавську вертикаль влади і в цілому виправдав себе. Але знову ж відсутність Конституції і чіткої регламентації повноважень державної виконавчої влади призводили до нових масових конфліктів горизонтального типу, але вже на нижчому місцевому рівні.

Проте на цьому боротьба за владу на місцях не закінчилась. 14 травня 1992р. та 16 березня 1993р. прийнято зміни і доповнення до закону «Про представника Президента України», де вказувалося, що голови обласних і районних рад залишаються найвищими посадовими особами в своїх регіонах. Було також спрощено процедуру зняття представника Президента з ініціативи місцевої ради. Пропозиція Л.Кравчука про те, ними повинні бути представники Президента не знайшла підтримки. Таким чином, Верховній Раді у цьому досить принциповому питанні вдалося «перетягти» ковдру на себе. Радянський принцип «Вся влада Радам!» фактично продовжував діяти, і це створювало передумови для досить запеклої боротьби за владу на місцях, що гальмувало реформування суспільства, утруднювало вихід з кризи. Більше того, в умовах такого протиборства на перший план на місцях почали виходити керівники-господарники, які зосередили в своїх руках економічну владу і праг-

¹ Відомості Верховної Ради України. 1992. №23. С.335.

нули до політичної. Згодом їм вдалося висунути з свого середовища двох прем'єр-міністрів і Президента країни.

Специфіка стану політичної влади України полягала, по-перше, у сильній дифузії джерел влади; по-друге, у розриві влади та відповідальності її носіїв за результати своєї діяльності; по-третє, у зростанні непорозуміння між владними структурами та громадськістю, населенням; по-четверте, у запеклій боротьбі як між горизонтальними, так і між вертикальними структурами влади.

Принципи зв'язку між законодавчою та виконавчою владами не були чітко окреслені; вони не стільки взаємодіяли, скільки боролися між собою. Ситуація дедалі більше заплутувалася відсутністю чіткої політичної лінії, обгрунтованої стратегії державотворення. Були відсутні глибокі теоретичні розробки побудови української державності, шляхів, методів, засобів її розбудови, місця й ролі різних політичних інституцій у цих процесах.¹

Проведені у кінці 1992р. соціологічні опитування на запитання анкети «Хто в Україні визначає соціально-політичний розвиток?» дали такі результати: 47% назвали мафію, 40,8% – Президента України, Кабінет Міністрів – 31%, 22% – Верховну Раду. Представників Президента на місцях реальною владою вважали 9% населення, а лише 7% були схильні бачити її в місцевих Радах.² Очевидно, що влада мафії, в якій пересічний громадянин вбачав непізнану і страшну силу, значно перебільшена. Але цей показник свідчить про те, що люди вбачали в умовах кризи і погіршення життя реальну владу не в легальних структурах, а в латентних. Цьому сприяло і різке зростання злочинності.

«Бермудським трикутником», в якому зникала реальна влада і, як чорти з торби, виникали перманентні конфлікти, стали лінії «Президент – Верховна Рада – Кабінет Міністрів». Протистояння цих основних структур державної влади згубно позначилося на політичному, соціально-економічному становищі республіки. Замість концентрації зусиль для того, щоб витягнути «економічного веза» з багнюки», вони діяли у стилі «лебідь, рак та щука», що й призвело до відомого результату «а віз і нині там».

¹ Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду). К., 1996. С.476.

² Автори використали матеріали соціологічних опитувань, проведених службою Соціс-Геллап під керівництвом професора Чуримова М.М.

Ще однією спробою посилити вертикаль виконавчої влади стало делегування Верховною Радою повноважень Кабінету Міністрів України Законом від 18 листопада 1992р. зі змінами від 19 грудня 1992 року¹ (в частині здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування державної політики оплати праці і ціноутворення). Таким чином, Кабінет Міністрів отримував значні повноваження в дуже широкій сфері діяльності. Причому згідно зі статтею 97¹ Конституції України декрети з делегованих повноважень мали силу закону і могли зупинити дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передавався до Верховної Ради України і набував чинності після 10 днів з погляду його опублікування, якщо інше не передбачалося самим декретом, але не раніше дня його опублікування.

Протягом строку делегування повноважень (шість місяців) Кабінетом Міністрів було прийнято 83 декрети, якими змінено чи зупинено дію десятків законів України.² Це призвело до появи конфліктів вертикального плану, між вищими і нижчими органами виконавчої влади, оскільки ті, хто мав застосовувати закони, були дезорієнтовані відносно того, яка частина закону і взагалі який закон діють, а які ні. Це знову ж таки створювало суперечності в системі законодавства, породжувало конфлікти, призводило до невиконання розпоряджень, порушень виконавської дисципліни. Така ситуація в цілому свідчила про необхідність посилення правового забезпечення діяльності Кабінету Міністрів і вимагала впорядкування повноважень шляхом прийняття нової Конституції.

Декрети фактично стали виконувати функцію законів і внесення змін до законів. У конкретно-історичних умовах того часу декретування було запроваджене спочатку не конституцією, а законом України від 18 листопада 1992 року «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України»,³ але оскільки

¹ Відомості Верховної Ради України. 1999. №2. С.6; №9. С.60.

² Заєць Анатолій. Український парламентаризм. Формування й удосконалення // Віче. 1998. №2. С.18.

³ Відомості Верховної Ради України. 1993. №2. С.6.

він не передбачав порядок його введення в дію, 21 листопада 1992р. був прийнятий окремий Закон, присвячений порядку введення в дію цього Закону.¹ Згодом (19 грудня 1992р. було прийнято закон України «Про доповнення Конституції (Основного Закону) статтею 97-1 та внесенням змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України»² та закон «Про внесення змін і доповнень до закону України «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України».³

Протистояння гілок влади сприяло поглибленню кадрової кризи. Підбір кадрів вівся не за критерієм їх компетентності, а за політичними та особистими симпатіями, що призводило до проникнення у владні структури некомпетентних виконавців. 44,1% населення вважало, що некомпетентність і безвідповідальність усіх рангів є головною причиною труднощів, які переживає країна.⁴

Ситуація в керівництві країною ускладнювалася також тим, що не було чітко сформованої конструктивної опозиції. Наявна опозиція була носієм суто негативістського підходу, перебирала на себе роль перманентного критика будь-яких дій Президента, Кабінету Міністрів, пропонуючи мало конкретного. Такий підхід давав їй можливість триматися на політичній арені, видавати себе за борця за благо народу, не несучи фактично ніякої відповідальності за стан справ у державі.⁵

Погіршення соціально-економічного становища, конфлікти між гілками влади призвели до урядової кризи. Вже в липні 1992р. депутати Верховної Ради ставлять питання про відставку уряду Вітольда Фокіна. У відповідь члени Кабінету Міністрів (за винятком віце-прем'єра В.Ланового та міністра оборони К.Морозова) заявили, що в таких умовах вони працювати не можуть і знімають з себе відповідальність. Верховна Рада тимчасово призупинила свій натиск на уряд, що навіть було оцінено В.Фокіним як зрив «замаху на самостійність і незалежність республіки».⁶ Голова уряду спирався

¹ Там само. 1993. №2. С.7.

² Там само. 1993. №9. С.60.

³ Там само. 1993. №9. С.61.

⁴ Результати опитувань служби Соціс-Гелан.

⁵ Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М. Вказана праця. С.478.

⁶ Вітольд Фокін: «Переходимо до активних дій у розбудові економіки нової України» // Голос України. 1992. 21 липня.

на повну підтримку Президента України Л.Кравчука. Проте восени того ж року ситуація кардинально змінилася. Л.Кравчуку не вдалося відстояти прем'єр-міністра і Верховна Рада відправила Кабінет Міністрів у відставку. 2 жовтня 1992р. прем'єр-міністр В.Фокін провів своє останнє, прощальне засідання уряду. Президент Л.Кравчук, який тепло дякував прем'єру за свою працю, не зміг приховати свого роздратування рішенням Верховної Ради, підкресливши, що думка депутатів – це ще не думка народу. На тому ж прощальному засіданні він сказав: «Світ дивиться не тільки на те, що ми робимо, а й як це робимо. І коли я бачив на трибуні перекошені від люті обличчя, намагання окремих депутатів принизити, обплювати опонента, мені так було важко».¹

13 жовтня 1992р. Верховна Рада затвердила прем'єр-міністром Л.Кучму – народного депутата України та провідного керівника оборонного комплексу, котрого у свій час уже запрошували, проте безуспішно, до Кабінету Міністрів на посаду першого віце-прем'єра. До цього часу про нього мало що знали навіть законодавці та міністри, крім того, що він директор найбільшого військового заводу «Південмаш» у Дніпропетровську, який випускав 60 відсотків усіх стратегічних ракет, а також багатьох типів ракет для космічних досліджень.²

Для Президента Л.Кравчука Л.Кучма виявився не таким поступливим підлеглим, як попередній прем'єр-міністр. На його дії вплинуло й значне погіршення економічної ситуації, викликане, перш за все, зовнішніми факторами. Певною правовою підставою для розходжень стало те, що в цей час повноваження уряду в певній мірі переважали повноваження Президента. Л.Кравчук не мав права ні накладати вето на декрет, ні змінити його. Це створювало умови, з одного боку, для більш широкого маневру уряду, а з іншого – для конфліктних ситуацій всередині верхньої горизонталі виконавчої влади.

Поглиблення соціально-економічної кризи викликало у Президента бажання дистанціюватися від політики уряду, але разом з тим позбавляло його елементів реальної влади.

¹ Цит. за: Краслянський А. Збираємо каміння. За пазуху? Або що стоїть за відставкою уряду// Голос України. 1992. 8 жовтня.

² Литвин Володимир. Політична арена України: Дійові особи та виконавці. К., 1994. С.314–315.

Перший політичний історичний конфлікт між Президентом і прем'єр-міністром виник у березні 1993р. у зв'язку з процесами об'єднання підприємців. Л.Кравчук, справедливо вважаючи, що таке об'єднання може бути суттєвим зміцненням його соціальної бази, наполягав, щоб воно створювалось при Президенті. Л.Кучма – відповідно – при уряді. В кінцевому рахунку переважила друга точка зору.

Ще однією конфліктною ситуацією початку 1993 року стало питання про позбавлення депутатських повноважень членів Кабінету Міністрів. З точки зору юридичної це пов'язано з тим, що в Конституції (ст.85 і 93-1) особи, які займають посади в органах виконавчої влади, не можуть бути народними депутатами. Необхідно було підтвердити це відповідною постановою Верховної Ради. Конфліктна ситуація стосувалася не тільки уряду і навіть меншою мірою уряду, а скоріше представників «Народної Ради» у самій Верховній Раді. Зокрема, мова йшла про першого віце-прем'єра І.Юхновського – одного з лідерів «Народної Ради», звільнення якого з посади було б відчутним ударом по авторитету цієї депутатської групи.

І.Юхновський, який відчував себе не зовсім зручно на посаді першого віце-прем'єра з різних причин (в тому числі через деякі непорозуміння з Президентом і протиріччя з комісіями Верховної Ради з питань агропромислового комплексу і відродження та соціального розвитку села)¹, сам подав у відставку, заявивши, що робота у Верховній Раді є не менш відповідальною.

Другим, більш суттєвим конфліктом між Президентом Л.Кравчуком і прем'єр-міністром Л.Кучмою стала відкрита боротьба за збільшення своїх повноважень. Виступаючи з доповіддю Кабінету Міністрів «Про соціально-економічне і політичне становище, що склалося в Україні, та шляхи виходу з нього» на засіданні Верховної Ради 18 травня 1993р., прем'єр-міністр звернувся до народних депутатів з проханням про продовження надзвичайних повноважень.² Л.Кучма зробив також спробу підпорядкувати собі пред-

¹ Рахманин С.И. Юхновский заявил об отставке, но едва ли это симптом кризиса в правительстве// Киевские ведомости. 1993. 19 марта. Почему ушел в отставку Игорь Юхновский?// Независимость. 1993. 20 марта.

² Доповідь Кабінету Міністрів України, з якою виступив на засіданні Верховної Ради України 18 травня прем'єр-міністр України Л.Кучма// Голос України. 1993. 20 травня.

ставників Президента в областях шляхом введення їх до складу Кабінету Міністрів.

У відповідь Президент запропонував взяти на себе безпосереднє керівництво Кабінетом Міністрів, тобто реально оточити виконавчу владу. Парламенту пропонувалося сконцентрувати свою увагу на прийнятті законів, постанов і здійснювати тільки повноваження, передбачені Конституцією. Характерно, що Президент не ставив питання про додаткові повноваження. Верховна Рада мала надати йому лише одне право: видавати укази з невизначених, не врегульованих економічних питань, які втрачали й силу після прийняття Верховною Радою відповідних законів. Крім того, пропонувалося ввести посаду віце-президента, який не керував би урядом, а виконував окремі доручення Президента. У такій ситуації прем'єр-міністр запропонував Верховній Раді підтримати пропозицію Президента і подав у відставку.

Дводенне обговорення цієї ситуації у Верховній Раді дало досить несподівані результати. Лише 90 чоловік, тобто п'ята частина депутатського корпусу, підтримали Президента в його бажанні взяти на себе повноту влади. Водночас 223 депутати висловилися проти відставки прем'єр-міністра.¹ Цю подію можна трактувати по-різному. Якщо брати її зовнішній, видимий бік, то можна вважати, що Президент отримав поразку, зазнав невдачі. Однак були й інші думки. Деякі аналітики вважали, що Л.Кравчук, як досвідчений шахіст, зробив більш складний хід: він пожертвував своїм видимим іміджем для того, щоб: 1) послабити уряд (не продовживши йому надзвичайні повноваження); 2) скинути відповідальність за ситуацію на Верховну Раду, яка не надала йому повноважень; 3) домогся повернення йому повноважень для видання декретів.² Таким чином, можна резюмувати, що Президент пожертвував легкою фігурою (враження про його поразку в голосуванні), щоб виграти три і зміцнити свою владу за рахунок послаблення уряду і певної дискредитації Верховної Ради.

В.Литвин, змодельювавши можливі наслідки пропозицій Президента, прийшов до висновку, що у такій ситуації нападки парламенту у випадку невиконання Кабінетом Міністрів своєї реформаторської програми чи просто завалу роботи відчуватимуть на собі

¹ Литвин Володимир. Вказана праця. С.331.

² Мостовая Ю. На высотах власти: полет и во сне и наяву// Киевские новости. 1993. 26 мая.

тільки міністри та члени Президентської Ради, але не керівник уряду, тобто Президент, і не його заступник – віце-президент. Таким чином, вони не несуть відповідальності за реформи, хоча керують виконавчою владою. Крім того, імпічмент Президента можливий лише у випадку порушення закону чи Конституції, про що рішення може зробити конституційний суд. А реформаторські невдачі – це не порушення Конституції.¹

Політичні конфлікти «угорі» були стимульовані соціально-політичними подіями «внизу». В червні 1993р. почалися масові страйки шахтарів, до яких приєдналися трудові колективи інших регіонів країни. В ході страйку було висунуто політичні вимоги, які стосувалися проведення референдуму про довіру Президентові, Верховній Раді та Радам усіх рівнів. У відповідь Президент запропонував призначити дострокові вибори до Верховної Ради на грудень-січень 1993/94рр., а паралельно провести референдум про довіру Президентові.²

Прем'єр-міністр Л.Кучма висловився проти проведення референдуму про довіру й парламенту, й Президенту, запропонувавши винести на всенародне обговорення питання «Якою бути нашої держави?» Саме в цей час Леонід Кучма і висловив своє знамените запитання, яке набуло такого широкого розголосу, – «Яке суспільство ми будемо?».³ Таким чином, і в цьому кардинальному питанні позицій Президента і прем'єра досить істотно відрізнялися.

17 червня 1993р. Верховна Рада прийняла постанову про проведення референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту і Верховній Раді України 26 вересня 1993 року,⁴ але згодом змінила своє рішення, ухваливши (24 вересня 1993р.) провести дострокові вибори до парламенту 27 березня, а Президента України – 26 червня 1994 року.

¹ Литвин Володимир. Там само. С.334–335.

² Безвладдя – шлях до катастрофи. З виступу Президента України Л.Кравчука на сесії Верховної Ради України 15 червня 1993р.// Урядовий кур'єр. 1993. 17 червня.

³ Яке суспільство ми будемо? З виступу прем'єр-міністра України Л.Кучми на сесії Верховної Ради України 15 червня 1993р.// Урядовий кур'єр. 1999. 17 червня.

⁴ Постанова Верховної Ради України «Про проведення всеукраїнського референдуму щодо довір'я (недовір'я) Президенту, Верховній Раді України // Голос України. 1993. 18 червня.

У червні ж 1993р. Л.Кравчук підписав указ про створення надзвичайного комітету всередині Кабінету Міністрів з питань оперативного управління народним господарством. У функції комітету, який мав очолити Л.Кучма, входили розробка і реалізація заходів щодо стримування інфляції, стабілізації виробництва і соціального захисту населення. Структура виконавчої влади за цим указом підлягала істотному перерозподіленню. Однак прем'єр-міністр, з яким вся ця програма дій не була погоджена, відмовився очолити надзвичайний комітет. Президент був змушений відкликати указ і пішов на скорочення штату своєї адміністрації, ліквідувавши в ній комісії та ради, що дублювали відповідні структури Кабінету Міністрів.¹ Це свідчило про те, що Президент пішов назустріч прем'єру, зрозумівши, що загострення політичної та соціально-економічної ситуації може мати дуже негативні наслідки й для нього, і тут на перший план виходить вже не боротьба за владу, а необхідність її збереження в даних руках взагалі.

Л.Кучма разом з В.Пинзеником розробили конкретний план економічних реформ, який був оприлюднений наприкінці липня 1993р. Ним передбачалися такі комплексні заходи: заборона пільгового кредитування; скорочення субсидій на продовольчі товари; контроль Національного банку за асигнуваннями, затвердженими парламентом; початок широкомасштабної приватизації та заходи щодо економії енергоносіїв. Для реалізації цих заходів потрібна була законодавча підтримка Верховної Ради – доповнення потребували 38 існуючих законів і прийняття 13 нових. Однак Верховна Рада, в силу політичних амбіцій окремих лідерів фактично заблокувала здійснення курсу на невідкладну лібералізацію економіки. В.Пинзеник відмовився від посади віце-прем'єра в серпні 1993 року.² Після цього Л.Кучма заявив, що цьому уряду залишилося жити лічені дні.³ Проте він зробив ще одну спробу уточнити повноваження шляхом чіткішого розподілу влади. У виступі на засіданні Верховної Ради 31 серпня 1993р. Л.Кучма пропонував такий розподіл влад: законодавчу – Президентові, виконавчу – урядові, розроблення Конституції – Верховній Раді. До повноважень уряду мало вхо-

¹ Кульчицький С.В. Україна незалежна// Історія України: нове бачення. У 2-х т. Т.2. К., 1995. С.440.

² Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М. Вказана праця. С.502–504.

³ Леонид Кучма: «Этому правительству осталось жить считанные дни // Киевские ведомости. 1993. 31 августа.

дити залучення до вертикальної структури виконавчої влади, побудованої згори – донизу, місцевих держадміністрацій, підпорядкування Національного банку урядові, право уряду самостійно призначати й знімати міністрів та працівників інших відомств, створити й ліквідувати структури виконавчої влади.¹

Запропонована схема була досить незвичайною й оригінальною. Перебрання законодавчих функцій Президентом мало безпрецедентний характер, але й деякі логічні підстави – фактично це було продовження лінії надзвичайних повноважень, яка вже здійснювалася до цього. Що ж до зосередження Верховної Ради на питаннях Конституції, – то це питання теж було дуже актуальним. Держава нагально потребувала Основного Закону, регламентації влади, визначення чітких повноважень усіх владних органів.

Проте цей план прийнято не було, і 21 вересня 1993р. Л.Кучма подав у відставку. Виконання обов'язків прем'єр-міністра було покладено на Юхима Звягільського. Л.Кравчук отримав можливість реалізувати свій план – перебрати керівництво урядом у свої руки.² Було створено Координаційний комітет з питань здійснення ринкових реформ та подолання економічної кризи,³ проте фактично відновлювались адміністративні методи керівництва економікою.

Довіра до органів влади ще більше падала. Влітку 1993р. ідею розпуску Верховної Ради підтримували 48,5% (у жовтні 1992р. – 41,8%).⁴

Ситуація в країні на початку 1994 року, за оцінкою американського журналу «Ньюсуік», нагадувала апокаліпсис: «Немає жодних ознак поліпшення. Колишній комуніст Кравчук, який прийшов до влади на націоналістичній хвилі, не має чіткого плану реформування економіки. Розвал економічної системи настільки б'є по його політичному капіталу, що він навіть не може отримати дивіденди від візиту Клінтона».⁵

За роки роботи Верховної Ради першого скликання було працювано й прийнято 402 закони і 1108 постанов нормативного

¹ Виступ прем'єр-міністра України Л.Кучми на сесії Верховної Ради України 31 серпня 1993року // Голос України. 1993. 2 вересня.

² Литвин Володимир. Вказана праця. С.346.

³ Утворено Координаційний комітет// Голос України. 1993. 29 вересня.

⁴ Дані Соціс-Гелан.

⁵ Цит. за: Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М. Вказана праця. С.504.

характеру.¹ Особливо велике значення мало прийняття Декларації про державний суверенітет і Акта про незалежність України. Було розглянуто і схвалено 7 програм виходу з економічної кризи, проте жодна з них не була реалізована в повному обсязі. За цей час змінилося чотири уряди, що свідчить про активну політичну боротьбу в верхніх прошарках влади. Проте кризові явища в економіці не вдалося зупинити.

Реальне функціонування влади не спиралося на стійкі традиції, не було обґрунтованим ні в правовому, ні в теоретичному, ні в політичному відношеннях. Воно вимагало наявності розвинутих законодавчих механізмів взаємодії окремих гілок влади, чіткого розподілу компетенцій між ними. Принцип розподілу влади вимагав і від парламентів, і від виконавчої влади суворого дотримувannya закону, дії їх у межах повноважень, а це було завжди незручним.²

Головним недоліком діяльності Верховної Ради було те, що вона не зробила остаточного вибору в бік ринкової економіки, хоча була прийнята велика кількість проринкових законів. Однак вони не становили єдиної системи, не містили ефективних механізмів впровадження, були внутрішньо суперечливими, внаслідок чого ринкові реформи блокувалися.

У державотворчій та політичній сферах були напрацьовані закони, які заклали лише основу для формування і діяльності державно-правових інститутів, реалізації прав і свобод громадян.³ Головним недоліком у цій сфері було те, що не вдалося прийняти Конституцію України, що затримувало здійснення всебічної реформи влади.

Не зміг повністю використати свої повноваження і Президент України Л.Кравчук, діяльність якого проходила в важких зовнішньополітичних і соціально-економічних умовах, обтяжувалась політичними конфліктами, інерцією радянських часів. Все ж його головною заслугою є те, що він достатньо послідовно здійснював лінію на державотворення в Україні і стояв біля витоків цього процесу у 1991 – 1994рр.

Досить рельєфно виявились недоліки і в діяльності виконавчих структур. Українським державцям не вистачало самостійності мислення, кругозору, бачення перспективи. Суттєво впливало те, що в

¹ Виступ Голови Верховної Ради України І.С.Плюща на заключному пленарному засіданні дев'ятої сесії парламенту// Голос України. 1994. 27 квітня.

² Засць Анатолій. Вказана праця. С.14.

³ Засць Анатолій. Вказана праця. С.15.

умовах незалежності треба було діяти «незалежно», самостійно, а не всі це уміли. За вдалим виразом Володимира Литвина, українська номенклатурна еліта, якби не незалежність, продовжувала б ходити в «номенклатурних підлітках».¹

Погіршення соціально-економічного становища, загострення вертикальних і горизонтальних політичних конфліктів призвели до кризи влади і рішення про дострокові вибори Верховної Ради і Президента України. Оцінюючи цей період, Президент України Л.Кучма писав: «Епоху 1991 – 1994рр. можна розглядати як епоху політичного романтизму, як час, коли закладалися тільки перші основи і фундаменти державних інститутів. Але й вони зіграли свою особливу і грандіозну історичну роль: в цей період ми отримали визнання у світі, відмовившись від ядерної зброї; впровадили нову політичну модель, засновану на багатопартійності; заклали основи громадянського суспільства, зробили перші кроки від адміністративно-командної системи до ринку».²

§2. КРИМСЬКИЙ ВУЗОЛ

Кримська проблема у широкому розумінні характеризується переплетінням конфліктів різного типу. Тут і горизонтальні конфлікти, пов'язані з протиріччями між окремими політичними групами і політичними діячами; вертикальні конфлікти, які відбивають суперечності між суб'єктами політичної влади різних рівнів (у даному випадку центральними і місцевими, кримськими державними органами). Крім того, якщо говорити про масштабність конфлікту навколо Криму, то його можна охарактеризувати і як міждержавний, оскільки у цій проблемі – проблемі державної належності Криму, розміщення Чорноморського флоту зіткнулися геополітичні інтереси Росії та суверенні права України. Кримська проблема має і міжнаціональне і релігійне забарвлення, що теж створює передумови політичних конфліктів.

Кримське питання має своє політичне підґрунтя і свою історію. У 1944р. з Криму були виселені кримські татари, болгари та греки. Кримська АРСР у 1945р. була перетворена на Кримську область у складі РРФСР. Після насильницької депортації автохтонно-

¹ Литвин Володимир. Вказана праця. С.413.

² Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 24 сентября.

го населення економіка занепала, півострів спустів. Сюди почали вербувати населення з Росії, але переселення, а особливо відбудова сільського господарства йшли дуже мляво і повільно. Зять тодішнього Першого секретаря ЦК КПРС досить відомий журналіст О.Аджубей у своїх спогадах описує поїздку з Хрущовим восени 1953р. до Криму. Він відверто пише, що Хрущова сильно вразили цілі натовпи переселенців, які, 'якось дізнавшись про його приїзд, намагалися висловити йому свої претензії і проблеми. Вони задавали питання про їжу, житло, допомогу. Переселенці приїхали з Поволжя, північних російських областей. «Вони кричали: «Нас пригнали», – звичайний стогін людей, які зневірилися у надійній долі. З натовпу лунали і зовсім істеричні крики: «Картопля тут не росте, капуста в'яне». Або раптом вскрай сумне: «Клопи заїли». «Чого ж їхали?» – питав Хрущов. – І натовп видихав: «Обманули». Аджубей вимушений визнати, що картина справді була безрадісною. Висохла земля, зруйнований війною і сталінсько-беріївськими опричниками край, спустілі селища. Все це вимагало оперативних рішень. Хрущов вирішив їхати до Києва. І вже ввечері на прийомі у Маріїнському палаці в столиці України він неодноразово звертався до кримських проблем і «умовляв українців допомагати відродженню земель». «Там кожане нужны, кто любит садочки, кукурузу, а не картошку», – робив висновок він.

Таким чином, проблема Криму як, перш за все, соціально-економічна була помічена Хрущовим ще восени 1953р. і, вочевидь, нашттовхнула його на думку про можливість і необхідність передачі Криму Україні. Але одноосібно вирішувати таке складне теоретичне питання в той час (кінець 1953 – початок 1954р.) Хрущов не міг. Про це відверто пише майже 40 років по тому, знаходячись у Москві, Аджубей: «Варто сказати, що у 1953-му Хрущов далеко ще не був повноправним господарем становища. У Москві владарювали найближчі до Сталіна люди – Маленков, Голова Ради Міністрів і Голова Президії ЦК, його перший заступник Молотов, а поруч такі, як Ворошилов, Каганович, Булганін. Провінціалу Хрущову після смерті Сталіна відводилася далеко не перша роль».¹

Враховуючи тодішній соціально-економічний стан Криму, в розв'язанні проблеми найбільше зацікавлені були самі кримчани. Владні структури РРФСР у той час теж дійшли висновку про необ-

¹ Аджубей О. Как Хрущев Крым Украине отдал. Воспоминания на заданную тему // Новое время. 1992. №6.

хідність передачі Україні області, яка тягарем своїх складних проблем «висіла» на Росії, а Україні, внаслідок територіальної близькості і економічних зв'язків, вирішити ці проблеми було легше.

Процедура вирішення питання про передачу Кримської області зі складу РРФСР була такою. Спочатку проблеми розглядалися на республіканському рівні. Рада Міністрів Російської Федерації, вивчивши пропозиції, аргументи і звернення місцевих органів, підтримала їх і висловила за «доцільність передачі Кримської області до складу Української РСР», попередньо з'ясувавши думку України. Після цього питання передали до Президії Верховної Ради Російської Федерації. Президія, отримавши принципову згоду УРСР, відповідно до чинного законодавства розглянула проблему і ухвалила таку постанову: «Президія Верховної Ради РРФСР за участю представників виконкомів Кримської обласної і Севастопольської міської Рад депутатів трудящих розглянула пропозицію Ради Міністрів РРФСР про передачу Кримської області до складу Української РСР. Враховуючи спільність економіки, територіальну близькість і тісні господарські та культурні зв'язки між Кримською областю і Українською РСР, а також беручи до уваги згоду Президії Верховної Ради Української Республіки, Президія Верховної Ради РРФСР вважає за доцільне передати Кримську область до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки». Після цього, 13 лютого 1954р., Президія Верховної Ради УРСР приймає свою постанову «Про подання Президії Верховної Ради РРФСР по питанню передачі Кримської області до складу Української РСР, де висловлювалася сердечна подяка за цей великодушний, благородний акт братнього російського народу і висловлювалося прохання до Президії Верховної Ради Союзу РСР передати Кримську область зі складу РРФСР до складу УРСР». Все це створювало необхідну правову основу для прийняття відповідного рішення Президією Верховної Ради СРСР.

Відповідно до Конституції СРСР 19 лютого 1954р. відбулося засідання Президії Верховної Ради СРСР, на якому були присутні всі зацікавлені сторони. Представник Росії – Голова Президії Верховної Ради РРФСР М.Тарасов заявив: «Кримська область, як відомо, займає весь Кримський півострів і територіально прилягає до Української Республіки. З географічних та економічних міркувань передача Кримської області до складу братньої Української Республіки є доцільною і відповідає загальним інтересам Радянської держави». В обговоренні питання взяли участь представники України, члени Президії Верховної Ради СРСР та її Голова К.Ворошилов.

Після цього Президія Верховної Ради СРСР односторонньо затвердила указ «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» від 19 лютого 1954р.

Остаточним рішенням з цього питання став Закон, прийнятий Верховною Радою СРСР 26 квітня 1954р., оскільки відповідно до законодавства СРСР змінити існуючі кордони між республіками за їх згодою могла тільки Верховна Рада СРСР. У тексті закону затверджувався Указ Президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1954р. про передачу Кримської області з складу РРФСР до складу Української РСР і вносилися зміни до ст.22 і 23 Конституції СРСР. Слід підкреслити, що так рішення не тільки не суперечило законодавствам РРФСР, УРСР і СРСР, але й відповідало існуючим нормам міжнародного права.

Як бачимо, в документах немає прямої вказівки на те, що Крим передається Україні у зв'язку з 300-річчям возз'єднання України з Росією, хоча більшість істориків вважає, що це було саме так. Не знаходить поки що документального підтвердження й гіпотеза про те, що Крим віддали Україні у зв'язку з тим, що «міжнародний сіонізм» планував там створити Єврейську автономну республіку.¹

Історики відзначають, що Крим навряд чи можна вважати «подарунком» Росії, оскільки історично він є батьківщиною кримських татар, з якими так брутально обійшовся сталінський режим. По-друге, утримання Криму для України породжувало велику кількість матеріальних, а також і політико-ідеологічних проблем, оскільки більшість там становили росіяни. І це були не просто росіяни, а ті, кого тоталітарний режим «нагороджував» місцем поселення (колишні працівники органів безпеки, військові та ін.) і які були завжди готові виявити свою ворожість до всього українського (для них – буржуазно-націоналістичного). І, нарешті, не слід забувати, що фактором передачі Криму М.Хрущов до певної міри реалізував свої попередні амбіції: адже вперше він звертався до Сталіна з цією пропозицією ще в 1944р., але тоді отримав відмову. Отже, передача Криму Україні також була певною мірою антисталінським кроком.² За даними перепису 1959р. в Криму проживало близько 860 тис. росіян і лише 260 тис. українців. Кримський «подарунок»

¹ Чумак В.А. Приєднання Криму до України: історичні «міфи» і дійсність// Проблеми соборності України в ХХ столітті. К., 1994. С.150.

² Шаповал Ю.І. Мороз перед «відлигою»// Історія України: нове бачення. У 2 т. К., 1995. Т.2. С.354.

помітно посилив присутність росіян в Українській республіці. В цьому розумінні він, без сумніву, став належним відзначенням Переяславської угоди.¹

«Парад суверенітетів», дезінтеграційні процеси в СРСР, необхідність вирішення питання про повернення кримськотатарського народу на свою історичну батьківщину стимулювали проведення загальнокримського референдуму щодо відновлення автономної республіки в Криму. Формально референдум проводився в рамках відновлення історичної справедливості, з тим, щоб зробити Крим суб'єктом Союзу і учасником Союзного договору. Проте це робилося до масового повернення на цю землю кримських татар, тобто фактично виключало їх з процесу вирішення долі їх історичної батьківщини. Референдум проводився в інтересах тодішньої партійної верхівки Криму, яка у випадку позитивного вирішення питання автоматично суттєво підвищувала свій статус від обласного керівництва до республіканського, до того ж суб'єкта Союзу. Таким чином, вони виходили б з юрисдикції України і безпосередньо підпорядковувались би Москві. Така ситуація була вигідною і російським шовіністичним колам.

В той час керівництво Російської Федерації на чолі з Б.Єльциним відстоювало позицію, за якою планувалося автономним республікам будувати відносини з союзними республіками з позицій суверенних держав і на підставі договорів. Це також робило проблематичними підписання договорів і збереження територіальної цілісності союзних республік, зокрема й України. В таких умовах і проводився референдум 20 січня 1991р. Питання було сформульоване таким чином: відновлювати чи не відновлювати державність у формі Кримської АРСР як об'єкта Союзу і учасника союзного договору? За результатами референдуму Верховна Рада УРСР прийняла рішення про відновлення Кримської АРСР. Однак Організація кримськотатарського національного руху бойкотувала референдум, а проведений у червні 1991р. курултай кримськотатарського народу заявив, що «Крим є національною територією кримськотатарського народу, на якій тільки він володіє правом на самовизначення так, як воно викладено в міжнародних правових актах, визнаних світовим співтовариством». Така позиція породжувала багато запитань, в тому числі і з боку республіканських органів. Бо якщо Крим є національною територією, то як бути з українським та російським насе-

¹ Субтельний Орест. Україна: історія. К., 1993. С.613.

ленням, з державною приналежністю Криму? Таким чином, створювалися передумови для міжнаціональних і регіональних конфліктів.

У зв'язку з цим демократична опозиція у Верховній Раді України справедливо наголошувала, що референдум може бути використаний для ускладнення можливого виходу України зі складу СРСР, створить прецедент для проведення таких референдумів у русифікованих областях Донбасу, на півдні республіки (де в цей час «Демократичний союз Новоросії» висунув ідею «державного утворення Новоросія», в Закарпатті (де створено «Товариство карпатських русинів»). Територіальні претензії до України висунули Народний фронт Молдови, певні кола в Польщі, Росії, Чехословаччині, Угорщині, Румунії.¹

Після прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991р. Акта про незалежність України, у вересні 1991р. Верховною Радою Кримської АРСР прийняті Декларація про державний суверенітет Криму і Звернення до Верховної Ради України з пропозицією будувати відносини між Україною і Кримською АРСР на договірно-конституційній основі. Далі Верховна Рада Кримської АРСР приймає Конституційний Закон Кримської АРСР «Про органи державної влади Кримської АРСР», в якому визначається система, порядок організації і діяльності, повноваження органів влади Кримської АРСР. Передбачалося, що за формою правління Кримська АРСР є парламентською республікою.

В цей же період активізуються ті політичні сили в Росії, які були налаштовані експансіоністськи і шовіністично відносно України. Як об'єкт претензій, перш за все, було обрано Крим. 27 серпня 1991р. у виступі по телебаченню відомий «демократ» тодішній мер Москви Г.Попов поставив під сумнів суверенітет України щодо Криму і Одеської області. Наочно підтвердився висновок, зроблений українськими політиками ще у 1917р.: «Російська демократія закінчується там, де починається українське питання». Заява Попова поклала початок кризі в російсько-українських відносинах щодо Криму.

Під впливом цього суттєвого зовнішньополітичного фактора активізувалися і сепаратистські сили в Криму. Кримчани, опинившись у складі України, не зразу звикли до думки про приналежність до іншої держави, яка до того ж мала титульну назву, що походить не від російського народу, який складав більшість населення Криму.

¹ Гарань О.В. «Перебудова і розпад СРСР»// Історія України: нове бачення. У 2-х т. К., 1995. Т.2. С.424.

Ці настрої теж були використані для розгортання конфлікту. Всього лише за кілька днів (!) була підготовлена і 6 травня 1992р. прийнята Конституція Республіки Крим. По суті це була Конституція суверенної держави. Конституція передбачала посаду Президента Республіки Крим, який обирався народом Криму і очолював Уряд Криму. Поспішність прийняття Конституції призвела до того, що в ній не було вирішення таких принципових питань, як механізм взаємодії між органами влади Республіки Крим і України; механізм виконання державних функцій і повноважень України на території Республіки Крим; взаємодія систем контролюючих і правоохоронних органів, судових систем; співвідношення правових систем Республіки Крим (якої не було) і України; функціонування податкових і бюджетних систем Республіки Крим (яких ще не було!) і України.

У відповідь Верховна Рада України прийняла жорстку постанову на адресу Верховної Ради Республіки Крим. У результаті було досягнуто певного компромісу і 30 червня 1992р. прийнято закон України «Про внесення змін і доповнень в Закон України «Про статус автономної Республіки Крим», відповідно до якого останній перейменовано в закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» і до нього внесено суттєві зміни. 25 вересня 1992р. положення Закону включено до Конституції Республіки Крим. Відповідно до Закону Республіка Крим мала вищі законодавчі і виконавчі органи, повноваження по створенню і формуванню органів судової влади республіки, визначенню порядку організації і діяльності органів влади в цілому, а також органів місцевого самоуправління і об'єднань громадян. Законом передбачалось право власності Республіки Крим на землю і природні ресурси.

Законом розмежовувались питання компетенції республіканського центру і Республіки Крим. Відповідно до Закону з питань, віднесених до компетенції Республіки Крим, на її території діяли закони Республіки Крим. Разом з тим Закон не вирішував питання механізму виконання державних функцій і повноважень України на території Республіки Крим, порядку взаємодії між органами влади Республіки Крим і України.

Однак для російських законодавців Кримська проблема й надалі залишалася гостро актуальною. З'їзд народних депутатів Росії в грудні 1992р. доручив Верховній Раді розглянути питання про статус Севастополя. Виконуючи доручення, російський парламент

у липні 1993р. прийняв безпрецедентне рішення про надання Севастополю, який знаходиться на території України, статусу міста Російської Федерації. Верховна Рада України кваліфікувала це, як «неприпустиме втручання у внутрішні справи України».¹ Юридичну неспроможність такого рішення змушений був підтвердити сам російський президент. Рада Безпеки ООН теж визнала безпідставність цього кроку російських законодавців.² Ці події були першим піком російсько-української конфронтації щодо Криму. Як писала газета «День», «Росія зараз має на «свій» Крим приблизно таке ж право, як і на «свою» Аляску, тобто ніякого. Але справа у тому, що Аляска належить сильному сусіду, і Росія заявляти свої претензії не наважується, Крим належить ще слабкому сусіду – і Росія заявляє про докорінність приналежності їй Криму. Так, Крим, як і Аляска, входив до складу Росії, це було з 1783 по 1954 роки. Випадки переходу територій з однієї держави в іншу не такі рідкісні в історії, цей випадок визнано світовим співтовариством, так як він здійснений на підставі правових угод і документів. Росія не може стверджувати про приналежність Криму тільки в зв'язку з тим, що Крим колись був у її складі, так же, як і не може стверджувати про це на підставі того, що тут живе багато росіян. У Москві живе приблизно стільки ж українців, але ніхто в Україні не вимагає собі Москву. А в Тюмені, а на Кубані, а на Далекому Сході...»³

До кримської проблеми була приєднана проблема Чорноморського флоту: про його приналежність і базування. Українська сторона прагнула якомога скоріше розв'язати цю проблему, а російська – навпаки – затягувала процес, щоб мати привід для втручання у кримські справи, так як функціонування флоту тісно пов'язане з береговою інфраструктурою.

Україна спочатку наполягала на поділі флоту 70 : 30 на свою користь,⁴ але Угодою від 17 червня 1993р. між Російською Федерацією та Україною було встановлено співвідношення 50 : 50. При цьому базу-

¹ Заява Президії Верховної Ради// Голос України. 1993. 13 липня.

² Кульчицький С.В. Україна незалежна// Усторія України: нове бачення. Т.2. С.432.

³ Семена Николай. Крымские ориентиры: «угрозы» и угрозы...» // День. 2000. 12 января.

⁴ Чернавин В. По живому// Российская газета. 1993. 3 июля.

вання флоту на необхідний період залишалось спільним, а фінансування здійснюється у рівних частинах.¹

На протипагу цьому Верховна Рада Криму своєю постановою неоднозначно висловила за збереження Чорноморського флоту «як єдиної боездатної сили, що забезпечує захист спільних інтересів України і Росії у чорноморсько-середземноморському регіоні».² Фактично це означало, що Україна не матиме самостійного флоту, її суверенітет у Криму обмежується, а вплив Росії посилюється. На кораблях почали піднімати російські андріївські стяги.³ З вересня 1993 р. під час зустрічі в Масандрі Президент України Л.Кравчук та Президент Росії Б.Єльцин підписали протокол «Про врегулювання проблем Чорноморського флоту», де вказувалося, що Чорноморський флот з усією його інфраструктурою в Криму використовується Росією й отримує російську символіку при тому розумінні, що російська сторона буде робити розрахунки за ту половину Чорноморського флоту, включаючи інфраструктуру, яка в силу попередніх домовленостей повинна була б відійти до України».⁴ За оцінкою В.Литвина ці домовленості щодо Чорноморського флоту розюче нагадали Брестський мир 1918 року.⁵

Найгострішого стану набув вертикальний конфлікт між центральними органами держави та кримськими державно-політичними інституціями у 1994 році. У січні того ж року були обрані Президент Криму та Верховна Рада Криму, які стали на шлях конфронтації з органами державної влади України. Президентом Криму був обраний Ю.Мешков, а спікером Верховної Ради С.Цеков – обидва представники блоку «Россия».

20 травня 1994р. Верховною Радою Криму було відновлено дію Конституції Криму в редакції від 6 травня 1992р., тобто без положень Закону України «Про розмежування повноважень між орга-

¹ Угода між Російської Федерацією і Україною про невідкладні заходи по формуванню Військово-морського Флоту Росії і Військово-морських Сил України на базі Чорноморського флоту // Українська газета. 1993. 8–21 липня.

² Муспенко Н. Приговор Черноморскому флоту // Правда. 1993. 19 июня.

³ Севастополь знає ціну провокаціям // Українська газета. 1993. 22 липня – 4 серпня.

⁴ Протоколы, которые потрясли мир // Киевские ведомости. 1993. 9 сентября.

⁵ Литвин Володимир. Політична арена України: Дійові особи та виконавці. С.308.

нами державної влади України і Республіки Крим», в результаті чого втрачалися повноваження, надані цим Законом.

Ще напередодні відновлення дії Конституції Криму від 6 травня 1992р. Президент України Л.Кравчук виступив зі зверненням до Верховної Ради Криму, де чітко вказував: «...мова йде про перегляд ряду принципових положень взаємовідносин між Україною і її складовою частиною – Республікою Крим. Порушення цих принципів може призвести до конфліктних ситуацій та інших непередбачуваних наслідків. Прийнявши такі рішення, ви практично зробите кроки, спрямовані на порушення територіальної цілісності України...»¹

Однак ця заява була проігнорована. Доповнення до Конституції Криму передбачали право жителів на громадянство, а також можливість створення власних військових формувань.

В цей же день відбулося закрите засідання Верховної Ради України, на якому з доповідями про ситуацію в Криму виступили Президент Л.Кравчук, міністр закордонних справ А.Зленко, голова СБУ Є.Марчук, Генеральний прокурор України В.Дацюк. Л.Кравчук вніс до Верховної Ради проект постанови, в якому зупинялася дія закону Республіки Крим від 20 травня 1994р. «Про відновлення конституційних основ державності Республіки Крим» як такого, що суперечить Декларації про державний суверенітет України, вимогам статей 31, 70, 75¹, 77 Конституції України, законам України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» та «Про громадянство України». Верховній Раді Криму було запропоновано у 10-денний термін привести Конституцію Республіки Крим у відповідність до Конституції України та закону України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим».²

Проте указом Президента Криму Ю.Мешкова від 9 вересня 1994р. «Про організацію державного управління в Республіці Крим в період підготовки і проведення референдуму по проекту Конституції Республіки Крим» була припинена діяльність Верховної Ради Криму та органів місцевого самоврядування. Тим самим продовжувалась та поглиблювалась дезорганізація і деградація системи управління, дискредитувались органи влади. Законодавча війна кивського та кримського парламентів доповнилась протистоянням всередині блоку «Россия», між Президентом АР Крим та спікером

¹ Верховній Раді Республіки Крим// Урядовий кур'єр. 1994. 21 травня.

² Литвин Володимир. Вказана праця. С.449–450.

парламенту. Проте головним у їх діяльності, як відзначав Президент Л.Кучма, був «курс на відокремлення Криму від України..., тим більше, що він активно підтримувався певними силами в Москві».¹

Президент Криму Ю.Мешков намагався навіть добитися визнання кримської «незалежності» в світі (спробував засновувати за кордоном кримські дипломатичні місії, але безрезультатно). Після цього він і перейшов до перебрання на себе всіх владних функцій, намагаючись підпорядкувати собі парламент, причому не тільки за допомогою політичних, але й силових методів.

Мешков і Цеков прагнули отримати й додаткові повноваження у Президента України, буквально бомбардуючи його телефонними дзвінками і висловлюючи претензії один до одного. Президент Л.Кучма в свою чергу телефонував Президенту Росії Б.Сльцину, який тоді відпочивав у Сочі, попереджаючи його про небажаність втручання Росії у внутрішні справи України, яка сама могла ввести конфлікт у цивілізоване русло. У підсумку Росія не втрутилась і головним завданням стало локалізувати конфлікт, не допустити втягнення в нього силових структур. Президентом Л.Кучмою була проведена в цьому плані відповідна робота, і коли Мешков спробував захопити будинок парламенту, жоден з кримських «силовиків», від яких він вимагав виконання цього наказу, йому не підкорився.

Після цього конфлікт почав втрачати гостроту і можливість силового протистояння зникла.

Верховна Рада автономії внесла зміни в Конституцію, позбавивши Мешкова влади і перебравши на себе функції формування уряду. Згодом був ліквідований і пост Президента Криму, а кандидатура кримського прем'єра стала узгоджуватись з центральним українським урядом.

Цей конфлікт, за оцінками самого Л.Кучми, був «політичною кризою, здатною перерости в небезпечне силове протистояння». Тільки що обраний Президент, за його висловом, «був змушений вчитися плавати зразу в холодній воді і на глибокому місці».²

Кримська криза 1994 року стала серйозним випробуванням для Української держави і суспільства, мабуть, найсерйознішим за усі роки незалежності. Ситуацію вдалося врегулювати виключно

¹ Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 24 сентября.

² Там само.

політичними засобами, що завідило нездатність держави. Це було тим більше показовим на тлі постійних локальних конфліктів, які відбувалися в пострадянських республіках. Ці події стали наочними і для жителів Криму, які зрозуміли, яку небезпеку несуть з собою лідери екстреміських кіл на півострові.

Значним випробуванням стали ці події і для самого Президента Леоніда Кучми, який говорив, що якби йому не вдалося нормалізувати ситуацію в Криму, то він «закінчився б як політик і державний діяч».¹ Були зроблені певні кроки для поліпшення економічної ситуації в Криму. До цього пропаганда сепаратистів поширювала тезу про те, що Україна нібито «грабує Крим». Тому ще у 1994р. було дозволено, щоб спочатку частково, а з 1995р. повністю Крим залишав собі всі стягнені податки, використовуючи їх на внутрішні потреби.

17 березня 1995р. Верховною Радою України було відмінено Конституцію Криму і більшість нормативно-правових актів Республіки Крим, визнано таким, що втратив силу, закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим». Верховній Раді Автономної Республіки Крим знову доручено розробити і прийняти Конституцію Автономної Республіки Крим і подати її на затвердження Верховної Ради України.

Така Конституція була прийнята 1 листопада 1995 року, проте в її основі знову була концепція суверенної держави у складі України, що продовжувало створювати ґрунт для конфронтації з державою.²

Результатом такої політики стало обмеження державою повноважень автономної республіки в Конституції України 1996р., які сформульовані у розділі Х.

Прийняття нової Конституції України 1996р. не змінило традиційного для Верховної Ради АР Крим курсу політичного маневрування на межі конфлікту. Наприклад, за Конституцією України Верховна Рада Криму має право видавати лише нормативно-правові акти. Однак цю конституційну норму вона виконувала суто формально, «винайшовши» таке формулювання: «нормативно-правовий акт АР Крим – Закон АР Крим». Деякі акти Верховної Ради АР Крим мали в цей час відверто «визивний характер». До них слід віднести постанови «Про встановлення звання «Почесний

¹ Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 24 сентября.

² Грач Леонид. Автономная Республика Крым в политической системе современной Украины// Віче. 1999. №4. С.10.

сійської мови на території АР «Крим» (15 жовтня 1997р.), «Про обчислення часу» (15 жовтня 1997р.) та інші, які суперечать Конституції та законам України.

Наприклад, пунктом першим постанови «Про функціонування російської мови на території АР Крим» «офіційною мовою та мовою діловодства на території АР Крим» вважається російська мова. При цьому у постанові містяться посилання на ст.10 і ст.138 Конституції України. Справді, за ст.138 Конституції України до відома АР Крим віднесено регулювання проблеми застосування мов на території АР Крим, проте однозначна перевага однієї з мов, що функціонують в автономії, суперечить тому, як це сформульовано в Конституції України. Адже за вказаною статтею до відання АР Крим належить «забезпечення функціонування і розвитку державної та національної мов і культур в Автономній Республіці Крим», тобто ця конституційна норма фактично заперечує те, щоб одна мова розвивалася на шкоду іншій, а тим більше – за рахунок обмеження сфери функціонування державної мови. Аналогічні принципи закладено й у Законі про мови в Україні.

Крім того, за ст.134 Конституції України нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради Міністрів АР Крим не можуть суперечити Конституції і законам України і приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Та як відомо, ст.6 Конституції АР Крим, де визначається статус мов в АР Крим, Верховною Радою не затверджено. Крім того, у законодавстві України не вживається поняття «офіційна мова».¹

Постановою Верховної Ради України від 10 грудня 1997р. Верховній Раді АР Крим було доручено подати на затвердження Верховній Раді України Конституцію Автономної Республіки Крим як єдиний цілісний документ, що відповідає Конституції України від 28 червня 1996р. Практично 131 із 136 статей Конституції АР Крим вступали в протиріччя з Конституцією України. Не випадково Кримську республіку іноді називали опереточно-маріонетковою: владні органи в ній по суті владою не володіли, зате корумповані чиновники та кримінальні структури, послідовно прибираючи до своїх рук загальнонародну власність і ставлячи під свій контроль

¹ Копиленко О. Від Конституції України до Конституції Автономної Республіки Крим// Право України. 1999. №3. С.9–10.

ключові управлінські пости, розпоряджались долями двох з половиною мільйонів кримчан.¹

Велике значення для покращення ситуації в Криму та навколо нього мало підписання 30 травня 1997р. Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Росією та Україною. У цьому документі, названому Великим договором, визнавалася територіальна цілісність України і підтверджувалася непорушність існуючого між Україною і Російською Федерацією кордону. В ньому також вирішувалось питання про поділ Чорноморського флоту і статус Севастополя (флот та інфраструктура були поділені порівну, крім того, Росія викупила непотрібні Україні кораблі). Севастополь передався в оренду на 20 років, за що були списані українські борги Росії.

Нова правова колізія між центральними державними органами і кримськими виникла у зв'язку з виборами до Верховної Ради Криму. Верховна Рада Криму 18 червня 1997р. ухвалила цілісний нормативно-правовий акт «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим», де вказувалося, що у виборах мають право брати участь жителі Севастополя, хоча це місто не входить до складу автономії. Верховна Рада АР Крим відмовилася від проведення виборів 28 березня 1998р. в рамках загальноукраїнського виборчого процесу.

Верховна Рада України ухвалила постанову «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» і одночасно «Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради АР Крим», – пунктом 28 ст.85 Конституції України це віднесено до компетенції Верховної Ради України.

У відповідь Верховна Рада АР Крим 19 лютого 1998р. ухвалює постанову про призначення виборів на останню неділю вересня того ж року та направляє чергове звернення до Президента Парламентської асамблеї Ради Європи Л.Фішера. Крім того, було підготовлено й звернення до Конституційного Суду України стосовно визнання неконституційною Постанови Верховної Ради України від 12 лютого 1998р.

Президент України Л.Кучма 21 лютого 1998р. направив звернення до Верховної Ради АР Крим, яким запропонував їй скасувати своє рішення. «Приймаючи рішення про проведення виборів у вересні 1998р., тобто через чотири роки і шість місяців після попередніх виборів, – підкреслював Президент України, – Верховна Рада Автономної Республіки Крим фактично самочинно продовжила

¹ Грач Леонід. Вказана праця. С.11.

свої повноваження на півроку, хоча відповідно до ст.138 Конституції України це питання не належить до відання Автономної Республіки Крим». У зверненні також зазначалося, що в разі відмови змінити цю ситуацію Президент України «...змушений буде вжити заходів, передбачених Конституцією та законами України».¹

В результаті Верховна Рада Криму 23 лютого 1998р. ухвалило постанову «Про ситуацію, що склалася у зв'язку з виборами депутатів Верховної Ради АР Крим», пункт 1 якої скасовував попереднє рішення. Після цього Верховна Рада України вже 3 березня 1998р. ухвалила відповідні зміни до Закону, скоректувавши усі строки, необхідні для проведення виборів саме 29 березня.

Порядок проведення виборів викликав до життя ще одну конфліктну ситуацію, пов'язану зі становищем кримськотатарського народу. Специфіка виборів 1998р. полягала в тому, що цього разу не було встановлено фіксованої квоти для кримських татар. Такий варіант не задовольняв лідерів кримськотатарського руху.

У березні 1998р. на розгляд Верховної Ради України було внесено кілька проектів Закону про внесення змін до закону «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» стосовно надання кримським татарам, які повернулися на постійне проживання в АР Крим і оформили це належним чином, право брати участь у виборах. Розглядаючи цей проект, Верховна Рада України опинилася у завідомо програшному становищі: прийняти цей проект – порушити Конституцію України, відхилити – потрапити під вогонь критики за нехтування інтересами депортованих народів з усіма наступними наслідками.

На щастя, відхилення цього проекту не призвело до драматичних наслідків, а вибори до Верховної Ради АР Крим пройшли без ускладнень.²

21 жовтня 1998р. Верховною Радою АР Крим була прийнята Конституція Автономної Республіки Крим, яка вирішила проблему взаємовідносин «центр – регіон» на підставі концепції автономної республіки у складі суверенної держави.

23 грудня 1998р. Конституція Автономної Республіки Крим затверджена Верховною Радою України, а 31 грудня 1998р. Президент України підписав закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Тим самим завершився важ-

¹ Див.: Це суперечить законодавству України// Урядовий кур'єр. 1998. 24 лютого.

² Копиленко О. Вказана праця. С.13–14.

туції Автономної Республіки Крим». Тим самим завершився важливий етап становлення автономної республіки, визначення її статусу і повноважень.

Проте і після цього Крим періодично залишається простором політичних конфліктів. Це пов'язано з тим, що Крим – не просто регіон серед інших регіонів держави. Знаходячись у складі України, Крим відчуває вплив Росії і, певною мірою, Туреччини, тому є суб'єктом не регіональної політики, а геополітики.

Можливі перспективи політики Росії щодо Криму досить рельєфно висловив Олександр Дугін у книзі «Основи геополітики» (Москва, 1999). Він пише: «Крим – це особливе геополітичне утворення, що традиційно відрізняється етнічною мозаїчністю. Малороси (українці – така термінологія досить виразно свідчить про світогляд цього геополітика – Авт.), великороси і кримські татари, розселені в Криму в дуже складній конфігурації і є трьома досить ворожими один одному геополітичними імпульсами. Великороси орієнтовані підкреслено промосковські (більш агресивно, ніж на іншій Україні, навіть Східній). Українці, навпаки, вкрай націоналістичні. Кримські татари взагалі орієнтовані більше на Туреччину і досить ворожі Росії... Про врахування геополітичної орієнтації кримських татар взагалі не може бути мови, оскільки Туреччина у всіх відношеннях є прямим геополітичним суперечником Росії... Пряме приєднання Криму до Росії (!) викличе вкрай негативну реакцію малоросійського населення і створить проблеми інтеграції цього півострова в російську систему через українські території, що взагалі малореально. Залишити Крим «суверенній Україні» також неможливо (!), оскільки це створює пряму загрозу геополітичній безпеці Росії і породжує етнічну напругу в Криму. При врахуванні усіх цих міркувань напрошується висновок про необхідність надання Криму особливого статусу і забезпечення максимальної автономії при прямому стратегічному контролі Москви, але з врахуванням соціально-економічних інтересів України і етнокультурних вимог кримських татар».¹

Досить відверта позиція, яка відбиває прагнення певних кіл Росії і не потребує детальних коментарів. Суть її – у встановленні стратегічного контролю Росії над Кримом. Проте в самій Україні, навіть серед народних обранців найвищого законодавчого органу, є більш

¹ Цит. за: Дацюк Сергей. Крымские ориентиры Украины// День. 1999. 29 декабря.

радикальні думки. В Україні ліві, які весь час прагнуть до реанімації Союзу РСР, об'єктивно діють в інтересах Росії і тому репрезентують частину російського фактора, якщо врахувати їх вимоги щодо мови, внутрішньої і зовнішньої політики. Тут слід врахувати і стійкі зв'язки Грача з Зюгановим (на виборах 1994р. компартія поширювала листівки з надписом «Грач – птах російський»). Деякі аналітики вважають, що різниця між впливом Росії в Криму і впливом комуністів у Криму лише в тому, що окремі російські структури не проти приєднати Крим до Росії поки що навіть без України, в той час як комуністи ведуть справу до того, щоб приєднати до Росії Крим, але разом з Україною. Якщо ж припустити, що таке станеться, то Крим стане заштатною провінцією Росії, одним з ведмежих її кутків, добре, якщо вісімдесят-якимось суб'єктом федерації. Це було б і певним фіаско для кримських політиків. Одне – це жити в Україні і демонструвати ностальгію за Росією (викачувати з Росії «політичні» гроші, їздити героєм-борцем у Москву, робити вигляд «відірваності» від батьківщини), а інше – управляти заштатною провінцією Росії і відправляти своїх дітей на нескінченні російські війни.¹ В такому випадку вигідніше підтримувати стан перманентних, але не дуже великих конфліктів, щоб весь час бути «на видноті».

Останнім часом ми спостерігаємо новий конфлікт – між лівою частиною кримського парламенту на чолі зі спікером і урядом АР Крим на чолі з його головою. Тут є певний конфлікт цінностей – між реформаторськими кроками уряду і консервативними лівими силами кримського парламенту, а також конфлікт інтересів, груповий і міжособистісний конфлікт, в основі яких боротьба за владу, яка стимулюється такою ж боротьбою у Верховній Раді України і на політичному полі України в цілому. Певні підстави: зовнішні, геополітичні, політичні – міжнаціональні, групові для виникнення нових конфліктів у Крим, та навколо Криму залишаються і багато буде залежати від стратегічної лінії державних органів республіки щодо Автономної Республіки Крим у цілому та її основних політичних сил зокрема.

¹ Семена Николай. Крымские ориентиры: «угрозы» и угрозы...// День. 2000. 12 января.

§3. ДИНАМІКА ПОЛІТИЧНИХ КОНФЛІКТІВ у 1994 – 1998рр.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС

Розгортання політичної боротьби у 1994р. мало кілька особливостей. Головна з них була у тому, що дострокові вибори у Верховну Раду і Президента України мали на меті змінити політичну конфігурацію в республіці, припинити перманентний конфлікт між виконавчою та законодавчою гілками влади. Гостроти виборам надавало ще й те, що вони вперше проводились на багатопартійній основі, хоча й за мажоритарною системою, відповідно до якої висування кандидатів відбувалося в територіальних округах, а не за партійними списками. Ця система суттєво обмежувала вплив і можливості політичних партій та громадських об'єднань.

Крім того, вибори проводилися в умовах глибокої економічної кризи, тому виборці гостро реагували на прорахунки владних структур, у тому числі Верховної Ради та Президента, нерідко ототожнюючи їх з доцільністю незалежності взагалі. Тому для України перші вибори в умовах незалежності мали доленосне значення, отже, на них по суті вирішувалось питання про подальші перспективи державності України. Таким чином, у наявності був найголовніший конфлікт цінностей – конфлікт, пов'язаний з існуванням самої держави і долі її народу.

Крім того, в цих виборах вперше на шальки терезів було поставлено ідеологічні платформи різних політичних партій, і виборці повинні були обирати серед них ті варіанти вирішення проблем, які їм були найближчі. У цих виборах вперше зіткнулись інтереси різних партій, адже виборці врахували і належність кандидатів у депутати до політичних організацій різного спрямування. Міжгруповий політичний конфлікт також був характерною рисою цих виборів.

Але найвидимішою стороною політичного конфлікту, яким є вибори, без сумніву, були міжособистісні конфлікти, тобто боротьба між окремими кандидатами в депутати. Їх кількість виявилася безпрецедентною. Спочатку було 6759 претендентів, з яких зареєстрували 5833. Згодом частина претендентів зняла свої кандидатури і на виборах балотувалося 5609 кандидатів, або в середньому 13 на один округ, а в столиці – 21. Така активність загострювала боротьбу і посилювала конфліктний характер виборів.

Причини такої активності можна вбачати в наступному:

1. Реакція широкого загалу на відмову від практики «призначення» на депутатство. Штучно стримувана доти суспільна енергія вимагає якогось виходу. Потенційні громадські активісти будь-що намагаються надолужити згаяне, реалізувати свій незатребуваний потенціал.

2. Недовіра громадян до депутатів, їх ділових, політичних і моральних якостей.

3. Результат спрощеного розуміння завдань влади на прикладі багатьох її дотеперішніх носіїв – жити для себе.

4. Усвідомлення того, що влада сьогодні – джерело і засіб особистого збагачення, в чому наочно переконував приклад «старих» нардепів. Особливо великі перспективи вона відкриває у переддень масової приватизації – розподілі державного, тобто народного, пирога. Розрахунок простий: той, хто ділить, – себе не обділить.¹

62,3% кандидатів висунули виборці, 26,7% – трудові колективи та 11% – політичні партії. З них комуністів – 388, членів Руху – 241, соціалістів – 180, членів Української республіканської партії – 137 та ще 622 партійні депутати від 25 партій (загалом 26,85% від загальної кількості партійних кандидатів).²

Проте відсутність пропорційної системи виборів не давала можливості партіям безпосередньо брати участь у боротьбі за владу – вони могли висловити свої претензії на неї лише опосередковано, хоча і досить рельєфно – через своїх висуванців. Разом з тим вони не мали змоги взяти свою реальну політичну вагу з тим, щоб реально і заявити претензії на свою частину владних повноважень.

11 травня 1994р. Верховна Рада другого скликання розпочала свою роботу. На той час у її складі було 338 народних депутатів, з них 168 належали до різних партій. Близько 25% репрезентували Комуністичну партію України, Народний Рух – 5,9%, Селянську партію – 5,3%, Соціалістичну – 4,15%. Отримали місця в парламенті також представники УРН, КУН, ХДПУ, ПДВУ, ДемПУ, Партії праці, СДПУ, УКРП, ГКУ³. В цілому парламент додав у плані полі-

¹ Литвин Володимир. Політична арена України: дійові особи та виконавці. С.416–417.

² У Центрвиборчкомі України// Голос України. 1994. 24 березня.

³ Виступ голови ЦВК І.Ємця при відкритті першої сесії Верховної Ради України 11 травня 1994р.// Голос України. 1994. 13 травня.

тичного представництва: якщо у Верховній Раді першого скликання були представники 5 політичних партій, то другого – 20.¹

Вибори показали, що пропрезидентські сили були недостатньо організовані і не здобули суттєвих успіхів. Тут головною причиною була економічна криза, а також відсутність єдиної відкрито проурядової партії, яка так і не була створена.

Націонал-демократичні партії досягли скромних успіхів, продемонструвавши, що вони поки що не є загальноукраїнськими, оскільки пройшли в парламент в основному за рахунок підтримки західних областей. Крім того, вони не узгодили своїх кандидатів, в результаті від національно-демократичних сил у кожному окрузі в середньому балотувалося 5-6 кандидатів, тоді як від лівих – по 2.

У зв'язку з проголошенням незалежності України націонал-демократи взяли на себе моральну (й не лише моральну) відповідальність за стан справ у державі. По-друге, після виконання цього завдання вони всю енергію витратили на зруйнування попередньої системи, а відтак в їхньому стані розпочався політичний відкат, спалахнула криза.² Виявилось, що руйнівна і опозиційна діяльність суттєво відрізняються від організаційної і управлінської та ще в умовах глибокої кризи.

Слід відзначити також той факт, що переважна більшість народних депутатів попереднього скликання, яка балотувалася на новий строк (138 з 188), не була обрана. Очевидно, слід врахувати те, що виборці бачили їх відповідальними (прямо чи опосередковано) за політику держави попередніх років. За таких умов повторне здобуття депутатського мандата одночасно ставало свідченням достатньо високих політичних якостей народного обранця. Окрім того, багато виборців взагалі проігнорували вибори, що, враховуючи положення виборчого закону про обов'язкове голосування не менше половини загальної кількості виборців, призвело до численних проблем.³ В цілому, незважаючи на те, що новий закон про вибори відрізнявся від старого 50 поправками та нововведеннями, він виявився недосконалим.

Вибори показали також значну роль особистого фактора. Виборці звертали увагу не стільки на зміст програми кандидата в на-

¹ Верховна Рада України. Інформаційний довідник. К., 1998. С.21.

² Литвин Володимир. Вказана праця. С.430.

³ Бандурка О.М. Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. С.176.

родні депутати, скільки на його особистість, відданість, а також професію. Про це свідчить той факт, що у новому складі парламенту збільшився прошарок економістів (44), юристів (32), викладачів закладів освіти (65).¹

На виборах у Верховну Раду впевнено переміг і тоді колишній прем'єр-міністр Л.Кучма. Він згадував, що пішовши з великої політики, не думав до неї повертатися, але був буквально атакований і своїми знайомими і незнайомими представниками індустріальної сфери, які закликали його балотуватися на посаду президента Української спілки промисловців і підприємців. 9 грудня 1993р. його обирають на цю посаду і, як пише сам Л.Кучма, «за всіма стандартами і стереотипами «табеля про ранги» президент. УСПП просто забов'язаний балотуватися в парламент.»²

Л.Кучма балотувався у себе на батьківщині – у Новгород-Сіверському виборчому окрузі – найбільшому на Україні. Його команда в той час складалася всього з 5 осіб і мала у своєму розпорядженні всього один міський телефон і комп'ютер застарілого зразка. Проте Леонідові Кучмі вдалося перемогти на виборах з найвищим в Україні результатом явки виборців і голосів, поданих за нього.

Перша конфліктна ситуація в новообраній Верховній Раді виникла у зв'язку з обранням Голови Верховної Ради. Це було цілком законним, якщо врахувати той факт, що голова парламенту в Україні – не просто спікер, головуючий на засіданнях, а одна з найвищих посадових осіб держави, організатор діяльності законодавчого органу влади, тобто людина, яка має великі повноваження, владу і політичну вагу. На посаду Голови Верховної Ради було висунуто 9 кандидатур, але після самовідводів п'ятох претендентів залишилося четверо: О.Мороз (лідер СПУ), В.Дурдинець (керівник депутатської групи «Центр»), Ю.Тима (представник УНА – УНСО), О.Карпов. Але основна боротьба розгорнулася між Морозом і Дурдинцем.

В.Дурдинця підтримував Президент Л.Кравчук та значна група центристів та правоцентристів. Вони досить переконливо аргументували свою позицію тим, що очолювати Верховну Раду повинен центрист, а не лідер якоїсь партії, оскільки останнє призведе до загострення конфліктів у середині парламенту.

¹ Голос України. 1994. 10 листопада.

² Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги // Факты и комментарии. 1999. 17 сентября.

Як згадує Л.Кучма, напередодні вирішального голосування в парламенті з ним попросив зустрітися О.Мороз. «Наша розмова, – пише Л.Кучма, – достатньо швидко перейшла від погоди та футболу до основної теми. Мороз запропонував мені спільну комбінацію з двох ходів. Суть її полягала в тому, що у новому складі парламенту немає явних лідерів, здатних без коаліцій і союзів перемогти у боротьбі за посаду спікера. А значить, дуже велика небезпека консолідації представників «партії влади» – адміністраторів, міністрів, губернаторів – навколо кандидатури, на яку поставить Президент Кравчук, наприклад В.В.Дурдинця. І у випадку обрання «номенклатурного» спікера президентської адміністрації буде набагато легше провести через парламент відміну дострокових виборів президента... А значить, в країні не зміниться нічого. Мороз просив мене про підтримку при голосуванні по спікеру, за його словами, я міг контролювати біля 50 голосів. За це він пообіцяв висунути свою кандидатуру на президентських виборах. Це дозволило б уникнути ситуації, в якій я б залишився сам на сам з пропагандистською машиною владної системи. Але в кінці першого туру, говорив Мороз, він зніме свою кандидатуру на мою користь».

Далі Л.Кучма згадує, що особливого несприйняття програма Мороза у нього не викликала та й спікер з невеликої фракції міг бути поміркованим. І Кучма вирішив «переговорити» з депутатами: «Той самий випадок, коли взяв гріх на душу: далеко не всі рвалися підтримувати Мороза».¹ В результаті дії різних факторів спікера було обрано з першого разу. О.Мороз набрав 171 голос. На це вплинули як загальнополітичні причини, так і особистісні риси О.Мороза. Серед них – протестна позиція багатьох депутатів, налаштованих проти тодішньої влади. По-друге, маятник суспільних настроїв в Україні різко пішов ліворуч, підтверджуючи східноєвропейську та постсоюзні тенденції того часу. По-третє, майже третина виборців віддала свої голоси за партії лівого спектру. Демократи і націонал-демократи за два роки зробили соціалізм знову привабливим».²

Обрання О.Мороза в цілому схвально зустрів і Президент Л.Кравчук,³ тим більше, що Мороз у своїй програмі чітко визначив

¹ Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги // Факты и комментарии. 1999. 17 сентября.

² Литвин Володимир. Вказана праця. С.442.

³ Прес-конференція Леоніда Кравчука // Урядовий кур'єр. 1994. 21 травня.

свою державницьку позицію.¹ Крім того, на думку В.Черновола, Л.Кравчук цим позбавлявся конкурента у боротьбі за президентство.² На наш погляд, це була помилкова точка зору. На попередньому етапі політичної боротьби Мороз переграв усіх.

Правда, Головою Верховної Ради він став з порушенням регламенту. Парламент залишався «недоукомплектованим». Замість 450 депутатів у першому раунді виборів було обрано лише 334, але при обранні спікера все одно вимагалась більшість у 226 голосів – більшість від конституційного складу депутатського корпусу. Навіть О.Ткаченко, який тоді був заступником Мороза, говорить, що Мороз «чотири роки був нелегітимним Головою Верховної Ради».

До речі, перший же конфлікт у новообраній Верховній Раді стався саме з-за О.Ткаченка, якого висунули на посаду першого заступника Голови Верховної Ради. Не погодившись із цією кандидатурою, 117 депутатів демонстративно відмовилися реєструватися на вечірньому засіданні 19 травня 1994р. У відповідь новообраний Голова продемонстрував характер: оголосив засідання закритим, порадив усім зібратися у фракціях й ще раз обговорити кандидатури. А також повідомив, що список усіх тих, хто не зареєструвався, він передасть у засоби масової інформації.³ Такий вольовий тиск призвів до того, що першим заступником Голови Верховної Ради став О.Ткаченко.

Порівняно швидко відбулася політична структуризація Верховної Ради. На 1 липня 1994р. у її складі налічувалося 9 депутатських груп і фракцій: фракція «Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя» (84 депутати); фракція Народного Руху України (27); Соціалістична фракція (25); група «Центр» (38); група «Аграрники України» (36); група «Реформи» (27); група «Єдність» (25); група «Державність» (25); Міжрегіональна депутатська група (МДГ) (25); 20 народних депутатів не входили до складу фракцій і груп.⁴

Вибори у Верховну Раду були своєрідною прелюдією до виборів Президента. Ще в лютому Л.Кравчук пішов на неординарний крок, заявивши, що не буде балотуватися на другий термін прези-

¹ Виступ Голови Верховної Ради України О.О.Мороза на першій сесії Верховної Ради 18 травня 1994р.// Голос України. 1999. 20 травня.

² С.Хмара, В.Черновол й В.Лановой об итогах выборов Председателя Верховного Совета// Киевские ведомости. 1994. 20 мая.

³ Литвин Володимир. Вказана праця. С.447.

⁴ Там само.

дентства. Він пояснював це тим, що його участь призведе до загострення ситуації, буде трактуватися як захист того стану, який склався в економіці та суспільстві, а головне, що «політичні лідери, які будуть висунуті кандидатами в президенти... всі сили спрямовуватимуть не на конструктивну програму, а на те, щоб довести, що я не справився зі своїми обов'язками».¹ Разом з тим Л.Кравчук висував застереження, що вибори навряд чи доцільні у такі стислі строки.

На наш погляд, це був досить продуманий тактичний хід, який переслідував кілька цілей. Л.Кравчук намагався визначити, якою буде реакція загалу на таку заяву, щоб потім діяти відповідно до неї. Якщо реакція мала б відтінки схвалення його діяльності, то це б давало впевненість у необхідності продовжувати боротьбу. Не виключено також, що Кравчук хотів відвести себе від вогню критики на певний час, щоб преса та політичні опоненти зосередилися на боротьбі між собою і тим самим погіршили свої шанси, автоматично підвищуючи його.

Поряд з цим у пресі розпочалася полеміка між основними претендентами на президентську булаву. Л.Кучма згадував, що пропагандистська машина включилася проти нього на повну силу. «Мене піддавали жорстокій критиці справа і зліва, – пише він. – Добре, якби лише критиці – не обходилося і без прямого обману виборців. Мою точку зору на те, що російська мова не повинна бути в Україні на правах іноземної, зображували як намір надати їй статус державної. Мої заклики до дружби і співробітництва з Росією видавали за прагнення відмовитися від суверенітету країни. Тут, правда, я вже не міг стриматися в рамках ввічливої поведінки, і, коли одного разу під час телеінтерв'ю мене спитали, що я думаю з приводу таких обвинувачень, я прямо відповів, що говорити таке може лише або негідник або хвора людина. Дійшло до прямого залякування початком громадянської війни у випадку моєї перемоги».²

В умовах гострої політичної боротьби Л.Кравчук вирішує змінити свою думку і балотуватися в президенти, але разом з тим робить кілька спроб перенести ці вибори. У посланні Верховній Раді нового скликання він пропонує «розглянути в першочерговому порядку питання про перенесення червневих виборів до підведення

¹ Леонид Кравчук: Моє участие в выборах нецелесообразно. Как и сами выборы// Киевские ведомости. 1994. 23 февраля.

² Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 17 сентября.

відповідної законодавчої бази, керуючись при цьому здоровим глуздом і відчуттям відповідальності за долю народу і держави».¹

Новий продуманий тактичний крок зробив у цей час і О.Мороз. 15 червня 1994р., за кілька днів до виборів, кандидат в президенти і одночасно Голова Верховної Ради з порушенням регламенту добився схвалення парламентом своєї програми становлення економіки країни в кризовий період. Така реклама, як пише Л.Кучма, й не снилася нікому з кандидатів!² Разом з тим О.Мороз пропонував обирати президента на Всеукраїнському з'їзді представників рад, що давало б переваги Голові Верховної Ради.³

Боротьбу за посаду президента розпочали спочатку 11 претендентів, але до бюлетенів в кінцевому рахунку було включено 7 осіб: Л.Кравчук, І.Плющ, В.Бабич, Л.Кучма, В.Лановий, О.Мороз, П.Таланчук. У першому турі найбільшу кількість голосів набрали Л.Кравчук (37,68%) та Л.Кучма (31,25%). У другому турі виборів 10 липня за Л.Кучму проголосувало понад 52% виборців, а за Л.Кравчука – 45%.

Слід визначити, що основне протистояння на виборах президента 1994р. навряд чи можна кваліфікувати як конфлікт цінностей. Мова йшла про міжгрупову та міжособистісні боротьбу, конфлікт інтересів, оскільки обидва основні президенти відстоювали державність і курс на ринкові реформи.

Сам Л.Кучма визнав, що Південь і Схід, які забезпечили йому перемогу, «голосували не стільки за мене, скільки за зміни в політичному та економічному житті»,⁴ – тобто долю посади президента вирішили протестні! проти тодішньої влади голоси і бажання змін. Головними чинниками, які вплинули на результати виборів, були тяжке соціально-економічне становище і перманентні конфлікти у верхніх ешелонах влади.

В Україні мирним, демократичним шляхом відбулася зміна Президента. Леонід Кравчук, який стояв біля початків незалежності України, очолював країну у той час, коли вона робила лише перші кроки на шляху державотворення; змушений був піти у відставку.

¹ Послання Президента України Верховній Раді України тринадцятого скликання// Урядовий кур'єр. 1994. 12 травня.

² Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги // Факты и комментарии. 1999. 17 сентября.

³ Мороз О. Выборы: між минулим і майбутнім// Мороз Олександр. Вибір. К., 1994. С.144.

⁴ Кучма Леонид. Вказана праця.

Леонід Кучма п'ять років по тому, оцінюючи ці події вже з позиції свого політичного досвіду і розвитку України, писав: «Кравчук – людина, яка стояла біля витоків незалежності України, і цього місця в історії ніхто і ніколи у нього не забере. Як би хто не оцінював його курс часів президентства, для мене очевидно: Кравчук зумів перерости рівень номенклатурного працівника і стати справжнім політиком і державним діячем, а це дано не кожному».¹

Леонід Кучма і Леонід Кравчук вирішили, що їм необхідно буде співробітничати на благо країни, але, як відзначає Л.Кучма, їх зустріч після виборів «скоріше нагадувала те, як після бою обіймаються боксери».²

Перші суттєві кроки у своїй діяльності новообраний Президент зробив саме на шляху зміцнення і реформування системи влади. З метою недопущення конфліктів між окремими гілками влади уже 19 липня 1994р. Л.Кучма, О.Мороз та прем'єр-міністр В.Масол опублікували спільну заяву, в якій зробили акцент на необхідності узгодженої діяльності гілок влади як важливої умови добробуту суспільства, а також на зміцненні регулярних контактів з метою консолідації суспільства і конструктивної взаємодії різних політичних сил. Але вже за кілька днів президентські ініціативи почали зустрічати протидію законодавців.³

У вересні 1994р. Л.Кучма видає Указ про створення Ради регіонів, «з метою проведення взаємних консультацій, вироблення узгоджених проектів рішень з найбільш важливих проблем економічної та соціальної сфери, з питань, що виникають у відносинах між центральними і місцевими органами місцевого самоврядування».⁴ До складу цієї Ради увійшли голови обласних, Київської та Севастопольської міських Рад народних депутатів, віце-прем'єр уряду Республіки Крим. Очолив її Президент України, його заступником став прем'єр-міністр. Це був крок, пов'язаний з подальшою демократизацією влади, встановленням тіснішого зв'язку з регіонами, чіткішим врахуванням їх інтересів, запобіганням можливих конфліктів типу «центр – регіони». Фактично це був представницький ор-

¹ Кучма Леонид. Орывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 24 сентября.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Про Раду регіонів: Указ Президента України // Голос України. 1994. 23 вересня.

ган регіонів при Президенті України, своєрідний прообраз другої палати («палати регіонів») парламенту.

На початку грудня 1994р. Л.Кучма вніс на розгляд Верховної Ради проект конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», аргументуючи його тим, що в Україні давно назріло питання про чіткий розподіл влади і припинення недоречної конкуренції різних її гілок. Згідно з проектом Верховна Рада має займатися законодавчим процесом, а Президент – здійснювати виконавчо-розпорядчі. Проект торкався самих основ Конституції 1978р., побудованої, як і усі попередні радянські конституції, на принципі неподільності влади.

Відповідно до цього документа Верховна Рада повинна була віддати Президенту істотну частину владних повноважень, тобто наповнити реальним змістом внесену в Конституцію в 1991р. статтю про запровадження посади Президента як глави держави і глави виконавчої влади. Таке «посягання» на вже формальне по суті всевладдя Рад не могло не викликати політичного конфлікту, адже мова йшла про владу, про законодавчий розподіл її між основними гілками. Тому проходження цього Закону відбувалося болісно і уповільнено. У багатьох депутатів сама ідея обмеження повноважень парламенту функціями опрацювання і прийняття законів не викликала ентузіазму. Адже законодавча влада надто абстрактна, тоді як виконавча має повноваження, пов'язані з ресурсами влади, безпосереднім впливом на кар'єри людей і матеріальні цінності.¹

За оцінкою тодішнього Голови Верховної Ради О.Мороза, цей законопроект, названий малим конституційним проектом, до краю загострив політичну боротьбу в суспільстві, особливо всередині Верховної Ради.² Але все ж після тривалих і гострих дискусій 18 травня 1995р. Верховна Рада прийняла закон «Про державну владу й місцеве самоврядування». Закон введено у систему правових актів, що визначають конституційний лад України. Відповідно до нього Президент ставав одноосібним главою уряду, склад якого він мав формувати сам, без узгоджень і затверджень Верховною Радою. Він також очолював й систему місцевих органів державної виконавчої влади. Органами державної влади від обласного до ра-

¹ Кульчицький С.В. Україна незалежна// Історія України: нове бачення. Т.2. С.445.

² Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту // Голос України, 1998. 14 травня.

йонного рівнів ставали держадміністрації, главами яких Президент повинен був призначати обраних народом голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишалися обмежені повноваження і затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. Всі інші повноваження передавалися держадміністраціям. Таким чином, з прийняттям цього Закону істотно змінювалась форма правління в республіці, оскільки змінювалась організація верховної державної влади, її центральних органів, компетенція і порядок утворення цих органів. Форма правління в Україні стала наближатися до президентської республіки, оскільки така форма характеризується, в першу чергу тим, що обраний глава держави одночасно є главою уряду, який він і сам формує.

Прийняття цього Закону одразу ж призвело до правової колізії. Для введення його в дію вимагалася конституційна більшість голосів, тобто 2/3, а Закон був прийнятий простою більшістю. Розклад політичних сил у парламенті не давав такої перспективи. При цьому конфлікт загострювався не лише з приводу розподілу владних повноважень чи якихось кроків сторін, спрямованих на досягнення певних переваг. Окремі речники конфлікту піддавали сумніву не лише базові цінності, що їх обстоювала протилежна сторона, але й саму правомірність існування деяких ланок інституційної структури політичної системи України.

Перш за все мова йде про неодноразові спроби ліквідації інституту президентства в Україні та радикальні зміни повноважень президента. Такі пропозиції та дії найчастіше висувалися лівим крилом Верховної Ради України, яке прагнуло повернутися до всевладдя Рад. Президентська сторона вважала, спираючись на історичний досвід інших країн та суспільну думку, що в умовах перехідного періоду необхідна персоніфікація влади та висока її концентрація в руках глави виконавчої влади.¹

У цих умовах групою політиків була висунута ідея розв'язання конфлікту за допомогою підписання конституційної угоди між Президентом і Верховною Радою в особі більшості її членів.

Але політична ситуація в цей період була досить гострою. Весною 1995р. про свій перехід в опозицію заявила Соціалістична партія. Це означало, що в опозиції до Президента знаходиться і її

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. К., 1999. С.249.

лідер – спікер Верховної Ради О.Мороз, що, в свою чергу, означало, що посилюються опозиційні тенденції і у самій законодавчій владі. На противагу пропозиції про конституційний договір О.Мороз запропонував закон «Про місцеві ради», який передбачав створення вертикалі рад, що підпорядковувалось спікеру парламенту. Тим самим створювались умови для організації паралельних структур влади на місцях, для поєднання законодавчої і виконавчої влад, для реального двовладдя.¹

Протистояння загострилося. В цій ситуації Президент Л.Кучма черговий раз взяв ініціативу в свої руки. 31 травня 1995р. він видав Указ про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентові та Верховній Раді. Пояснюючи свій крок, Президент наголошував, що наявна державна система є деформованою і вихід з кризової ситуації можливий за умови перерозподілу повноважень між законодавчими і виконавчими органами державної влади, визначення дієвої виконавської оцінки гілок влади: кому виборці довіряють – Президентові України чи Верховній Раді України?

Така альтернатива породжувала можливість глибинного політичного конфлікту, розколу українського суспільства, зростання загальної конфронтації. Відчуваючи це і будучи каталізованою Указом Президента, Верховна Рада пішла на компроміс.

8 червня 1995р. Верховна Рада як єдиний законодавчий орган, з одного боку, та Президент як глава держави і глава виконавчої влади, з іншого боку, уклали Конституційний договір «Про основні засади організацій та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». За оцінкою одного з активних учасників цього процесу В.Медведчука «дуже добре, що більшість депутатів кінець кінцем погодилася з необхідністю укладання такого договору, оскільки опитування викликало б ще більше негативне розширення політичних сил у суспільстві».²

При укладенні Договору сторони дійшли згоди, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійс-

¹ Див.: Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 24 сентября.

² Медведчук В. Про теорію і практику конституційного процесу в Україні // Право України. 1995. №8. С.17.

нюватимуться на засадах, визначених законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 18 травня 1995р., про який вже говорилося вище. У Договорі зазначалося, що положення чинної Конституції діють лише в частині, що узгоджувалась із зазначеним Договором (ст.61).

У Конституційному договорі вказувалось, що вся повнота влади належить народові, який є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування (ст.2). Державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ст.3). Єдиним органом законодавчої влади визнавалася Верховна Рада України, виконавчої – Президент України, який здійснює її через очолюваний ним уряд – Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (ст.13,22). Судову владу в Україні здійснюють лише суди, систему яких складають Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди.

Конституційний договір також визначав структуру, компетенцію, форми діяльності зазначених державних органів, а також місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Утворювалася система органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу вгору, аж до Президента України. Обласні і районні ради знову були позбавлені права мати виконавчі органи.¹

Таким чином, Конституційний договір означав законодавче закріплення принципу розподілу влад, значно посилював виконавчу владу і позиції Президента. У глибокому і затяжному конфлікті з Верховною Радою з приводу владних повноважень Президент здобув перемогу. Сам Л.Кучма оцінював цей Договір як такий, що вивів державу з конституційної кризи.² За оцінками визначних юристів, Конституційний договір не вирішував кардинально державно-правових проблем, але надавав змогу тимчасово уникнути конфронтації між законодавчою та виконавчою владами.³ Опоненти Конс-

¹ Відомості Верховної Ради України. 1995. №18. Ст.133.

² Кучма Л.Д. У межах правового поля // Вісн. Академії правових наук України. 1996. №5. С.7.

³ Тодика Ю.М., Кушніренко О.Г. Конституційний процес та проблеми становлення основ конституційного ладу України// Вісн. Академії правових наук України. 1995. №4. С.4.

титуційного договору, особливо з лівого табору, вважали його негативним явищем в історії українського парламентаризму, таким, який згорнув права законодавчої влади.

У зв'язку з цим функціонування Конституційного договору не було беззмарним. Вже через кілька тижнів Верховна Рада та її Голова порушили 44 статтю Договору, який передбачав вирішення питань про Генерального прокурора компетенцією винятково Президента країни.¹ Такі дії викликали незадоволення як виконавчої влади, так і значної частини депутатів.

Одним з головних висновків з політичної боротьби навколо підписання Конституційного договору стало розуміння необхідності прискорення прийняття Основного Закону України. Аналіз політичного розвитку України показував, що політичні конфлікти між різними гілками влади виникали багато в чому через правову невизначеність. Реальні політичні процеси увійшли в протиріччя з нормами діючої тоді Конституції 1978р. Юридична практика частогусто зводилася до того, що спочатку приймалися закони, які суперечили нормам Конституції, а потім під ці закони «підганявся» Основний Закон.

Нова Конституція була необхідна й для окреслення ключових орієнтирів реформування українського суспільства, для усунення невідповідних сучасним реаліям життя конституційних перепон на шляху здійснення докорінних перетворень, створення правового підґрунтя розв'язання кардинальних проблем виробництва, влади та власності.²

Як відомо, початок новітнього конституційного процесу в Україні пов'язується з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990р., де утверджувалося здійснення українським народом його невід'ємного права на самовизначення та проголошувалися нові принципи організації публічної влади й правового статусу людини і громадянина.³ В останній частині Декларації йшлося саме про те, що вона є основою для майбутньої Конституції України. Серед депутатів навіть виникли розбіжності в оцінці Декларації. Деякі з них наполягали на тому, що Декларація має

¹ Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги// Факты и комментарии. 1999. 1 октября.

² Литвин Володимир. Вказана праця. С.489.

³ Головатий С. Конституційне утвердження свободи для України // Конституція незалежної України: У 3 кн. К., 1995. Кн.1. С.4.

набути статусу Конституційного Закону, але більшість вирішила, що вона має залишитись основою для створення нової Конституції.

24 жовтня 1990р. Верховна Рада створила Конституційну комісію (Комісію з розробки нової Конституції України) у складі 59 осіб під головуванням Голови Верховної Ради Української РСР Л.Кравчука.¹ Почався етап розробки концепції нової Конституції. Про діапазон думок і розходжень свідчить той факт, що було опрацьовано 7 варіантів цієї концепції, після чого 19 грудня 1991р. вона була затверджена парламентом. При наступному розробленні проекту Конституції було створено 4 його варіанти. Проект Конституції було оприлюднено 1 липня 1992р. для всенародного обговорення, яке продовжувалося шість місяців, в результаті чого проект дістав схвальну оцінку більшості його учасників. За цим проектом Україна ставала президентською республікою з двопалатним парламентом.²

До проекту було запропоновано більше 47 тисяч поправок, доповнень, заперечень. Велика кількість з них була врахована в остаточному його тексті. Були розроблені й альтернативні проекти. Нарешті, 26 жовтня 1993р. було оприлюднено новий проект Конституції, який теж викликав досить гострі дискусії. В центрі полеміки опинились питання державного устрою (проблема федералізації), розподілу влад місцевого самоврядування, структури представницького органу, ринкової економіки та приватної власності.

Досить суттєві розходження виникли і з приводу органу, який мав прийняти нову Конституцію. Виявилось аж чотири точки зору: перша – Верховна Рада; друга – референдум; третя – Конституційна асамблея (спеціальний створений для цього орган); четверта – Верховна Рада і референдум.³

Проте в цей час обидві спроби просунути вперед конституційний процес – винесення на всенародне та громадське обговорення у 1992 -1993рр. двох варіантів проекту Конституції України – закінчилися невдачею: Верховна Рада не затвердила жоден з них. Це можна пояснити, перш за все, певною непослідовністю органів влади у здійсненні процесів реформування, боротьбою навколо прийняття

¹ Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. №45. Ст. 607.

² Див.: Юзьков Л. Юридичні аспекти проекту нової Конституції України // Право України. 1992. С.3–5.

³ Бандурка О., Жуган М. Кому ж приймати Конституцію України? // Віче. 1994. №4. С.24–32.

Основного Закону різних політичних сил, які гальмували процеси правової визначеності та регламентації суспільних відносин.

Під час обговорення варіантів нової Конституції основний конфлікт склався навколо проблеми розподілу владних повноважень, що було цілком зрозумілим.

Верховна Рада прагнула більших повноважень і більшої влади для себе, а частина депутатів намагалася зберегти систему радянської влади без чіткого розподілу на гілки влади. Щодо конкретних розходжень – то Верховна Рада не погоджувалась із двопалатною структурою майбутнього парламенту, вважаючи, що це послаблює її в цілому, обмежує повноваження, «роздрібнює» їх. Крім того, ліва більшість парламенту виступила проти повноважень проекту нової Конституції щодо сильної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування. Фактично ліві погоджувалися лише на косметичні зміни в обмін на збереження принципових положень Конституції України 1978р.

Безкомпромісна позиція прихильників збереження радянської системи, з одного боку, та прибічників парламентської, президентської чи президентсько-парламентської, з іншого, у жовтні 1993р. суттєво загальмували конституційний процес. Внаслідок цього чинною залишилася Конституція УРСР 1978р., до якої було внесено понад 200 поправок.¹ Крім того, від прийняття Конституції тоді відволікав початок дебатів про доцільність прийняття в Україні Закону про владу, а також виборча кампанія по переобранню Верховної Ради і Президента.

Новий етап конституційного процесу і політичної боротьби навколо принципів Конституції розпочався 20 вересня 1994 року, коли Верховна Рада другого скликання вирішила питання про склад і принципи утворення нової Конституційної комісії. Цей склад був затверджений 10 листопада того ж року. Особливість цієї Конституційної комісії полягала в тому, що вона була створена за принципом представництва від трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової. Рішенням комісії в основу її подальшої роботи покладено проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1993р. Вона діяла під голосуванням Президента України Л.Д.Кучми і Голови Верховної Ради О.О.Мороза.

24 лютого 1996р. після тривалої дискусії Конституційна комісія схвалила остаточну редакцію тексту проекту Конституції для пере-

¹ Бойко О.Д. Історія України. С.499–500.

дачі його на розгляд Верховної Ради. Проект був переданий Верховній Раді разом з численними зауваженнями і пропозиціями членів комісії і розглядався майже три місяці. Його обговорювали в постійних комісіях і фракціях парламенту, він пройшов три офіційні читання. В той час, коли проект доопрацьовувався у Верховній Раді, на сторінках преси, серед науковців, представників політичних партій розгорнулися дискусії з приводу окремих його положень. Усього на етапі обговорення проекту, з урахуванням наукових дискусій, було висунуто близько 5 тисяч пропозицій, що були згодом розглянуті у Верховній Раді.¹ До проекту було внесено чимало змін. Вже на першому етапі обговорення депутати не прийняли запропонованого Конституційною комісією положення про двопалатну структуру Верховної Ради та її перейменування в Народні Збори. Проект, за оцінкою В.Шаповала, запроваджував президентсько-парламентський варіант «змішаної» республіки.²

Однією з особливостей завершального етапу конституційного процесу в Україні було створення 5 травня 1996р. тимчасової спеціальної комісії для доопрацьовування проекту Конституції України³ на чолі з народним депутатом від групи «Центр» М. Сиротою. Долаючи конфліктні ситуації, комісія стаття за статтею узгоджувала точки зору різних фракцій і груп.

28 травня відбулося перше читання проекту Конституції у новій редакції, а 19 червня розпочалося друге читання. Основні конфлікти виникли з таких проблем, як форма державного правління (президентська чи парламентська республіка), приватна власність, функціонування державної та офіційної мов, державних символів, розташування іноземних баз на території України, правового статусу Республіки Крим, розподілу повноважень між гілками влади.⁴ За політичними ознаками конституційний процес в Україні характеризувався так: категорично «проти» проекту були комуністична, соціалістична та селянська фракції; решта депутатів підтримувала проект за умови внесення до нього певних змін. Категорично «за» були

¹ Тацій В.Я., Бітяк Ю.П., Грошовий Ю.М., Цвік М.В. Конституція України – основа реформування суспільства. Х., 1996. С.62–63.

² Шаповал В. Конституція є. На черзі реалізація її норм// Віче. 1996. №10. С.10–11.

³ Медведчук В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. К., 1996. С.75.

⁴ Тацій В.Я., Бітяк Ю.П., Грошовий Ю.М., Цвік М.В. Вказана праця. С.63.

політичні опоненти фракцій прокомуністичної орієнтації – депутати національно-демократичного напрямку.

Противники проекту Конституції аргументували свою позицію тим, що він, мовляв, не відповідає сучасним реаліям українського суспільства, що в разі прийняття така Конституція стане потенційним джерелом суперечностей і нестабільності. Але в ході дискусії взяла гору думка, що будь-яка Конституція – це завжди певний політичний компроміс, і прийняття Основного Закону держави в умовах перехідного суспільства сприятиме формуванню й посиленню позицій центризму, структурованості політичного життя, його упорядкованості. Адже Конституція є каркасом правової системи, фактором стабілізації суспільства, який закладає реальну перспективу його демократичного розвитку.

Деякі депутати взагалі висловлювали сумнів у необхідності прийняття Конституції, наводячи, як приклад, Великобританію. Проте за цим крилося малоприховане бажання зберегти Конституцію УРСР з надією, що все повернеться знову «на круги своя» – до соціалізму.

Одним з найсерйозніших був конфлікт щодо інституту президентства і структури законодавчого органу. Ліві фракції вважали, що сильна президентська влада не потрібна, а необхідно встановлення парламентського типу державного устрою. На противагу цьому національно-демократична і центристська частини Верховної Ради підтримували ідею сильної президентської влади, в якій вбачали запоруку ефективної протидії загрозам політичного сепаратизму, відцентровим тенденціям у політико-економічних процесах.

Ліві фракції стверджували, що інститут президентства закріплює авторитарний режим, обмежує повновладдя народу, не передбачає механізму ефективного стримування і противаги. Проте це не відповідало дійсності, оскільки проектом Конституції України передбачалося дотримання принципу стримування і противаги – неодмінної умови нормального функціонування окремих гілок влади у демократичній державі, коли законодавча влада має реальний вплив на формування органів державної влади, на реалізацію політики держави у всіх її головних аспектах.¹

Щодо структур законодавчого органу, то тут конфліктна ситуація виникла навколо питання про двопалатний парламент.

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. С.267–269.

Частина депутатського корпусу вважала, що двопалатна структура парламенту забезпечить певну рівновагу державного механізму не тільки в самому парламенті (верхня палата стримує можливі упереджено-корпоративні рішення нижньої), а й у стосунках між виконавчою владою і законодавчим органом. Вважалося, що двопалатна система створюється передусім для політичної стабілізації суспільства й досягнення певної рівноваги між законодавчою і виконавчою гілками влади. За умов неструктурованого українського суспільства, слабкості політичних партій і недосконалості адміністративно-територіального устрою держави наявність верхньої палати, як вважали прихильники цієї ідеї, оптимізувала б законодавчий процес, зробила б його ефективнішим.

Заперечення ідеї двопалатного парламенту аргументувалося тим, що така структура вищого законодавчого органу сповільнюватиме процес законотворення, зробить його заплутаним, а головне – послабить законодавчу гілку влади перед виконавчою. Не вважалося переконливим і те, що верхня палата представлятиме інтереси регіонів. Закони, наголошували опоненти двопалатності, приймаються не для регіонів, а для цілої країни.

Відмітною рисою конституційного процесу в Україні був агресивно-конфліктний характер політичної риторики опонентів як у сесійній залі, так і в засобах масової інформації, що зумовлювалось прагненням відстояти саме свої вузькокорпоративні, групові інтереси, надати їм конституційного, загальнонаціонального звучання. Ліві фракції внесли на розгляд свій альтернативний проект, названий Конституцією Української Радянської Соціалістичної Республіки.

Дуже гострі конфліктні ситуації виникли при обговоренні питань про державну символіку і державну мову. Думки висловлювались прямо протилежні: визнавати державною тільки українську мову чи українську й російську. У результаті було досягнуто компромісу: державною мовою є українська, але гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.¹

Однак не всі позиції протидіючих сторін вдалося узгодити під час читань у Верховній Раді, і конституційний процес знову зайшов у глухий кут. У такій ситуації Рада національної безпеки при Президенті України та Рада регіонів рекомендувала Л.Кучмі оголосити Всеукраїнський референдум з питань затвердження Конституції.

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. С.275.

Відповідно до рекомендацій Президент видав указ, який знову призвів до загострення конфлікту між виконавчою і законодавчою гілками влади. Знову розпочалися пошуки компромісу. Робота п'яти узгоджувальних комісій з найбільш спірних питань (статусу Республіки Крим, державної мови, державної символіки, приватної власності, розподілу владних повноважень) дала свої наслідки.¹

Українським політикам вдалося уникнути референдуму з приводу прийняття Конституції. Попередні соціологічні опитування свідчили, що він міг би відбутися, і Конституцію було б схвалено всенародно, проте для парламенту це мало б негативне значення, засвідчило б його неефективність і невміння консолідуватись. Процес прийняття Конституції України засвідчив, що в парламенті виникне конструктивна ситуація більшість, яка була здатна ухвалювати суспільно необхідні політичні рішення. Держава уникла політичної кризи і відкритої конфронтації, що засвідчувало здатність українських політиків виробляти компроміси і формувати загальноприйнятту позицію в інтересах власної держави, а також те, що раціональні чинники в політичній свідомості і в політичному просторі України набували належної ваги.² Конституція комплексно відображала і узгоджувала суспільно-політичні настрої численних політичних груп і партій. Прийняття Конституції України конституційною більшістю (2/3) голосів 28 червня 1996р. стало центральною подією політичної історії незалежної Української держави. Ця подія стала яскравим свідченням непродуктивності конфронтаційної політики, можливості досягнення суттєвих політичних результатів тільки шляхом переговорів, компромісів та узгоджень. Прийняття конституції свідчило про поразку радикальних коліdnістичних сил і перемогу політичних сил державницького і демократичного спрямування. Разом з тим прийняття Конституції, за оцінкою Президента України Л.Кучми, «має сліди поспіху та компромісу».³

Істотним виявом протистоянь між виконавчою та законодавчою гілками влади та засобом парламентського контролю за діяльністю уряду України стали дні уряду України у Верховній Раді. За період з жовтня 1995р. по лютий 1998р. було проведено 20 днів уряду, на яких розглянуто 37 питань, у тому числі пов'язаних з роботою

¹ Бойко О.Д. Історія України. Вказана праця. С.500.

² Кремень Василь, Ткаченко Василь. Вказана праця. С.276.

³ Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги // Факты и комментарии. 1999. 1 октября.

народного господарства, соціальним захистом населення, ядерною безпекою, обороноздатністю держави, бюджетом та ін.¹ Під час днів уряду виявлялись дискусійні і конфліктні питання, узгоджувались і викристалізовувались позиції депутатських фракцій і груп, окремих депутатів.

Одним з гостро конфліктних питань, яке рельєфно виявило політичні настрої і позиції різних парламентських груп, стало питання про вступ до Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД. Депутати – члени фракцій та груп «Державність», «Народний Рух України», «Реформа» та частина групи «Центр» вважали, що таке приєднання не відповідає національним інтересам України. Як основний аргумент «проти» вони називали можливість створення нових наддержавних структур в рамках СНД, а також можливість стати потенційним учасником бойових дій у конфліктних зонах.² Представники цієї точки зору виступали за прямий діалог, широку співпрацю з Росією та країнами СНД на засадах рівноправних партнерських відносин, вважаючи їх неможливими в системі МЛА. Ліві сили пов'язували вихід з кризи та розвиток України саме з тісною інтеграцією з країнами СНД, у тому числі й політичною, зокрема, намагаючись прийняти рішення щодо вступу Верховної Ради до Міжпарламентської Асамблеї СНД. Проте компромісу не було знайдено і питання не вирішено.

Важливою особливістю політичного становища у 1994 – 1998рр. було те, що державній владі доводилося діяти не просто за умов наявності опозиції в загальноприйнятому розумінні, а опозиції антисистемного характеру, представники якої виступали з позицій непримиренних політичних противників – як проти держави Україна, так і створюваних базових суспільних цінностей.

На п'ятому році незалежності протягом тривалого часу назрив страйк шахтарів і гірників. Склалася напружена ситуація в Криму. У політичну боротьбу втягувалися релігійні організації. За даними Міністерства у справах національностей та культів близько 600 населених пунктів України перебували у стані відкритого протистояння, і ці конфлікти давно вже вийшли за межі майнових. Події 18 липня 1995р., пов'язані з похованням патріарха Володимира на Софійській площі у Києві, очевидне тому підтвердження. Як зазначав Президент Л.Кучма, політичні дивіденди подій на Софійсь-

¹ Верховна Рада України. Інформаційний довідник, К., 1998. С.41–44.

² Верховна Рада України: парадигми і парадокси. К., 1996. С.17.

кій площі «отримали лише екстреміети, але ми не маємо права віддати їм політичну ініціативу».¹ Промовистою ілюстрацією ошукування народу трестовими кампаніями і провокування його до екстремістських дій могли послужити пікетування вулиць Запоріжжя, де пограбовані вкладники тримали плакати з написами: «Навіщо нам така влада?».²

У самій виконавчій владі продовжували зберігатися нестабільність та протиріччя. Конфліктні ситуації, які виникали між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, між Президентом та Верховною Радою, між Президентом та Кабінетом Міністрів, призводили до того, що змінювалась найслабша ланка у цьому трикутнику, а саме уряд. За три роки змінилося 4 прем'єр-міністри, що свідчить і про недоліки в кадровій політиці, і про складність керування державою в умовах кризи, і про гостроту політичних конфліктів. В період з червня 1994 по березень 1995рр. український уряд очолював В.Масол. Президент Л.Кучма називає першого свого прем'єра (призначеного, до речі, не ним, а ще Л.Кравчуком, але залишеного як досвідченого фахівця і компромісну політичну фігуру) «одним з найталановитіших представників старої адміністративної гвардії, який блискуче знає економічний потенціал України», але й таким, який «віддає перевагу застарілим адміністративно-командним методам управління».

Першим «власним» прем'єр-міністром, тобто таким, чию кандидатуру він обрав сам, Л.Кучма вважає Є.Марчука (березень 1995 – травень 1996рр.). «Марчук, – пише Л.Кучма, – являв собою небачений до того часу тип українського політика – імпазантний, ерудований, знає іноземні мови..., він справляв враження людини знаючої і енергійної, такої, яка добре орієнтується в інформаційних потоках». Основним його недоліком Л.Кучма вважає небажання брати на себе поточну господарську роботу. В своїй діяльності Є.Марчук «намагався не лише дистанціюватися від прийняття непопулярних рішень, але й взагалі не вступати ні у які конфлікти з кимби то не було, не дотримуючись при цьому явно чийогось боку».

«Найбільшою своєю помилкою» вважає Л.Кучма призначення прем'єр-міністром П.Лазаренка (травень 1996 – липень 1997рр.). У Лазаренка були певні якості господарника, в тому числі хватка, хитрість, працездатність. Його талант – «кримінально-номенклатур-

¹ Кучма Л. Перейшли межу// Голос України. 1995. 27 липня.

² Кремень Василь, Ткаченко Василь. Вказана праця. С.259.

ний». Суть цього таланту – «зробити з будь-якої посади прибуткове місце». Лазаренко фактично сформував монополію на газ, був близький до цього на ринку хліба та спирту, активно захоплював нерухомість, контроль над банками. Час від часу він намагався падати перед Л.Кучмою на коліна і при цьому кричав: «Батьку! Все для України зроблю! Життя не пожалкую!». Лазаренко проводив свої операції дуже обережно. Основою махінацій були бартерні операції – фактично неконтрольовані і неможливі для прослідкування.¹ У липні 1997р. П.Лазаренка було звільнено з посади прем'єра і прем'єр-міністром України призначено В.Пустовойтенка.

Після прийняття Конституції України Верховна Рада чимало зробила для удосконалення діяльності органів державної влади. Зокрема, деталізовано статус Кабінету Міністрів, державних адміністрацій, Кримської Автономії. Саме в цей період вирішені питання, пов'язані з правовим регулюванням діяльності ще кількох найвищих державних органів, зокрема, Конституційного Суду, Вищої Ради юстиції, Рахункової палати та Уповноваженого з прав людини.

Одним з гострих питань, які вирішувала Верховна Рада другого скликання під час своєї роботи, було прийняття закону «Про вибори народних депутатів України». Офіційна робота над новим виборчим законодавством бере початок з Постанови Верховної Ради від 1 червня 1995р., якою Постійній комісії з питань правової політики і судово-правової реформи було доручено підготувати проект такого закону. Розробці цього закону сприяло усвідомлення більшістю депутатів потреби політичного структурування парламенту і політичної відповідальності парламентських партій за його рішення.²

Комісія подала на розгляд Верховної Ради проект нового виборчого закону в липні 1995р. Однак розгляд цього питання було відкладено. Головною перешкодою стало невирішене питання щодо нової Конституції України, в якій містилися б основні питання функціонування парламентаризму в Україні. Тому Верховній Раді довелося приймати новий виборчий закон вже в умовах розпочатої виборчої кампанії. В листопаді 1996р. була утворена Тимчасова спеціальна узгоджувальна комісія з числа представників депутатських груп і фракцій для доопрацювання та узгодження багатьох за-

¹ Кучма Леонид. Отрывки из будущей книги // Факты и комментарии. 1999. 22 октября.

² Заєць Анатолій. Український парламентаризм. Формування й удосконалення// Віче. 1999. №2. С.29.

конопроектів. Підготовлений Комісією проект Закону про вибори народних депутатів України був прийнятий у першому читанні Верховною Радою 12 березня 1997р. Після цього до проекту поверталися ще 13 разів,¹ що свідчить про гостроту обговорення питання і велику зацікавленість різних політичних сил у віддзеркалюванні своїх інтересів у цьому Законі.

14 жовтня 1997р. новий закон «Про вибори народних депутатів України» був прийнятий Верховною Радою, а 25 жовтня, в день офіційного опублікування, набув чинності, Закон запропонував нову мажоритарно-пропорційну (тобто змішану) систему виборів.²

У 1994 – 1998рр. політичні конфлікти між окремими гілками влади та політичними силами продовжували існувати. Апогеїв вони досягали в період виборів у Верховну Раду та Президента України, а також під час конституційного процесу. На всі ці процеси істотно впливала соціально-економічна криза в Україні, соціальна диференціація суспільства, що поглиблювалась. Разом з тим у ці роки були зроблені суттєві кроки на шляху пом'якшення політичної конфронтації, пошуку компромісів, про що свідчать підписання Конституційного договору 1995 року і прийняття Конституції України 1996 року. Разом з тим компромісність деяких положень Конституції, що зробило можливим її прийняття в цілому, стала підґрунтям для подальшого розгортання політичних конфліктів у наступні роки.

§4. ОСНОВНІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОЇ БОРотьБИ У 1998–2000 РР.

Найсуттєвішим політичним протистоянням 1998 року були, безумовно, вибори до Верховної Ради третього скликання. Вони проходили на основі нового Закону про вибори від 25 жовтня 1997р. Вперше в історії вибори відбувались за змішаною, мажоритарно-пропорційною системою. Таким чином, політична боротьба проходила ніби на двох фронтах: одна – в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, друга – в одномандатних виборчих округах.

Виборча кампанія розпочалася 14 листопада 1997р. Більш видимою і зовні гострішою була боротьба у багатомандатному за-

¹ Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. С.196.

² Відомості Верховної Ради України. 1997. №43. Ст.280.

гальнодержавному виборчому окрузі. Це пояснювалося тим, що тут у змагання за 225 місць до парламенту вступили основні політичні партії України, які вже мали або розраховували на прихильність багатомільйонного елемента України. Якщо політична боротьба в одномандатних округах була відомою певній частині виборців, то за міжпартійним суперництвом у масштабах республіки слідувала значна частина населення країни. Це не означає, що в одномандатних округах не відчувалося гостроти політичної боротьби, – тут теж змагалися не лише окремі особистості, але й також представники партій та виборчих блоків. Із 53 партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України станом на 14 січня 1998р., рішення про участь у виборах прийняли 44 партії, з яких 19 вирішили створити виборчі блоки. До ЦВК подали необхідні документи для реєстрації (із зібраним мінімумом у 200 тис. підписів на свою підтримку) 34 політичні партії і виборчі блоки партій, 25 партій та 9 виборчих блоків партій. Дві політичні партії – Партію більшовиків – комуністів та Партію слов'янської єдності – позбавлено участі у виборах, оскільки, за визначенням Центральної виборчої комісії (ЦВК) «список кандидатів у депутати від цих партій був сформований не представницьким органом партії, як цього вимагає Закон, а іншим партійним органом».¹ Ще двом політичним партіям – «Жінки України» та Партії національного врятування України – відмовили у реєстрації списків їх кандидатів за порушення вимог Закону. Таким чином, безпосередньо у передвиборній політичній боротьбі взяли участь 30 українських політичних партій та блоків, у списках яких було зареєстровано 3539 осіб. У пресі були опубліковані програми та платформи політичних партій, які всебічно аналізувались та інтерпретувались.

Звичайно, що всі учасники передвиборного марафону давали щедрі обіцянки у разі своєї перемоги і називали шляхи можливого виходу з тієї соціально-економічної кризи, в якій продовжувала знаходитись Україна. Абсолютна більшість партій та передвиборних блоків виступали з критикою діючої влади, намагаючись скористатися перевагами опозиції на виборах. Головний водорозділ, основний політичний конфлікт відбувався між тими політичними силами, які стояли за продовження політичного курсу на реформи, ринкову економіку, розподіл влад, і лівими силами (комуністами, прогресивними соціалістами), які намагалися згорнути реформи, відновити СРСР, повернутись до радянської системи влади і соціаліс-

¹ Парламент України: Вибори – 98. Інформ.-аналіт. вид. Ч.1. К., 1998. С.9.

тичної економіки. Ставка у стані опозиції була зроблена на тих, хто розчарувався у реформах, мав низький рівень життя. Відповідальність за це покладалася на владу та її структури.

В одномандатних виборчих округах на день виборів було зареєстровано 3362 кандидати, прізвища яких були внесені до бюлетенів для голосування. У середньому на один мандат претендувало 18 кандидатів у депутати: кількість зареєстрованих кандидатів коливалася у різних округах від 3 до 37 осіб. Найбільше – в окрузі №73 (м.Іршава, Закарпатська обл.). Із вказаної загальної кількості кандидатів у народні депутати в одномандатних виборчих округах 2242 особи, що складає 56,6%, висунуті політичними партіями та виборчими блоками партій.¹

Характеризуючи учасників передвиборної боротьби, Президент України Л.Кучма відзначав, що «занадто велика кількість блоків і партій стали суб'єктом виборного процесу. В той час, як на оптимальний результат можна було б реально сподіватись, якщо б партії були виразнішими, а їх число меншим». Разом з тим Президент піддав критиці наявну виборчу систему, вважаючи, що кращою є мажоритарна система і тому «цей парламент не буде відображати інтереси всього населення України».²

Вибори до Верховної Ради, які відбулися 29 березня 1998 року, засвідчили, що навіть в умовах кризи громадяни України можуть розв'язувати політичні проблеми легітимним шляхом, за допомогою загальноновизначених демократичних процедур.

У багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі із 30 партій та блоків до парламенту, подолавши необхідний чотиривідсотковий бар'єр, пройшли 7 партій та 1 виборчий блок. У виборах взяли участь 70% виборців. Особливістю українського електорату є значна частина в ньому виборців пенсійного віку – до 40%. Звичайно, що це суттєво вплинуло на загальні підсумки виборів. Серед партій найбільшого успіху досягли комуністи (24,68% по багатомандатному загальнодержавному округу). Народний Рух України – 9,42%, блок Соціалістична партія України – 8,56%, Партія зелених України – 5,44%, Народно-демократична партія – 5,01%, Всеукраїнське об'єднання «Громада» – 4,68%, Прогресивно-

¹ Парламент України: Вибори – 98. Інформ.-аналіт. вид. Ч.1. С.249.

² Парламент має бути професійним (ДІНАУ) // Урядовий кур'єр. 1998. 31 березня.

соціалістична партія – 4,03%, Соціал-демократична партія України (об'єднана) – 4,01%.

Серед народних депутатів, обраних в одномандатних виборчих округах, безпартійних було 114 осіб, тобто 51,12%, тоді як їх пропорційна кількість серед кандидатів у депутати була дещо меншою – 43,4%. Це свідчить, що в одномандатних округах часто виборці віддавали перевагу особистості перед партійною приналежністю. Дуже строкатою була партійна характеристика таких депутатів: найбільше – 38 (17,04%) – від КПУ, далі 14 – (6,28%) – від НРУ, 12 (5,38%) – від Аграрної партії України, 7 (3,14%) – від «Громади». Ще 17 партій отримали меншу кількість народних депутатів, обраних в одномандатних виборчих округах.¹ Ці дані свідчать про наявність другої тенденції в українському електораті: поряд із значною кількістю безпартійних депутатів, яким віддано перевагу, симпатії до партій в одномандатних округах в цілому відбивають і позиції цих партій у загальнодержавному багатомандатному окрузі. Разом з тим слід відзначити, що політичні сили лівого спектру тут мали менший успіх, ніж по загальнодержавному виборчому округу. Очевидно, це пояснюється тим, що люди голосували не стільки за комуністичну ідею, скільки проти тодішньої соціально-економічної ситуації, проти погіршення рівня життя. По мажоритарних округах лівим вдалося завоювати 45 із 225 депутатських мандатів, що не є достатньо успішним результатом.

Проте якщо підсумовувати загальну кількість мандатів, отриманих лівими у Верховній Раді третього скликання, то слід констатувати зростання їх кількості. Якщо у Верховній Раді другого скликання КПУ мала 82 депутатські мандати, то у новообраній Верховній Раді – 122. Блок СелПУ – СПУ – з 30 до 34, ПСПУ – з 2 до 16.

На відміну від виборів 1994р., коли в Україні спостерігався чітко виражений «червоний пояс», що охоплював переважно східні та південно-східні регіони, відносна перемога на останніх виборах комуністичних та соціалістичних сил виявилася наслідком певного полівіння українського електорату в цілому.

Зокрема, це яскраво підтверджують результати голосування у багатомандатному виборчому окрузі. Так, у регіонах, де комуністи не лише ніколи не користувалися громадською підтримкою, а й мали винятково негативний імідж, за КПУ проголосувала: у Черні-

¹ Парламент України: Вибори – 98. Інформ.-аналіт. вид. Ч.2. С.383–384.

вещькій області – 20,2%, Волинській – 9,2%; Закарпатській – 6,6%; Львівській – 4,1%.

Разом з тим, як відзначав тодішній Глава адміністрації Президента України Є.Кущнар'юв, «відносний успіх лівих сил називати перемогою не варто..., хоча це має стати серйозним попередженням тим, хто проводить реформи в державі, а також розпорошеним демократичним силам». ¹ Як відзначалося в інших аналітичних матеріалах, компартія не може похвалитися публічними політиками. «Звичайно, приємно, – писав щотижневик «Аргументи і факти», – що КПУ – єдина партія, яка має у першій п'ятірці партійного списку представників пролетаріату, але часи кухарок, керуючих державою, давно пройшли. Найявність великої кількості безробітних і пенсіонерів на фоні процвітання вузького прошарку наших співгромадян агітувало за комуністів не гірше дорогих рекламних роликів. КПУ використала накопичений їй попередницею потенціал, але не в плані позитивних досягнень, а у плані використання негативних настроїв суспільства у своїх цілях». ²

Підсумовуючи результати виборів, можна погодитись з думкою тих аналітиків, які відзначали, що жодна політична сила не отримала абсолютної більшості у Верховній Раді, а головний розподіл сил піде за принципом вірності Конституції і збереження курсу реформ та проти Конституції і за круті зміни у внутрішній і зовнішній політиці, а також у державному устрої України. В цілому якісний склад парламенту свідчив, що основоположні цінності Основного Закону не знаходяться під реальною загрозою. Крім того, слід враховувати й представництво політичних сил в усіх гілках і на всіх рівнях влади. ³

Вибори показали ще існуючу реальну різницю між політичною та ідеологічною орієнтацією виборців східних та західних областей, хоча ця різниця дещо зменшилась. На результати виборів вплинула постійна боротьба між регіональними кланово-корпораційними угрупованнями за перерозподіл сфер політичного та економічного впливу. Суттєве значення мала також ступінь контрольованості

¹ Біттнер Олександр. Президент поважає вибір народу // Урядовий кур'єр. 1998. 2 квітня.

² Скворцов Григорій. Странные особенности левого марша // Аргументы и факты. Украина. 1998. №15.

³ Біттнер Олександр. Президент поважає вибір народу// Урядовий кур'єр. 1998. 2 квітня.

ситуацією в областях з боку влади, пов'язаної з політичною та особистісною орієнтацією і організаторськими здібностями керівників цих структур. Не останню роль у виборах відіграла також міра розвинутості регіональної політичної інфраструктури та реальна вага місцевих осередків політичних партій і блоків.¹

Одне з головних питань, на яке прагнули відповісти аналітики за підсумками виборів, – чи є ці вибори дійсно багатопартійними? Частина політиків-практиків і значно менша – теоретиків визнають за факт появу в Україні реального політичного спектра, який більш-менш точно репрезентує різні політичні і соціально-економічні інтереси. Інша частина оглядачів стверджує, що класичного багатопартійного змагання не відбулося, – як і раніше, головним чином ми спостерігали боротьбу двох сил: демократів і лівих.

Проте, на наш погляд, вибори 1998р. все-таки засвідчили, що, окрім традиційних комуністично-ностальгійних і радикальних правих настроїв, значна кількість громадян почала сповідувати так званий центризм. Щоправда, у багатьох його відтінках – від ліво- до правоцентризму. Але найперше про очевидне зростання політичної толерантності свідчить беззаперечний успіх на виборах Партії зелених. Зелені стали своєрідною віддушиною для розчарованих у всьому і вся інтелектуалів різного рівня.² НДП, яка мала у Верховній Раді другого скликання лише 10 депутатських мандатів, збільшила число своїх депутатів до 27. Більш як у 2 рази зросла чисельність представників НРУ (323 до 47). Представництво СДПУ(о) зросло з 2 до 16, а депутатів від ПЗУ обрано 19. Проте дещо послабила свої позиції Аграрна партія, яка, не зумівши подолати чотиривідсотковий бар'єр, втратила 15 мандатів і тим самим скоротила число своїх представників з 24 до 9.

Тодішній прем'єр-міністр В.Пустовойтенко стверджував, що центристи втратили не менше 30% голосів на виборах у багатомандатному партійному окрузі через неузгодженість своїх дій.³

Незначну кількість мандатів одержали й опозиційні до виконавчої влади політичні партії: «Громада» – 11, виборчий блок «Вперед,

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Вказана праця. С.426.

² Біттнер Олександр. Кольори і відтінки нового парламенту // Урядовий кур'єр. 1998. 4 квітня.

³ Цит. за: Біттнер Олександр. Вказана праця // Урядовий кур'єр. 1998. 4 квітня.

Україно!» – 3, партія «Реформи та порядок» – 2, виборчий блок «Національний фронт» – 5 мандатів, виборчий блок «Менше слів» – 1.

Із результатів виборів як за партійними списками, так і по мажоритарних округах видно, що ті політичні сили, які використовували у передвиборній боротьбі питання надання статусу офіційної російській мові та входження України до складу Росії та Білорусії, зазнали повної невдачі. Громадянський конгрес України не отримав жодного мандата, партія «Союз» – 1, ПРВУ – 2. Ці факти свідчать, що на першому плані для виборців були зовсім не ці проблеми, а соціально-економічні, і що становище національних меншин в Україні не є якимось конфліктним – таким, щоб це викликало масовий протест чи підтримку багатомільйонного російського населення.

Аналіз підсумків виборів буде неповним, якщо не відзначити, що 5,25% виборців, які взяли участь в голосуванні, не підтримали жодної партії. На наш погляд, враховуючи складне соціально-економічне становище країни і певне розчарування населення у політичній діяльності і діяльності політичних партій взагалі, такий відсоток є закономірним – таким, що відбиває певний песимізм населення України. Більшість виборців віддала свій голос «за» якусь партію, а значить вірила, що ця партія є чимось краща за інших і зможе виконати свої обіцянки і сподівання тих, хто за неї голосував. Таким чином, в цілому виборці підтримали систему партійних виборів.

За рівнем регіональної структурованості політичні партії та блоки, які подолали чотиривідсотковий бар'єр, можна розділити на три категорії:

– ті, що мають реальну загальноукраїнську мережу обласних та місцевих осередків – КПУ, НРУ, СПУ, СелПУ та НДП. Це дало їм можливість вести агітаційно-пропагандистську роботу в усіх регіонах і виборчих округах, спираючись на організаційно-технічну базу;

– легалізовані у партії лобістські представництва регіональних еліт, спираються на особистий вплив та популярність у окремому регіоні власних лідерів – «Громади», ПСПУ, СДПУ(о). Так, підсумковий результат «Громада» був фактично забезпечений голосуванням у Дніпропетровській області (35,3%), СДПУ(о) – у Закарпатській (31,7%), ПСПУ – Сумській (20,9%). При цьому чотиривідсотковий бар'єр «Громада» пододала лише у трьох областях, СДПУ(о) у 6-ти, а ПСПУ – в 11-ти.

Окремо слід виділити Партію зелених України, феномен якої полягає у тому, що, не маючи розвиненої регіональної структури і

не будучи «регіональним угрупованням», вона змогла отримати необхідну кількість голосів, подолавши чотиривідсотковий бар'єр у 23 областях країни лише завдяки використанню привабливої для електорату реклами і передвиборних гасел.¹

Вибори до Верховної Ради показали, що політичні конфлікти в Україні продовжують існувати і мають досить гострий, багатовекторний характер, але основним є протистояння виконавчої влади і реформаторських сил, що її підтримують у партіях та серед громадян, і лівих сил, які виступають проти ринково-демократичного курсу.

Обрання половини складу Верховної Ради за партійними списками різко змінило ставлення вітчизняної політичної еліти до партійності і означало «момент істини» стосовно реальної суспільної вартості окремих партій.²

Політичне значення виборів у нинішні кризові, перехідні часи в Україні зумовлюється тим, що в ході виборів відбувається ряд докорінних змін у суспільстві і державі, зокрема, оновлення, як правило, на 2/3 і більше конституційного складу парламенту; вихід на політичну арену нових політичних партій і виборчих блоків, які відповідно до своїх передвиборних програм мають торувати шляхи нації і держави в майбутнє. Вибори в Україні стали дійсно демократичними. Проте існує ряд проблем представництва різних соціальних груп у парламенті, а значить, – демократизму виборів у широкому розумінні цього поняття.

Зокрема, мова йде про те, що у Верховній Раді третього скликання лише 11 депутатів віком до 30 років, хоча молодь в Україні, тобто особи віком до 30 років, складає 1/3 населення (право бути обраним мають громадяни України при досягненні ними 21 року). Всього 36 народних депутатів-жінок, хоча жінки в Україні складають нині 52% її населення і виборців. Лише кілька депутатів – із числа робітників і селян, хоча ця категорія складає понад 65% населення України. 1/3 народних депутатів Верховної Ради є позапартійною. Більша частина позапартійних депутатів увійшла до різних депутатських фракцій, чого є новим у світовому парламентаризмі. Лише 1/3 українського парламенту складають народні депутати минулих скликань, що мало для швидкого нагромадження і надій-

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Вказана праця. С.429.

² Балакірева Ольга, Мельниченко Віктор. Самореалізація багатопартійності // Віче. 1998. №2. С.150.

ного збереження парламентського досвіду і парламентських традицій. Юристи складають 10% народних депутатів, а більше третини народних депутатів Верховної Ради за освітою мають інженерні або споріднені з ними професії (працівники освіти з числа викладачів технічних і природничих наук),¹ тобто Верховна Рада, якщо скористатись порівнянням відомого юриста В.Ф.Погорілко, є певною мірою «Великою національною технічною радою», і тому очевидно є неадекватність якісного складу парламенту України структури її населення, в тому числі виборців».² Разом з тим інші аналітики вважають, що навряд чи доцільно підходити до складу парламенту з тих позицій, що він має відтворювати якоюсь мірою соціально-демографічну структуру суспільства. Як пише Олександр Нельга, «звичайно, не все доросле населення країни має вищу освіту, але бажано, щоб парламент все-таки майже суспільно склався з людей високоосвічених. Також зрозуміло, якщо в українському парламенті молоді люди віком до 30 років становлять менше 3%, то це аж ніяк не відповідає частці людей цього віку в суспільстві загалом. Але слід визнати, що більшість виборців (у тому числі і молодих) хочуть бачити в законодавчому органі країни людей, які вже набули достатньої життєвої мудрості».³ Що стосується представництва жінок, то у 85% усіх виборчих округів України серед зареєстрованих кандидатів у депутати була хоч одна жінка і ніхто не заважав жінкам-виборцям відповідно визначитися.

Таким чином, виборець, віддаючи свій голос якомусь з кандидатів у народні депутати, керується, мабуть, не стільки статеві-віковими, освітньо-професійними критеріями, скільки такими, як особисті якості кандидата, його партійна приналежність, вміння схилити виборців на свій бік.⁴ Це підтверджується і даними соціологічних опитувань, які провела компанія СОЦІС-Геллап незабаром після виборів. На запитання «Що було найбільш важливим для Вас, коли Ви приймали рішення проголосувати за цього кандидата?» респонденти відповіли: політична платформа – 27%; особисті якос-

¹ Парламент України: Вибори – 98. Інформ.-аналіт. вид. Ч.2. С.620.

² Погорілко В.Ф. Теоретичні проблеми виборів як форми безпосередньої демократії// Україна. Вибори – 98: Досвід. Проблеми. Перспективи. К., 1999. С.25.

³ Нельга Олександр. Новий парламент України у контексті професіоналізму // Віче. 1999. №4. С.66.

⁴ Там само.

ті – 21%; партійна належність – 15%; віра в кандидата – 14%; діяльність кандидата – 8%; особистий контакт – 6%.¹

Разом з тим слід зазначити, що певні перекося у соціальному представництві в парламенті не можуть не призвести до деяких соціально-політичних конфліктів. Аксиомою є те, що краще представляти інтереси якоїсь соціальної групи і лобіювати їх може лише той, хто сам належить до цієї групи або близький до неї. В даному випадку буття досить чітко детермінує політичну поведінку депутата, його діяльність у парламенті. Звичайно, дії народного обранця залежать від багатьох факторів, але соціальна належність тут займає не останнє місце.

Для підготовки роботи першої сесії Верховної Ради третього скликання була створена Тимчасова підготовча група на чолі з народним депутатом доктором юридичних наук О.Бандуркою. Верховна Рада третього скликання розпочала роботу 12 травня 1998р. Перше засідання вів Голова Тимчасової підготовчої групи. До Президії увійшли лідери найчисельніших партійних груп: Ю.Костенко, П.Лазаренко, А.Матвієнко, О.Мороз, П.Симоненко, що було демократичним кроком, показало можливість співпраці різних політичних сил. Вже наступного дня була прийнята постанова «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», яка встановила новий порядок створення депутатських фракцій. Головною ідеєю змін було те, що парламентські фракції повинні формуватися народними депутатами України лише на основі політичних партій та виборчих блоків партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр на виборах до Верховної Ради, за умови, щодо складу кожної з фракцій входить не менше як 14 народних депутатів.²

Гостра боротьба виникла з приводу обрання Голови Верховної Ради. Розгляд питання тривав з 15 травня до 7 липня 1998р., тобто 57 днів, і отримав назву «спікеріада». Вибір голови парламенту йшов з 60 кандидатів. Внаслідок відсутності сформованої парламентської більшості і неможливості довгий час створити ситуативну більшість, різного протистояння лівих і правих сил, спікерський марафон тривав майже 2 місяці. Ні лідери політичних партій, ні впливові позапартійні депутати довго не могли зібрати необхідні

¹ Громадська думка в Україні. Міжнародна фундація виборчих систем. Опитування проведене компанією СОЦІС-Геллап в Україні. 29 травня. 8 червня.

² Про внесення змін до Регламенту Верховної ради України// Голос України. 1998. 14 травня.

226 голосів, тобто просту більшість від складу Верховної Ради. Як згадував Л.Кучма, «півтора місяця всі ми (і добре б тільки ми, але ще й півсвіту) кожний день спочатку з очікуванням, потім із здивуванням, потім з інтересом, потім зі сміхом, потім з соромом, потім з байдужістю чули повідомлення про те, що український парламент і сьогодні не почав свою роботу через необрання спікера. Спікеріада забрала у нашої країни місяці законотворчості, зробивши законодавчий орган уразливим для критики, і чітко пояснила: не партії визначають поки що характер політичної боротьби. Мова йшла не тільки про те, хто буде спікером парламенту, але й про те, хто з вірогідних кандидатів у президенти отримає більше можливостей для публічної розкрутки на цій посаді, більше владних повноважень на період передвиборного марафону».¹ Найбільшу кількість голосів збирали то комуніст П.Симоненко, то соціаліст О.Мороз, то представник НДП І.Плющ, то безпартійний О.Бандурка. Але всім їм не вистачило декількох голосів. Праві і правоцентристські фракції уклали союз на вибори керівництва парламенту в цей час, але через деякі суб'єктивні фактори (особисті симпатії і антипатії депутатів, їх певну фракційну недисциплінованість, інтриги) не змогли реалізувати свої задуми. Як результат, лівим вдалося переграти своїх опонентів і провести на посаду Голови Верховної Ради лідера Селянської партії України О.Ткаченка, кандидатура якого збрала 232 голоси. Його першим заступником став комуніст А.Мартинюк, а заступником – В.Медведчук – лідер СДПУ (о). Це дало змогу пакетом вирішити питання і про голів комітетів Верховної Ради.² Перипетії виборів голови парламенту показали, що фракції та їх лідери навчилися знаходити компромісні рішення, хоча і не завжди оптимальні у плані загальнодержавних інтересів.

Перейшовши до конкретної роботи, Верховна Рада майже зразу почала переглядати свої ж рішення. Мова йшла про відміну постанови Верховної Ради від 13 травня, яка регламентувала порядок утворення парламентських фракцій. Від самого початку партійної структуризації парламенту за новим принципом (до цього депутатські групи (фракції) створювалися народними депутатами України добровільно як на основі партійної належності, так і на по-

¹ Л.Кучма: Мне не нужны сторонники, которые поддерживают просто действующую власть или меня лично// Факты и комментарии. 1999. 15 октября.

² Вибори – 98: Документи, статистичні дані, аналіз. К., 1998. С.681–700.

запартійній основі) зазначена зміна викликала неоднозначне ставлення з боку значного числа парламентарів, особливо тих, хто особисто виграв вибори у своєму окрузі, де вибори проходили за мажоритарним принципом. Постанова Верховної Ради від 13 травня дала змогу збільшити свої фракції таким партіям, як НДП, «Громада», СДПУ(о). Такий принцип утворення фракцій суттєво впливав на розмежування політичних сил у парламенті, але разом з тим обмежував свободу політичного виявлення народних депутатів. Тому це питання було, перш за все, політичним, хоча вирішувати його можна було лише правовими засобами. Тому група парламентарів (151 чол.) звернулася до Конституційного Суду України з поданням щодо визнання неконституційності вищезгаданої постанови. Вони вважали, що положення Постанови суперечить частинам 4–5 ст.36 Конституції України, де йдеться про те, що ніхто не може бути примушений до вступу до будь-яких об'єднань громадян або обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій чи громадських організацій. На їх думку, зазначений порядок утворення фракцій є дискримінаційним щодо інших політичних партій і виборчих блоків партій, а відтак порушується і рівність прав народних депутатів України, передбачена законодавством.

Конституційний Суд України 5 грудня 1998р. прийняв рішення про невідповідність Конституції змін до регламенту Верховної Ради, внесених у травні 1998р., за якими фракції у парламенті можуть створюватися лише партіями, що подолали чотиривідсотковий бар'єр.¹

У парламенті третього скликання чітко визначилася стратегія основних політичних сил. Ліві виступають за зміну ненасильницьким шляхом курсу реформ і напрямку соціально-економічного розвитку України, піддають різкій критиці діяльність Президента і Кабінету Міністрів. Праві намагаються завершити «національну революцію», прибрати «проросійську» адміністрацію і уряд «напівпатріотів», зупинити наступ лівих. Правоцентристи прагнуть, перш за все, не допустити реваншу лівих,² продовжити послідовніше курс ринкових реформ.

Ліві вважають, що співробітництво гілок влади ускладнюється внаслідок тиску на парламент президентсько-урядових сил. «Якщо позиції Президента і Уряду приймаються, – пише представник КПУ

¹ Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Вказана праця. С.229.

² Семененко В.И., Радченко Л.А. История Украины с древнейших времен до наших дней. Х., 1999. С.460–461.

В.Понеділко, – то співробітництво визнається. Якщо ж Верховна Рада бракує проекти іншої сторони, критикує її рішення, співробітництва не може бути, бо ж «зловорожий парламент» діє «провокаційно», «підступно», «вороже».¹

Одним з гострих питань протиборства у Верховній Раді стало питання про приєднання Верховної Ради до Міжпарламентської Асамблеї СНД. Зокрема, група колишніх політв'язнів у колективному зверненні до народних депутатів категорично висловила проти такого кроку.² Проте все ж рішення про вступ до МПА було прийнято 3 березня 1999 року, що викликало неоднозначну реакцію і серед політиків, і серед широкого загалу громадськості.³

В самій Верховній Раді протистояння між різними політичними силами нерідко виступає в формі епатажних, амбіційних дій, що вимушені визнати і представники лівих. Вже згадуваний нами Віктор Понеділко пише: «Постійні, обов'язкові сварки, використання способу блокування парламентських засідань напруженого відстоювання своїх позицій, свідоме ігнорування порядку денного, періодичні облоги парламентської трибуни, навіть спонтанні кулачні поединки стали ритуально більш вагомими, ніж регламентні норми...

Часто для нас від самого початку подібних ритуальних дій головним стає не розрахунок на досягнення нормативної мети, розв'язання проблеми, а заявка про себе, про фракцію, спроба створення іміджу принципових борців за громадянські інтереси. Заявляємо про себе дуже багато і гучно, але для плідної парламентської роботи – це мізер, а скоріше шкода».⁴ Узагальнення досить самокритичне, і воно свідчить, наскільки «плодотворною» була діяльність Верховної Ради в умовах, коли її очолювали представники лівих сил, а групою «громче всех крикунов» (ленінське визначення) була фракція ПСПУ на чолі з Н.Вітренко. Про це ж свідчать дані, наведені тодішнім заступником Голови Верховної Ради В.Медведчуком. Після прийняття Конституції України у червні 1996 року для приведення всіх її механізмів у дію необхідно було прийняти близько 70 законів. На сьогодні ж (жовтень 1999р. – Авт.) Верховна Рада і попередніх, і нинішнього скликань не спромоглася

¹ Понеділко Віктор. Побачити і подолати перепони... // Віче. 1999. №2. С.8.

² Звернення до депутатів Верховної Ради України // Укр. Слово. 1998. 24 грудня.

³ Сидоржевський М. День ганьби // Укр. Слово. 1999. 4 березня.

⁴ Понеділко Віктор. Вказана праця. С.8.

виконати це завдання, і законодавчий орган заборгував суспільству близько 45 законів. На Україні діють близько 100 законів, які приймалися ще за радянських часів. Але ж тоді близько 80% суспільних відносин врегульовувалося законодавством не України, а загальносоюзним.¹ Це теж поле для законодавчої роботи українського парламенту.

Свого апогею політична боротьба досягла у 1999 році під час виборів Президента України. Адже саме в цей час вирішувались питання про подальший шлях України, про долю її народу, про лідера країни. У передвиборному марафоні взяла участь безпрецедентна кількість кандидатів – 15.

Боротьба за посаду Президента позначилася на роботі Верховної Ради, де було 12 претендентів на цю посаду, наклала відбиток на стосунки між діючим Президентом і законодавчим органом країни.

Зокрема, коли у вересні 1999р. відкрилася чергова сесія Верховної Ради третього скликання, одним з гострих питань стало, здавалося б, технічне питання про трансляцію роботи сесії засобами теле- і радіомовлення. Те, що структури виконавчої влади не визнали відповідну постанову ВР як таку, що має достатні правові підстави для виконання (оскільки вона не передбачає таке висвітлення на засадах держзамовлення), викликало досить різку реакцію певних парламентських кіл. Відсутність порозуміння з цього питання між спікером парламенту і кандидатом у Президенти О.Ткаченком і прем'єр-міністром В.Пустовойтенком, певно, вплинула на позицію першого, який на прес-конференції з нагоди початку роботи сесії заявив, що у разі, якщо групи і фракції ініціюватимуть відставку уряду, він вчетверте вже не рятуватиме Валерія Павловича.²

Передвиборна кампанія наклала відбиток і на святкування 8-ої річниці незалежності України. Президент України Леонід Кучма виступив на урочистому засіданні, присвяченому цій даті, порівнявши День незалежності зі святом Перемоги, але в той же час підкреслив, що можна було б досягти більшого, якби у поглядах політичних сил було більше єдності. Особливо важливим завданням перед наступними президентськими виборами є недопущення паралічу країни, заявив Президент. За його словами, в країні немає ефективної структури державної влади, присутня надмірна персо-

¹ Стешенко Л. Віктор Медведчук: «Верховна Рада залишається під прицілом... і критики, і підозр, і звинувачень»// Іменем Закону. 1999. 15 жовтня.

² Стартувала чергова сесія// Іменем Закону. 1999. 17 вересня.

ніфікація політики і влади. Президент заявив, що має за мету поставити питання про відповідальність влади перед народом. Говорячи про діяльність парламенту, глава держави заявив, що вона повинна будуватись на основі сформованої відповідальної більшості, яка повинна формувати уряд.¹

Головним своїм завданням на виборах Л.Кучма вважав необхідність продовжити просування обраним 1994 року курсом радикальних реформ. «Я не хочу віддавати країну тим, хто поведе її іншим шляхом», – сказав глава держави.² У передвиборних матеріалах чітко формувалися основні досягнення і перспективи України. Зокрема, вказувалося, що за 1994 – 1999рр. прийнято Конституцію, підписано широкомасштабний договір про дружбу і співробітництво з Росією, збережено громадянський мир і злагоду, призупинено спад виробництва, земля безоплатно передана тим, хто її обробляє, введено національну грошову одиницю, досягнуто рівності всіх національно-культурних і регіональних об'єднань, утверджено українську мову як державну з одночасним забезпеченням розвитку для російської та інших мов.³ Разом з тим Президент Л.Кучма вважає неприпустимим і аморальним оцінювати ситуацію лише з позитивного боку. Як вказувалося у його передвиборних матеріалах, «він усвідомлює відповідальність і глибину та складність проблем, які належить розв'язати, щоб на краще змінилось життя кожного і всіх громадян держави». У програмі Л.Кучми передбачалося за 1999 – 2004 роки забезпечити прискорення темпів приросту виробництва, в тому числі через стимулювання передових технологій, малого і середнього підприємництва, розвиток спеціальних економічних зон, пільгове оподаткування і кредитування сільгоспвиробництва різних форм власності і господарювання. У сфері державного будівництва намічалось створення парламентської більшості, забезпечення правових гарантій конституційної діяльності політичної опозиції як засобу контролю влади і узгодження суспільних інтересів, посилення самостійності місцевих органів влади і самоврядування; зниження рівня злочинності і невідворотність покарання, поліп-

¹ Леонид Кучма: Украина состоялась раз и навсегда // Факты и комментарии. 1999. 26 августа.

² Леонид Кучма не має наміру віддавати владу тим, хто поверне країну назад // Іменем Закону. 1999. 17 вересня.

³ Леонид Кучма: Украина состоялась раз и навсегда // Факты и комментарии. 1999. 26 августа.

шення матеріального забезпечення і кадрового складу органів внутрішніх справ і безпеки.

У фінансовій системі, духовній сфері та щодо соціальних гарантій передбачається ліквідація бюджетної заборгованості з заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат, поступова компенсація знецінених заощаджень громадян, створення 1 млн. нових робочих місць.

У сфері зовнішньої політики – позаблоковість, стабільне партнерство з Росією, усіма демократичними країнами світу, вдосконалення національного законодавства відповідно до світових і європейських стандартів.¹

За діючого Президента Л.Кучму та його програму дій у 1999 – 2004рр. було зібрано майже 2 млн. підписів громадян України, які засвідчили свій вибір у підписних листах. Його підтримали також 21 партія, в тому числі Аграрна партія України (АПУ), Демократична партія України (ДемПУ), Народно-демократична партія (НДП), партія «Демократичний союз» (ДС), Партія регіонального відродження України (ПРВУ), Соціал-демократична партія України (об'єднана) – (СДПУ(о) та ін. Представники 19 всеукраїнських та регіональних профспілкових об'єднань України підписали заяву про створення коаліції профспілкових об'єднань України на підтримку Леоніда Кучми на виборах Президента України.²

Разом з тим сам Леонід Кучма висловив переконання, що Президент України повинен бути «однозначно безпартійним». Він повідомив, що йому кілька разів пропонували вступити в ту чи іншу партію або створити партійну коаліцію. Л.Кучма підкреслив, що не зробив цього, «виходячи з однієї істини – сьогодні немає довіри суспільства до партій». Він нагадав, що зараз, згідно з соціологічними опитуваннями, в різні партії входить близько 2% населення України.³

Деякі з політичних опонентів Л.Кучми, розуміючи, що їм поодиночки важко буде протистояти йому, вирішили утворити передвиборну коаліцію. Є.Марчук, О.Ткаченко, О.Мороз, В.Олійник підпи-

¹ Передвиборна програма кандидата у Президенти України Кучми Леоніда Даниловича // Голос України. 1999. 22 вересня.

² Коаліція профспілок – на підтримку Леоніда Кучми // Іменем Закону. 1998. 1 жовтня.

³ Чи повинен глава держави бути партійним? // Іменем Закону. 1999. 1 жовтня.

сали угоду про спільні дії,¹ яка отримала назву канівської за місцем підписання, а самі підписанти – назву «канівська четвірка». Четвірка заявила про намір залучити до своїх лав лідера комуністів Петра Симоненка, «зробивши тим самим перемогу Кучми неможливою». Потім стали говорити про відставку кабінету Пустовойтенка і про зміну Конституції в питаннях формування уряду. Пропонувалося навіть створити альтернативну Центральну виборчу комісію. Проте згодом виявилось, що Симоненка в блок залучити не вдалося, Кабінет Міністрів відправити у відставку теж неможливо, а зміни в Конституції провести теж немає змоги, оскільки у спікера Ткаченка немає більшості у парламенті. «Канівська четвірка» не змогла створити навіть спільної програми.² Як згодом виявилось, створення цієї коаліції було скоріше рекламним заходом, ніж політичною акцією, що пізніше визнав один з учасників «четвірки» Є.Марчук.

Дива політичної «гнучкості» демонстрував під час передвиборної кампанії Олександр Ткаченко. Спочатку він підтримав Леоніда Кучму. Потім себе і запевняв, що буде боротися за президентство до переможного кінця. Потім підтримав О.Мороза; відтак – Марчука, а насамкінець – Симоненка.³ У своїх інтерв'ю О.Ткаченко досить самовпевнено оцінював власні можливості і дуже критично – своїх опонентів.

Лінія на дискредитацію своїх політичних опонентів чітко прослідковувалась у передвиборних матеріалах О.Ткаченка. Поряд з публікаціями, де його персону возвеличувалась, паралельно давались матеріали з критикою опонентів по передвиборному марафону. Так, у газеті «Сільські вісті» в одному з матеріалів (а таких було чимало) містилася різка критика з боку О.Ткаченка політики діючого Президента. «Це не реформа, це, м'яко кажучи, неподобство» – говорив О.Ткаченко. Далі давалася зверхня оцінка діяльності Президента взагалі: «Він (Президент) що, знає шляхи нарощування економічного

¹ Звернення кандидатів у Президенти України Є.Марчука, О.Мороза, В.Олійника, О.Ткаченка до народу України// Голос України. 1999. 26 серпня.

² Веневцев Валерий. Власть стала диссидентствовать. К чему бы это? // Факты и комментарии. 1999. 17 сентября.

³ Леонид Кучма безоговорочно избран Президентом Украины// Факты и комментарии. 1999. 16 ноября. Шевчук Юліана// Попереднє рішення «канівської четвірки»// Голос України. 1999. 15 жовтня. Дмитренко Іван, Карасенко Анатолій. Політичне рішення прийнято// Голос України. 1999. 26 жовтня. Заява кандидата у Президенти України Олександра Ткаченка// Голос України. 1999. 28 жовтня.

потенціалу України та подолаття кризи? Ні. Якби знав хоча б на «три з мінусом», то не допустив би такого обвалу».¹ Президент не знає, а Ткаченко знає, про що теж відкрито заявлялося: «Ми знаємо, що треба для відновлення роботи виробництв, для повернення на робочі місця його трудівників».² Свої «знання» О. Ткаченко «конкретизував» у простих популістських гаслах щодо підвищення зарплати. За 2 роки обіцяв збільшити її у 1,5 раза, за 5 років – у 3,4 раза, з тим, щоб у 2002 р. вона становила 250 грн., а у 2005 р. – 420 грн.³

Суперечливим було відношення О.Ткаченка до власного народу. Причому в одній і тій же промові народу давалася прямо протилежна характеристика. Наприклад, в одній із своїх промов він говорить про таку рису, як «боягузливість багатьох», а далі, що «народ України – мудрий, сильний».⁴ Щодо конкретики передвиборної програми, то головним завданням національного відродження О.Ткаченко вважав створення умов для щорічного збільшення населення на 150–200 тис.⁵

В іншому ключі проводив свою передвиборну кампанію Є.Марчук. Основний акцент тут було зроблено, окрім «ритуально необхідної» для кожного претендента критики на адресу діючого Президента, на необхідність твердої руки в управлінні державою. Звідси і його основні гасла: «Порядок в країні через рік або моя відставка» («Євген Марчук – тверда рука Закону»). У його передвиборній програмі читаємо: «За місяць сформую сильну і впливову владу. Якщо упродовж року не буде покладено край безладдю у державі і ви не відчуватимете перших змін на краще, я запропоную народу позачергові вибори Президента».⁶ У передвиборній програмі Марчука обіцялося з 1 грудня 1999р. законодавчо гарантувати селянам зарплату не менше однієї гривні за годину, щомісячну виплату заробленого і обов'язкову щомісячну оплату пенсій; повернути людям втрачені заощадження через механізми приватизації об'єктів

¹ Обираючи президента – вибираємо долю // Сільські вісті. 1999. 5 жовтня.

² Вибір майбутнього – у ваших руках. Виступ Голови Верховної Ради, кандидата в Президенти України Олександра Ткаченка по українському радіо 7 жовтня 1999 р. // Сільські вісті. 1999. 8 жовтня.

³ Я забезпечу відродження України // Сільські вісті. 1999. 5 жовтня.

⁴ Обираючи президента – вибираємо долю // Сільські вісті. 1999. 5 жовтня.

⁵ Тези передвиборної програми кандидата у Президенти України О.Ткаченка // Голос України. 1999. 18 серпня.

⁶ Воля народу – дії Президента. Передвиборна програма Є.Марчука // Голос України. 1999. 26 серпня.

державної і комунальної власності; зокрема через викуп підприємствами ошадних книжок громадян з виплатою потерпілим грошей, втрачених з вини держави внаслідок фінансових маніпуляцій та інфляції; звільнити всі сільгоспідприємства від оподаткування на 5 років, після чого запровадити єдиний сільськогосподарський податок з гектара землі з господарств усіх форм власності, диференціювавши його за рентними прикметами (плодючість ґрунтів, кліматичні умови і т.п.).¹

У своїй пропагандистській кампанії Є.Марчук спирався також на вишлеканий ще за радянських часів міф про «мудрість і компетентність розвідників». Політичне маневрування теж було характерною рисою його боротьби за президентську посаду. Спочатку Є.Марчук очолював фракцію «Соціально-ринковий вибір», яка спиралася на Ліберальну партію України. Згодом переходить до СПДУ(о), але оскільки керівництво партії підтримує Л.Кучму, засновує Соціал-демократичний союз – власний інструмент боротьби за президентство. З метою отримання голосів виборців Західної України встановлює контакт з націоналістами (УРП, ДСП, ОУН), веде мову про доцільність реабілітації ОУН – УПА. Уже в ході виборної кампанії Є.Марчук підписує канівську угоду з О.Морозом та О.Ткаченком, сподіваючись, що вони знімуть свої кандидатури на його користь.

У передвиборній кампанії Юрія Костенка основний акцент робився на вірність національній ідеї та на те, що даний претендент є «лідером нової формації», не пов'язаним з нинішньою владою. Звідси основні часи його кампанії на зразок: «У нову епоху – з новим лідером!», змішані з критикою політики діючого Президента. У рекламних матеріалах про Костенка писалося: «Юрій Костенко звик працювати без помпезних декларацій», – він просто робить потрібну справу. Він альпініст і скелелаз зі стажем, майстер спорту – вміє долати труднощі та досягати мети».²

Разом з тим у передвиборній кампанії Ю.Костенка важливе місце займало обґрунтування сутності національної ідеї, заклики розпочати новий етап державотворення із формування української національної ідеї. У виступі Ю.Костенка на урочистих зборах десятиї річниці Руху, зокрема, наголошувалося: «...Для нас національ-

¹ Что получит село от президента Марчука// Народная солидарность. 1999. Сентябрь.

² Наш новий Президент// Народна газета. Спецвипуск. 1999. Вересень.

ною ідеєю має стати патріотична влада, яка захищає українську державність і вірно служить українському народові. Наша національна ідея – це закони, справедливість, стабільні, спрямовані на захист національних інтересів України; це держава, яка є гарантом збереження української нації (у нас немає на світі іншої держави, крім цієї, нашої, української), зростання добробуту українського народу та запорукою розвитку громадянського суспільства».¹

Як і в інших кандидатів у президенти, в «прокостенківських» газетах друкувалися численні листи виборців на підтримку «свого» претендента.²

Особливістю передвиборної кампанії Ю.Костенка було те, що він не тільки боровся за посаду президента, але й боровся проти своїх опонентів у Народному Русі України – групи, яку очолює Г.Удовенко. Зокрема, в інформації «Народної газети» повідомлялося: «Лідер Народного Руху України Юрій Костенко закликав команду Геннадія Удовенка припинити боротьбу з націонал-демократами і звернути увагу на загрозу з боку лівих і нинішньої влади».³ Внутрішньопартійна боротьба, яка відбувалася у НРУ, негативно вплинула не тільки на долю обох кандидатів у президенти, але й на авторитет національно-демократичних сил в цілому.

Разом з тим В.Онопенком, В.Кононовим робились спроби щодо визначення спільного кандидата на найвищу державну посаду. В серпні 1999р. Ю.Костенко та В.Онопенко уклали угоду про спільні дії і домовилися визначити з-поміж себе єдиного кандидата.⁴ Вони вважали, що після підписання канівської угоди у виборній кампанії викристалізується три центри – об'єднання лівих кандидатів, команда Президента і об'єднання націонал-демократів. Ю.Костенко змушений був визнати, що канівська угода викликала розгубленість у стані деяких націонал-демократів.⁵ У «Народній газеті» була навіть опублікована схема розвитку політичних сил на виборах. Зліва – П.Симоненко, О.Ткаченко, О.Мороз, Є.Марчук, в центрі – Л.Кучма, справа – Ю.Костенко і В.Онопенко. Н.Вітренко у схемі

¹ Україну врятує наша національна ідея. Виступ голови Народного Руху України Юрія Костенка на урочистих зборах з нагоди десятої річниці Руху // Там само.

² Віримо в перемогу// Там само.

³ З ким змагатися?// Народна газета. 1999. 4 вересня.

⁴ Тривають переговори щодо спільного кандидата// Народна газета. Спецвипуск. 1999. Вересень.

⁵ За повідомленнями «Рух-експрес»// Народна газета. 1999. 4 Вересня.

зображалася як така, що діє на розкол та нейтралізацію лівих, а Г.Удовенко – на правих. Вказувалося, що влада запланувала на II тур пару Л.Кучма – П.Симоненко, але реальною парою буде Л.Кучма – Ю.Костенко. Висловлювалося також припущення, що можлива сепаратна угода О.Ткаченка з П.Симоненком,¹ що потім і справдилося. Але досягти угоди про єдиного кандидата від національно-демократичних сил не вдалося.

Під час передвиборної кампанії 1999 року стався безпрецедентний випадок – замах на одного з кандидатів у президенти – Наталію Вітренко. Це сталося 2 жовтня 1999р. під час зустрічі Н.Вітренко з виборцями на вулиці біля Палацу культури Інгулецького гірничозбагачувального комбінату міста Кривий Ріг. Двоє злочинців кинули дві гранати РГД-5 у напрямку народного депутата України Наталії Вітренко та людей, котрі перебували поруч з нею. У результаті Н.Вітренко дістала дотичне поранення лівого стегна. Було поранено також близько 30 осіб, 18 з яких госпіталізували. На місці злочину працівники міліції затримали двох осіб, які кинули гранати. За інформацією одного із зловмисників, гранати їм передала співмешканка його брата, жителя Криворізького району Сергія Іваненка, який є керівником Криворізького виборного штабу Олександра Мороза та міського об'єднання «Правда проти сили».² За пізнішою інформацією під час теракту постраждало 45 осіб, один тяжкопоранений помер.³

Прес-служба виборного штабу О.Мороза категорично відкинула будь-яку причетність до цієї події виборного штабу Мороза і оцінила цю подію як провокацію.⁴ О.Мороз прагнув стати єдиним представником тих сил, які виступали проти діючого Президента, проводячи свою кампанію під гаслом «Всі, хто проти Кучми, – голосуйте за Мороза! Тільки О.Мороз здатний перемогти Л.Кучму!» В критиці діючого Президента команда Мороза використовувала різкі епітети – «злочини режиму», «бандократичний режим» і т.д.,⁵ очевидно, вважаючи, що різкість тону може замінити аргументованість.

¹ Усе стало на свої місця// Народна газета. Спецвипуск. 1999. вересень.

² Аргумент у передвиборних баталіях (ЦГЗ УМВС України)// Іменем Закону. 1999. 8 жовтня.

³ Новые данные о покушении на Наталью Витренко// Событие. 2000. 2–8 марта.

⁴ Теракт или провокация? Заявление пресс-службы избирательного штаба А.Мороза// Проспект Правды. Спецвипуск. 1999. №10 (24). Октябрь.

⁵ Массовая безработица – результат реформ нынешнего «гаранта» Конституции// Товарищ Правда. 1999. №10. Октябрь.

Участь у «канівській четвірці» спочатку принесла певні політичні дивіденди всім її учасникам, в тому числі і Морозу. О.Мороз відверто говорив, що «головним принципом, який об'єднав «четвірку», була необхідність усунення нинішнього режиму влади». Тактичну необхідність створення «канівської четвірки» О.Мороз вбачав у тому, щоб зруйнувати стратегію президентського штабу на створення біполярної системи боротьби, за аналогом системи, яку застосували в Росії у 1996 році. «А після створення «канівської четвірки», – говорив О.Мороз, – виявилось, що ця система нічого не варта, тому що у складі «канівської четвірки» є сили, які неможливо підозрівати в лівому чи «червоному реванші».¹ О.Мороз багато говорив про методику висунення єдиного кандидата від «канівської четвірки», але вони не стали в пригоді, оскільки особисті амбіції виявилися сильнішими від усіляких політичних «методик».

Що стосується передвиборної програми О.Мороза, то вона була найбільш абстрактною і неконкретною з програм усіх кандидатів. В ній містилися фактично лише самі декларації: «буде побудовано справді народну економіку на ринкових засадах з державним регулюванням», «на селі відновиться ефективне виробництво», «діти, молодь, ветерани та жінки відчують турботу держави», «проблему мови в Україні буде вирішено».² Після кожного такого гасла напрошується питання: як? Як на селі відновиться ефективне виробництво? Як населення відчує турботу держави? Яким чином буде вирішено таку складну проблему, як проблема мови?

Очевидно, О.Мороз вважав, що програма не має особливого значення, головне – особиста популярність і хоризма. Але й ця логіка не витримала випробовування на виборах.

Цікаво відзначити, що в період передвиборної кампанії О.Мороз відвідав Москву, де зустрівся з Примаковим, відомим українофобом Лужковим, генсеком комуністів Зюгановим, главою Російської церкви Алексієм II.³ Деякі засоби масової інформації розцінили цей візит як обставину, яка могла б завадити передвиборній боротьбі О.Мороза. Сам О.Мороз пояснював свій візит так: «Я зустрівся там з керівником одного з найбільш важливих громад-

¹ Откровенный разговор. Пресс-конференция Александра Мороза: 25 сентября 1999г. в г.Харькове// Проспект Правды. Спецвыпуск. 1999. №10 (24). Октябрь.

² Маніфест нового курсу України// Голос України. 1999. 8 вересня.

³ Бикодір Віктор. До речі// Народна газета. Спецвипуск. 1999. Вересень.

сько-політичних об'єднань Лужковим і керівником іншого впливового об'єднання Зюгановим, тобто я зустрічався і обговорював різні питання з тими людьми, які будуть багато в чому формувати склад Державної думи... Ми багато винні Росії, і нам треба налагоджувати економічне співробітництво».¹

У пропагандистській кампанії Мороза широко використовувались «листи трудящих» на підтримку на кшталт такого: «О.Мороз – це промінь світла в темному царстві», а також віршики: «Ой Морозе, Морозеньку, Лицарю сильненький, Порятуй Україну любов – Рідну нашу неньку».²

Що стосується лідера прогресивних соціалістів Н.Вітренко то, окрім замаху на неї у Кривому Розі, запам'яталася її «установка» щодо перших її дій на посту президента: «Закриємо аеропорти, вокзали, щоб ніхто не втік з країни. Усю «верхівку» – на уранові рудники! Причому не сидіти будете, хлопці, а працювати!» – така «установка» дуже вже схожа була на дії і події сталінських часів, 1937 року і виразно показала, що ж стоїть за гаслами «прогресивного» соціалізму.

В передвиборній програмі Н.Вітренко передбачалося перейти до державного регулювання «соціально-економічних процесів, розробки планів, забезпечення пріоритетного розвитку усунуваних форм власності. Пропонувалось також ліквідувати без'ядерний статус України».³

Відповідно до догм «звичайного комунізму» (у тому розумінні, що не прогресивного) П.Симоненком висувалося завдання-мінімум: відновити соціалістичний шлях розвитку, забезпечити народовладдя у формі Рад, припинити приватизацію. Комуністи обіцяли наполегливо діяти в напрямі створення Союзу суверенних господарств боротися за створення єдиного економічного простору,⁴ що означало б суттєве обмеження самостійного вирішення економічних проблем.

Передвиборні пристрасті все більше розгоралися напередодні голосування. Як констатувала газета «Іменем Закону», «...передвиборні баталії межують з видовищним шоу. Вже стає ганебною традицією виплескування брудних помий на голови кандидатів,

¹ Откровенный разговор. Пресс-конференция Александра Мороза 25 сентября 1999г. в г.Харькове// Там само.

² Рядки з листів до редакції // Сільські вісті. 1999. 19 жовтня.

³ Тези передвиборної програми Н.Вітренко// Голос України. 1999. 19 серпня.

⁴ Народу України – гідне життя!// Голос України. 1999. 31 серпня.

маса «цікавої» інформації звалюється на плечі виборців, здається, що на два місяці продріжнюється інформаційне небо і ми вже по коліна в словесному дощі, «мильній» воді, бурхливих потоках компроматів і викривань».¹

Узагальнюючи суть президентських виборів як конфлікту цінностей, Л.Кучма в одному з своїх виступів напередодні голосування підкреслив: «На нинішніх президентських виборах не йдеться про особистості, а про те, яким шляхом розвиватиметься наша країна далі... Для мене зрозуміло: назад шляху немає. По-перше, тому, що ми там уже були. По-друге, це вже просто неможливо, оскільки усі колишні республіки колишнього Радянського Союзу пішли своїм шляхом і надто далеко порозбігалися».²

Слід відзначити, що газети, які вели антипрезидентську кампанію, мали найбільший за передплатою тираж («Комуніст» – 273355, «Голос України» – 165357, «Товариш» – 137501).³

Напередодні виборів два кандидати – О.Ткаченко і В.Олійник зняли свої кандидатури, і в бюлетені залишилось 13 прізвищ.

Перший тур президентських виборів відбувся 31 жовтня 1999 року. Найбільшу кількість голосів в цей час набрали: Л.Кучма – 36,5%, П.Симоненко – 22,2%, О.Мороз – 11,28%, Н.Вітренко – 10,97%, Є.Марчук – 8,14%.⁴

Результати першого туру показали досить високу активність виборців, широкий спектр їх політичних уподобань, виявили лідерів. Основна лінія розходжень, як і передбачалося, пройшла між реформаторським курсом, який репрезентував діючий Президент і лідером комуністів П.Симоненком. Перший тур також показав, що в цілому були забезпечені основні умови для безперешкодного волевиявлення людей, що визнали і іноземні спостерігачі, представники міжнародних організацій. Відмічені порушення мали несуттєвий характер й істотно не вплинули на підсумки.

В період між двома турами обидва претенденти на пост глави держави, які вийшли в другий тур, – Л.Кучма і П.Симоненко активно проводили консультації з можливими союзниками. О.Мороз

¹ Нечипоренко Л. З інформаційної круговерті – до світлого причалу // Іменем Закону. 1999. 22 жовтня.

² «Ми – за Україну майбутнього» (ДНАУ) // Іменем Закону. 1999. 29 жовтня.

³ Передплатні тиражі деяких українських газет у жовтні 1999 року // Сільські вісті. 1999. 1 жовтня.

⁴ Результати практично не змінилися // Голос України. 1999. 3 листопада.

пропонував П.Симоненку відмовитись від участі у другому турі, передавши це право йому. Він назвав виборців «баранами, які покірно йдуть на бійню за Кучмою», не гідними називатись народом. О.Мороз заявив, що ще 2 роки назад говорив, що П.Симоненко при нинішній підтримці зможе отримати 35 – 37% голосів.¹ Лідер прогресивних соціалістів Наталія Вітренко пропонувала П.Симоненку свою підтримку в обмін на призначення її у випадку перемоги прем'єр-міністром. Проте П.Симоненко відмовився і від пропозиції О.Мороза, і від пропозицій Н.Вітренко, які після цього все ж підтримали кандидатуру лідера комуністів.

Пошук союзників вів і діючий Президент. Оскільки до цього всі інші претенденти разом виступали проти нього одного, йому довелося обирати в союзники з них того, хто був найближчим до нього за поглядами. За тиждень до другого туру виборів Президент визнав, що «в політиці немає вічних друзів і вічних ворогів». Його союзником на другий тур став колишній прем'єр-міністр (уже в часи президентства Л.Кучми, 1995 – 1996рр.) – Є.Марчук. Вже з кабінету в адміністрації Президента Євген Кирилович пояснив те, що відбулося. Кучма взяв на озброєння його дітище «Нову стратегію розвитку України», з ним можна співробітничати. Не з комуністами ж шукати консенсус! Ще про підтримку Леоніда Кучми заявили нещодавні суперники – націонал-радикали.

Вихід Кучми та Симоненка на фінішну пряму був очікуваним. Схематичними стали й аргументи сторін. Діюча влада таврувала комуністів за прагнення повернути колесо історії назад. Секретар ЦК «громив режим антинародної демократії» і обіцяв скоро взагалі ліквідувати в Україні інститут президентства.²

Напередодні другого туру діючий Президент звернувся до українського народу з закликом виконати свій громадянський обов'язок і взяти участь у голосуванні, оскільки «настає вирішальний момент, що визначить шлях, яким підемо далі, курс, яким буде розвиватись Україна. Це, без перебільшення, найважливіше, справді доленосне питання».³ Тут з Президентом важко не погодитись, оскільки в політичному конфлікті реформатори – комуністи вирі-

¹ Гаврилова Ирина. Чего ждатель от Кучмы – 2?// День. 1999. 16 ноября.

² Мусафирова Ольга. Кучме дали еще пять лет// Комсомольская правда в Украине. 1999. 16 ноября.

³ Звернення Президента України Л.Кучми до українського народу // Іменем Закону. 1999. 12 листопада.

шувалась не лише доля самого президента і його оточення, але й доля країни, кожного громадянина. Треба було дати відповідь на питання, при якій владі хоче жити народ України.

Україна повторювала російський сценарій 1996 року: обираючи між теперішнім і «червоним» минулим, проголосувала за теперішнє, – так писали російські газети.¹ Проте українські аналітики думали інакше. В студії телеканалу «Інтер» в ніч виборів розгорілася дискусія про те, наскільки тими, що голосували за нинішню владу рухав страх пережити заново комуністичне минуле. І політологи, і соціологи зійшлися на думці: за комуністів голосували в основному ті люди, які в роки репресій не пережили особливих ні потрясінь, ні сімейних трагедій. Один з керівників виборного штабу Леоніда Кучми народний депутат Дмитро Табачник висловлював думку про те, що проти діючого Президента голосували в основному ті, хто не зміг інтегруватись в нові економічні умови. «Наші прогнози виправдались, – відзначив п.Табачник, – і у першому, і у другому турі Леонід Кучма значно випередив свого суперника. В основному за рахунок того, що виборці керувалися не почуттями, а розумом. Український менталітет такий, що людина свідомо прагне до «зрозумілості» ситуації, до стабільності. Звичайно, елемент страху на виборах мав місце, але це був страх повернення до минулого. Варто відзначити, що на Західній Україні люди завжди були налаштовані проти комунізму, що підтвердили й результати виборів. Обвинувачувати нас в копіюванні російського сценарію, де у другий тур з президентом був виведений «зловливий» комуніст, як мінімум, безпідставно. По-іншому і не мало бути, адже у нашому суспільстві, по суті, дві полярні сили: демократичний табір і комуністи».²

Напередодні другого туру виборів аналітики прогнозували: чим більше громадян прийде на виборні дільниці, тим більше шансів буде на перемогу у діючого Президента.³ У другому турі своїм правом вибору скористались 27 млн. 183 тис. осіб, або 73,8% тих, що мають право голосу. За Леоніда Кучму віддали свої голоси 56,31% виборців, а за Петра Симоненка – 37,76%. Діючого Прези-

¹ Соколовская Янина, Райхель Юрий. Украина против коммунистов // Известия. Украина. 1999. 16 ноября; Прокопчук Станислав. Над Украиной развевался призрак коммунизма// Труд. Украина. 1999. 16 ноября.

² Цит. за: Шеремета Елена, Галух Олександр. Леонид Кучма безоговорочно избран Президентом Украины// Факты и комментарии. 1999. 16 ноября.

³ Там само.

дента підтримали 18 регіонів, в тому числі Івано-Франківська, Тернопільська, Львівська, Закарпатська, Київська, Дніпропетровська, Донецька, Одеська, Хмельницька, Харківська області, м.Київ та Севастополь. Найбільша кількість голосів «за» нього була подана в Івано-Франківській області – 92,3%. Петра Симоненка підтримали 10 регіонів, в тому числі Вінницька, Полтавська, Чернігівська, Луганська, Миколаївська області, АР Крим. Найбільша кількість голосів «за» нього була подана у Вінницькій області (59,2%).¹

Коментуючи результати другого туру виборів, Президент України Леонід Кучма зізнався журналістам, що не спав усю ніч, оскільки хвилювався за підсумки виборів. Він додав, що переживав, головним чином, не за свою власну долю, а за майбутнє країни. Президент переконаний, що якби він зазнав поразки, то «наслідки для України були б поганими». Глава держави з результатів виборів зробив для себе висновок, що необхідно прискорити проведення змін в Україні. Леонід Кучма відзначив, що для нього головне «не те, що більшість за нього проголосувала, а те, що Україна й українці обрали демократичний шлях побудови країни, заснований на ринковій економіці». Президент висловив подяку своїм виборцям, відзначивши, що його кандидатуру підтримала молодь. Проте, за словами Президента, він «повинен враховувати й думку тих, хто голосував проти нього. Я не думаю, що вони голосували за комуністичну ідею, – сказав Кучма, – так як вона себе дискредитувала у світі. Люди голосували проти сьогоднішнього життя, особливо старше покоління. Я їх розумію і ні в якому разі не ображаюсь».²

Дійсно, головним результатом президентських виборів була перемога державницької національно-демократичної альтернативи. Другим за значенням підсумком можна вважати підтримку цієї альтернативи молоддю, адже, як не тривіально це звучить, за нею реальне майбутнє і саме ця соціальна група буде визначати долю виборів у парламент у 2002 році і президентських у 2004 і т.д. Третій підсумок – висока активність виборців, тобто їх небайдужість до політичної боротьби, яка відбувається. У західних (більш політизованих) областях на деяких дільницях в голосуванні взяли участь до 90% виборців. Рекорд належить Львівській області. На 120 дільниці

¹ Кто кому по душе?// Комсомольская правда в Украине. 1999. 16 ноября; Кстати// День. 1999. 16 ноября.

² Леонид Кучма: «Итоги выборов убеждают в необходимости ускорения реформ на Украине// Факты и комментарии. 1999. 16 ноября.

явка склала більше 98%. (Дещо подібне відбувалося і на сході України. При середніх показниках по Харківській області 70%, в місті Чугуєві більше 90% виборців скористались своїм правом обрати президента. Активними були і традиційно пасивні регіони, зокрема міста Київ та Севастополь. У столиці в голосуванні взяли участь 62% проти 45% у першому турі, а у чорноморському місті більше 50% на відміну від 32% два тижні тому. Порівняно з президентськими виборами 1994р. політична активність виборців зросла (тоді було 71,63%).¹ Українські ліві сподівалися, а прибічники Л.Кучми остерігалися, що активний східний електорат виведе П.Симоненка на перше місце. Але небачена активність виборців перекреслила їх сподівання. Декларована Петром Симоненком мета набрати 46 – 47% голосів виявилася недосяжною. Характерно, що в так званому «червоному поясі» на сході вплив комуністів зменшується. Як і в першому турі, за Леоніда Кучму практично скрізь голосували великі і середні міста на сході, півдні, і в центрі, а комуністам віддали перевагу в сільських районах і маленьких містечках. Очевидно, це пов'язано з тим, що у великих містах населення більше змогло відчутти позитивні наслідки реформ, а також внаслідок більшої політичної свідомості та освіченості обрало державницький, демократичний і ринковий шляхи розвитку.

До особливостей другого туру аналітики відносять також те, що в Севастополі Леоніду Кучмі вдалося обійти Петра Симоненка. Як відзначив прес-секретар Президента Олександр Мартиненко «подібний результат в місті відставників і військових пенсіонерів свідчить явно: на розмовах про статус Севастополя можна поставити крапку. На мій погляд, ця подія загальнодержавного значення. І ще одна особливість: вперше на цих виборах перемогла людина, яку підтримував захід України. У 1991 році підтримуючи Чорновола, а в 1994-му – Кравчука, ці регіони програли. На цей раз вони виграли».²

Як вважають аналітики, отримані результати свідчать про те, що Україна пройшла крайню ліву фазу і значна частина населення не сприймає комунізм ні в сталінському, ні в сучаснішому упакуванні.³ В день оголошення попередніх результатів виборів газета «Ко-

¹ Кстати// День. 1999. 16 ноября.

² Цит. за: Шеремета Елена, Галух Олександр. Леонид Кучма безоговорочно избран Президентом Украины// Факты и комментарии. 1999. 16 ноября.

³ Соколовская Янина, Райхель Юрий. Украина против коммунистов. Известия. Украина. 1999. 16 ноября.

мсомольская правда в Украине» вийшла з великою фотографією Л.Кучми за кермом і написом-побажанням: «Рули, Данильч!»¹

Разом з тим слід звернути увагу й на такий факт. Чимало людей, які прийшли на виборчі дільниці, не підтримали жодного з кандидатів у президенти. У першому турі їх було близько півмільйона. За підсумками другого туру це число подвоїлось. Майже вдвічі збільшилась і кількість бюлетенів, визнаних недійсними. Деякі політики розцінили це як «прихід в Україну епохи політичної втоми», зневіри в те, що вибори президента змінять в країні ситуацію на краще.² На наш погляд, перший висновок є перебільшенням, і про це свідчить досить значна активність виборців, про що вже говорилося вище. Щодо «зневірених» – то такий прошарок населення завжди був і навіть цифра 3,46% тих, хто не підтримав жодного кандидата³ не визначає головне у підсумках президентської кампанії 1999 року. На думку голови виборного штабу Л.Кучми Івана Кураса, перемога діючого Президента на виборах свідчить про те, що «Україна відбулася як єдина і соборна держава». Нарешті наша країна, вважає І.Курас, «має загальноукраїнського і загальнонаціонального Президента».⁴

Не встигли закінчитися вибори, як лідери опозицій стали звинувачувати один одного в поразці. Лідер соціалістів О.Мороз звинувачує Петра Симоненка в тому, що той спровокував народ голосувати за Кучму. А непримиренна Наталія Вітренко звинувачує Петра Симоненка в тому, що він-де в'ялий, аморфний і не зміг запропонувати нічого нового. Тому вона хоче об'єднати всі ліві сили і очолити їх.⁵ О.Ткаченко вважав, що «якби лівий блок не розбився на частини, то набрав би 60% голосів і не втратив би перемогу».⁶ Але хто заважав лідеру комуністів за 2 роки, за рік до виборів виступити ініціатором створення єдиної лівої опозиції?

Представники штабу Президента заперечували монополізацію ЗМІ з боку нинішньої влади. Дмитро Табачник резонно відзначив, що сьогодні громадяни України мають реальну можливість купува-

¹ Комсомольская правда в Украине. 1999. 16 ноября.

² Прокопчук Станислав. Над Украиной развеялся призрак коммунизма// Труд. Украина. 1999. 16 ноября.

³ Кстати// День. 1999. 16 ноября.

⁴ Цит. за: Шеремета Елена, Галух Олександр. Леонид Кучма безоговорочно избран Президентом Украины// Факты и комментарии. 1999. 16 ноября.

⁵ Они не прошли. И КПУ с ними!// Факты и комментарии. 1999. 16 ноября.

⁶ Цит. за: Гаврилова Ирина. Чего ждать от Кучмы – 2?// День. 1999. 16 ноября.

ти будь-яку газету і читати в ній будь-яку інформацію. За його даними, рядовий виборець на читання чотирьох з п'яти найпрестижніших газет, які були в опозиції до влади («Сільські вісті», «Голос України», «Товарищ», «Коммунист») витрачав значно більше часу, ніж на перегляд інформаційних програм.¹

Обрання Леоніда Кучми Президентом на другий термін означало в цілому і перемогу державницьких, проринкових сил, продовження курсу реформ, а також посилення влади глави держави. Проте переобраному Президенту фактично в перші ж дні свого нового строку довелося зіштовхнутися з суттєвими проблемами, пов'язаними з утворенням нового уряду. Відповідно до Конституції України (ст.106) Президент призначає за згодою Верховної Ради України прем'єр-міністра України. Л.Кучма подав на розгляд Верховної Ради кандидатуру В.Пустовойтенка, який займав цей пост з липня 1997 року. Але парламент не дав згоди на це призначення, і кандидатура В.Пустовойтенка була відхилена. За неї проголосувало 206 депутатів.² Сам Пустовойтенко назвав це політичною розправою за підтримку НДП на недавніх президентських виборах Леоніда Кучми.³

На наш погляд, причини цього були такими.

По-перше, ті кандидати в президенти, які програли вибори, але були впливовими народними депутатами, прагнули хоча б часткового реваншу і тому намагалися «відігратися» на найближчих співробітниках Президента, відхиливши кандидатуру його соратника, який очолював уряд при Президентові Кучмі два з половиною роки. Ситуація, як у вірші російського поета Скитальця (С.Г.Петрова):

«Гам – внизу – побежденные точат мечи,
Наверху – победитель усталый».

По-друге, на діяльність Кабінету Міністрів на чолі з Пустовойтенком досить суттєво вплинула світова економічна криза і, що для України особливо було відчутно, – криза в Росії 1998 року, що призвело до гальмування процесу реформ і погіршення соціально-економічного становища. Це, в свою чергу, вплинуло на рішення багатьох народних депутатів.

¹ Див.: Лигачева Наталия. Почувствуйте разницу!// День. 1999. 16 ноября.

² Біттнер Олександр. Почекаємо до вівторка// Урядовий кур'єр. 1999. 15 грудня.

³ Див.: Біттнер Олександр. Парламент воліє нового прем'єра// Урядовий кур'єр. 1999. 17 грудня.

По-третє, ряд впливових політиків у Верховній Раді, які активно підтримували Л.Кучму під час президентських виборів, прагнули певної «політичної компенсації», створення коаліційного уряду, відповідального перед парламентом, перерозподілу портфелів в уряді. Коли цього не сталося, вони не підтримали кандидатуру Пустовойтенка.

Після переговорів представників 10 фракцій з Президентом була запропонована нова кандидатура на пост прем'єр-міністра – голови Національного банку України Віктора Ющенка.¹ 22 грудня 1999 року Верховна Рада 296 голосами «за» дала згоду на його призначення на пост прем'єр-міністра і в той же день Президент підписав відповідний указ.²

Сам Президент свідчив, що у нього було дві кандидатури на цю посаду – Пустовойтенко і Ющенко. Після того, як кандидатура Пустовойтенка відпала, залишилась якраз кандидатура Ющенка. «Виходячи з тих завдань, які сьогодні стоять перед урядом, його повинна була очолити саме така людина, як Віктор Ющенко, – говорив Президент. – Тому що я вважаю ненормальною ситуацію, коли центр практичної роботи по реформуванню економіки вимушено зосереджується не в Кабінеті Міністрів, а в адміністрації Президента... на сьогоднішній день така ситуація мене вже не задовольняла, і тому потрібні були нові люди, нові ідеї, а головне – сьогодні потрібне бажання щось змінити, і змінити кардинально».³ Президент надав В.Ющенку карт-бланш при формуванні уряду, попросивши лише залишити міністрів-силовиків.

У своєму інтерв'ю у відповідь на запитання «За якими параметрами формувався уряд?» В.Ющенко відповів, що «віддавав перевагу кандидатурам ідейно відданим інтересам України у всіх сферах. Тема панукраїнства повинна стати фундаментом, на якому буде здійснюватись подальше будівництво нашої державності. Природно, це повинні бути професіонали з чистими руками». Цікавою й була відповідь нового прем'єра на запитання «Чи відчуваєте Ви тиск з боку тих чи інших політичних угруповань?» Ющенко відповів,

¹ Біттнер Олександр. Парламент воліє нового прем'єра// Урядовий кур'єр. 1999. 17 грудня.

² Біттнер Олександр. Віктор Ющенко: «Уряд має бути монолітом одnodумців// Урядовий кур'єр. 1999. 23 грудня.

³ Цит. за: Мостовая Юлия. Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента»// Зеркало недели. 2000. 15 января.

що не може «назвати те, що відбувається, тиском. Природно, є певні політичні та економічні інтереси. Але я не оцінював би ситуацію як сепаратну форму вирішення цього питання. Кінець кінцем, політичне життя передбачає такий підхід до справи. Добре, якщо моя думка співпадає з позицією тієї чи іншої сили. Це зразу ж дає уряду точку опори».¹

Ще у своїй передвиборній програмі Л.Кучма висловлювався за створення парламентської більшості у Верховній Раді. Після формування нового уряду політична боротьба у парламенті та навколо нього загострилася.

Деякі аналітики, резюмуючи підсумки президентських виборів, вважали, що перемога Кучми зумовила однозначне посилення влади глави держави і послаблення парламентаризму (так само, як перемога його конкурента призвела б до зворотних процесів). Народний депутат Віктор Суслов (представник соціалістів) навіть висловив таку думку: «Економічна ситуація в країні погіршується, і в цьому хтось має бути винний. Всенародно обраний Президент і реформаторський уряд не можуть взяти тягар вини на себе, оскільки їм треба репрезентувати країну і рятувати її від дефолту. Залишається парламент, від якого користі дуже мало...»²

Проте у стосунках Президент – Верховна Рада мова йшла не про те, на кого «скинути» провину за тяжке соціально-економічне становище, а про те, як спільно вийти з цього становища, як співпрацювати для поглиблення реформ і підвищення рівня життя. Сам Президент сказав, що «без створення парламентської більшості не може бути мови про рух уперед... Україні потрібна парламентська більшість під програму, з якою перемиг Президент на виборах. А уряд – це той інструмент, який повинен втілювати цю програму».³

Незадоволення діяльністю парламенту виявилось в тому, що були створені ініціативні групи, які зібрали необхідну кількість підписів для проведення Всеукраїнського референдуму про довіру Верховній Раді. Відповідно до ст.72 Конституції України Всеукраїнський рефе-

¹ Пирожук Марина. Виктор Ющенко: «Мы девять лет жили аморально»// Зеркало недели. 2000. 15 января.

² Цит. за: Акимова Галина. Президент, уряд, парламент: третій – зайвий?// Закон & Бізнес. 2000. 20 січня.

³ Цит. за: Мостовая Юлия. Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента»// Зеркало недели. 2000. 15 января.

рендум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Такі підписи були зібрані, ЦВК перевірила їх достовірність і на підставі ст.106 Конституції України Президент України Л.Кучма 15 січня 2000 року підписав Указ про проведення Всенародного референдуму, на який спочатку було винесено наступні питання:

- про висловлення недовіри Верховній Раді 14 скликання;
- про внесення змін до Конституції з метою надання Президенту можливості розпуску Верховної Ради;
- про скасування депутатської недоторканності;
- про зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300;
- про формування двопалатного парламенту;
- про необхідність прийняття Конституції України на Всеукраїнському референдумі.

Проведення референдуму призначено на неділю 16 квітня 2000р. Верховна Рада на такий Указ Президента відповіла прийняттям Закону про заборону референдумів і підготувала відповідне подання до Конституційного Суду України. Така позиція мотивувалася відсутністю закону про референдум, який не прийняла знову ж таки Верховна Рада.¹ За це проголосували 309 депутатів, які по суті заборонили опитувати населення про довіру парламенту.

Л.Кучма відверто заявив, що стабільна більшість у Верховній Раді може бути лише тоді, коли над нею висітиме сокира у вигляді рішень проведеного референдуму. Він також заявив, що хоча народні депутати зібрали необхідну кількість підписів для створення більшості (середина січня 2000р.), але коли «я дивлюся на багато прізвищ у цьому списку, то прекрасно розумію, що вчора вони були моїми супротивниками, а сьогодні раптом переходять на мій бік барикад і будуть разом зі мною захищати Україну! Я не вірю. При найменшому коливанні ситуації вони перебіжать у інший табір. Для багатьох з них мораль – категорія ефемерна. Багато хто з них по декілька разів продавались прямо протилежним за своїми переко-

¹ Головні питання сьогодення Президент виніс на референдум// Іменем Закону. 2000. 21 січня.

наннями політичним діячам і кланам... Тому референдум відбудеться, рішення буде прийнято».¹

Опоненти проведення референдуму намагалися вказати на те, що референдум буде коштувати занадто дорого, називались цифри 100 – 120 млн. гривень. За підрахунками Центрвиборчкому, проведення всеукраїнського референдуму, обійдеться платникам податків у 49 млн. гривень. Президент Л.Кучма назвав лицемірними заяви деяких політиків про те, що проведення референдуму «вдарить державі по кишнях». За словами глави держави, через блокування парламентом економічних реформ економіка втрачає куди більше – десятки мільйонів гривень.² Крім того, Президент заявив, що «більшості результатів референдуму зразу буде дано хід. Наприклад, обмеження депутатської недоторканності».³

Реалізація ідеї референдуму значно посилює політичні позиції і владу Президента, тоді як Верховній Раді його проведення абсолютно не вигідне. Всі питання референдуму передбачають зміни в Конституції і складні колізії правового характеру, пов'язані з трактуванням і набуттям чинності. Колишній заступник Голови Верховної Ради другого скликання Віктор Мусіяка заявив, що «референдум – це дамоклів меч, який не просто висить над парламентом. Меч почав рухатись».⁴

13 січня 2000 року народний депутат України Михайло Сирота оголошує у Верховній Раді заяву про створення парламентської більшості, куди увійшли представники 11 фракцій. Координатором більшості обирають Леоніда Кравчука, який оприлюднює її наміри: «Без будь-яких дипломатичних реверансів ми заявляємо, що вся влада в парламенті перейде до більшості. Все керівництво, в тому числі й комітетами, буде сформоване більшістю. Про права і обов'язки опозиції буде ухвалено спеціальний закон за прикладом цивілізованих країн. Після цього ми приступимо до доопрацювання і ухвалення Договору про політичну солідарність між Президентом, Верховною Радою і Урядом. Разом з Урядом ми повинні визначити пакет документів, які необхідно ухвалити насамперед для того, щоб

¹ Цит. за: Мостовая Юлія. Леонид Кучма: «Я вель не зря сказав, что Украина увидит нового Президента»// Зеркало недели. 2000. 15 января.

² Скільки коштуватиме референдум?// Іменем Закону. 2000. 28 січня.

³ Цит. за: Мостовая Юлія. Вказана праця// Зеркало недели. 2000. 15 января.

⁴ Цит. за: Рахманін Сергій. Референдумщина// Зеркало недели. 2000. 15 января

прискорити процес економічних реформ... Крім того, ми маємо намір ввести мораторій на обговорення тих політичних питань, які можуть спровокувати конфронтацію у сесійній залі».¹

Відповідно до цієї програми парламентська більшість і почала діяти. Першим завданням стала зміна Регламенту Верховної Ради. Згідно з тим Регламентом, що діяв на той час, засідання парламенту відкривається і проводиться, якщо на ньому присутні більше 300 депутатів. Але оскільки 300 депутатів у більшості не набралось, то звільнити крісло спікера можна було лише внесенням поправок до Регламенту.

Адже навіть якщо більшість парламентарів виступить проти спікера, то та частина депутатів, яка його підтримує, може не зареєструватися і голосування автоматично буде зірвано.

Розуміючи це, парламентська більшість ініціювала відповідні поправки 18 січня 2000р. Проте голова парламенту не дозволив «проштовхувати» питання про поправки в порядок денний. Незважаючи на те, що питання було все ж поставлене на голосування і депутати підтвердили своє бажання розглянути поправки, в порядок денний він включений не був. Причина проста – деякі з тих, хто проголосував «за» депутатів, у цей час у стінах парламенту були відсутніми, довіривши право голосу своїм колегам. Вказавши депутатам на неможливість голосування «за того парня» (хоча раніше це було чимало разів) і назвавши конкретні приклади, Ткаченко питання про поправки з порядку денного зняв.

Після цього більшість змінила тактику і 20 січня 2000р. зробила спробу включити в порядок денний проект постанови про відсторонення діючого голови. Але, користуючись діючим Регламентом, проткаченківська меншість заблокувала проходження цього питання. На цей раз не допомогла і присутність усіх представників більшості, оскільки голосів їх опонентів якраз вистачало для того, щоб визнати проект більшості неприйнятним. Це пов'язано з тим, що 150 голосів за Регламентом достатньо, щоб не включати питання в порядок денний, кваліфікувавши його як неприйнятний. І хоча постанова про неприйнятність була прийнята без усіякого мотивування, питання про відсторонення спікера було відправлено «на доробку».

¹ Все керівництво ВР буде сформовано більшістю// Іменем Закону. 2000. 28 січня.

Після цього 21 січня більшість перейшла на засідання в Український Дім, де влаштувала альтернативне засідання Верховної Ради під головуванням віце-спікера Віктора Медведчука. Тут депутати необхідною більшістю прийняли рішення про відсторонення Олександра Ткаченка і його першого заступника Адама Мартинюка з їх посад. Була також прийнята постанова про встановлення державних символів на фасаді парламенту і всередині нього (відповідно прибравши звідти радянську символіку).¹

Таким чином, парламент став «двокрилим» – розділився на праве і ліве крило. В політичну лексику повернулись добре вже забуті поняття – «більшовики» і «меншовики». Правда, час вже вніс історичні корективи – «меншовики» ходять під червоним прапором, а «більшовики» вимагають знищення «червоної символіки».² В Україні виникла гостра парламентська криза – найгостріша за всі часи існування незалежної України, оскільки окремими частинами засідання Верховної Ради ще не проводилось. Ліва меншість стверджувала, що ті, хто проводить засідання в Українському Домі, – нелегітимні; більшість – навпаки. Проміжну позицію зайняв О.Мороз, який заявив, що «обидва із зібрань нелегітимні».³ Комуністи назвали дії більшості конституційним переворотом, а Віктор Медведчук – «оксамитовою революцією – 2». Як нам здається, це не було конституційним переворотом, тим більше, що Міністерство юстиції України визнало дії більшості правомірними. Очевидно, що термін «оксамитова революція» є скоріше літературним, ніж політичним. В результаті міжгрупового конфлікту відбулися зміни в розташуванні політичних сил всередині Верховної Ради, і перевага опинилася на боці правих і центристських кіл.

Під час перерви в засіданнях Верховної Ради більшість узгодила свої кандидатури на посади голови Верховної Ради, його заступників та голів комітетів Верховної Ради. 1 лютого 2000р. Верховна Рада більшістю голосів обрала своїм Головою Івана Плюща, його першим заступником – Віктора Медведчука, а заступником – Сте-

¹ Черненко Александр. Парламент об регламент разбился на прошлой неделе// Юридическая практика. 2000. 27 января.

² Рахманин Сергей. Геометрия тупика// Зеркало недели. 2000. 23 января.

³ Мороз Александр. Парламент может быть распушен конституционным путем. Если...// Зеркало недели. 2000. 23 января.

пана Гавриша. Народні депутати, які склали більшість, затвердили також голів комітетів ВР.¹

Деякі аналітики вважають, що реальними стимулами для конструктивного діалогу у керівників лояльних до глави держави фракцій є, по-перше, страх перед Президентом і, зокрема, страх перед розгоном Верховної Ради, а також перед позбавленням депутатської недоторканності. По-друге, ніхто не хоче втрачати унікальної можливості перерозподілити керівні крісла.² Але в цьому аналізі відсутня згадка про те, що, можливо, частина депутатів реально бажає позитивних змін у країні і хоче підвищити ефективність роботи парламенту.

8 лютого 2000р. вперше після майже 20-денної перерви засідання обох «крил» Верховної Ради відбулося у приміщенні Верховної Ради. Правоцентристська більшість зареєструвалася у складі 257 депутатів, а ліва все засідання влаштовувала обструкцію, вигукуючи: «Ганьба!» З цього приводу «головний рухивець» Геннадій Удовенко висловив задоволення, що російськомовні товариші кінець кінцем вивчили українське слово «ганьба».³

Але поступово конфліктна ситуація згладжувалася, більшість лівих почали реєструватися і брати участь у роботі Верховної Ради. Верховна Рада прийняла рішення про розпуск фракції Прогресивної соціалістичної партії в парламенті, оскільки її чисельність стала меншою від необхідного мінімуму на 14 депутатів.

16 лютого 2000р. Верховна Рада прийняла у третьому читанні бюджет на 2000 рік,⁴ що стало реалізацією другого великого завдання, поставленого перед собою більшістю (після зміни керівництва Верховної Ради).

22 лютого 2000р. Президент України Л.Кучма виступив зі щорічним посланням до Верховної Ради, де наголосив, що «парламент – чи не вперше за роки незалежності – знайшов у собі мужність і розділи з Урядом відповідальність за непопулярні кроки по прийняттю бюджету». Президент також заявив, що «остаточна нормалізація

¹ Сформировано новое руководство// Факты и комментарии. 2000. 5 февраля.

² Рахманин Сергей. Геометрия тупика// Зеркало недели. 2000. 29 января.

³ Галух Александр. Вчера «большевики» под крики, свист и топот левых пытались начать работу Верховной Рады// Факты и комментарии. 2000. 9 февраля.

⁴ Коверзнев Константин. А бюджет-то наш – бездефицитный!// Сегодня. 2000. 18 февраля.

обстановки у парламенті диктується нагальною необхідністю активізації законотворчого процесу і поліпшення його якості».¹

Діяльність парламентської більшості у Верховній Раді принесла перші позитивні результати. Як відзначив Голова Верховної Ради І.Плющ, протягом лютого 2000р. депутатами було розглянуто понад 70 законопроектів і 45 прийнято як закони в цілому, 12 – у першому читанні, 9 – відправлено на доопрацювання.²

¹ Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л.Д.Кучми у Верховній Раді 22 лютого 2000 року// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

² Див.: Стешенко Л. І. Плющ вважає, що утисненою міліція не буде // Іменем Закону. 2000. 3 березня.

ПРОБЛЕМИ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

§1. ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Принцип розподілу влад зовсім не є аксіомою для значної частини українських політиків лівого крила та й певної частини населення. Протягом усього періоду існування незалежної України представники лівих у парламенті, пресі та на мітингах виступали за відновлення радянської влади і ліквідацію інституту президентства. В основу їх концепції покладено ленінську теорію рад, яка відбиває «принцип повновладдя трудящих». При цьому ради стають повновладними і єдиновладними, а у їх діяльності відбувається «злиття управління з законодавством». Таким чином, державна влада розуміється як єдине ціле. В минулому, в період існування СРСР та КПРС, це призводило до повного домінування виконавчої (партійно-адміністративної) влади та її апарату, зосередження у ньому всіх функцій державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) і в кінцевому рахунку – до зосередження влади в руках особливого і незначного за кількістю прошарку людей. Це не означає, що в цій концепції заперечується необхідність поділу праці, функцій між окремими органами держави, але влада трактувалась винятково у структурно-функціональному плані, в аспекті поділу праці за її здійсненням.

Між тим, державознавча думка ще у XVIII ст. прийшла до висновку, що інститути державної влади формуються на основі розподілу влад – структуроутворюючого і функціонального принципу раціональної організації та контролю. Шарль-Луї Монтеск'є у 1748р. у своїй праці «Про дух законів» доводив, що поділ влади є найпершою умовою правової організації суспільства і держави, що рівновага влад покликана забезпечити існування політичних свобод. «Коли законодавчі та виконавчі сили об'єднані в одній і тій же людині чи в одному і тому ж органі магістратури, то свобода неможлива, так як можуть виникнути побоювання, що той же самий мо-

нарх чи сенат зможе ввести тиранічні закони, використовувати їх тиранічним чином.

Знову ж таки свободи бути не може, якщо судова влада не розділена з законодавчою та виконавчою. Якщо вона об'єднана з законодавчою владою, життя і свобода суб'єкта буде піддана свавільному контролю, суддя тоді перетворюється в законодавця. Якщо вона об'єднана з виконавчою владою, суддя може вчиняти з усією жорстокістю пригноблювача».¹

Головна ідея принципу поділу влади полягає не в самому тільки вирізненні гілок державної влади та розрізненні їхніх функцій, а у запобіганні цілковитому зосередженню всієї суспільної влади в руках якоїсь однієї політичної сили. Якщо цього не відбувається, неминуче домінування тоталітаризму з суттєвим обмеженням або й ліквідацією основних прав і свобод людини.

Влаштування та функціонування суспільної влади потребує представництва всіх її верств в її структурах, розрізнення функцій вже названих «гілок», а також інституцій влади в центрі і на місцях, строків та механізмів формування органів влади. Взагалі періодична змінюваність влади, передання повноважень одними виконавцями державної й політичної влади іншим, оновлення її персонального складу – це теж одна із форм практичного здійснення принципу поділу влади.²

Розподіл влад – це не просто поділ між органами влади. Це розмежування компетенцій, взаємний контроль, система стримувань і противаг, яка спрямована не те, щоб перешкодити можливим зловживанням. З одного боку, правова держава неможлива без розподілу влад, оскільки це спосіб її організації і функціонування; з іншого – правова держава сама є умовою і основою для ефективного розподілу влад. Розподіл влад – це і результат, і сутнісна характеристика ступеня розвитку демократії та права, умова та засади для організації і функціонування держави, суспільства.

Законодавчу владу прийнято називати представницькою. На основі виборів народ передає владу представникам і таким чином уповноважує представницькі органи здійснювати державну владу. У цьому розумінні можна говорити про первинність представницьких органів у механізмі державної влади. Д.Локк навіть вважав, що «законодавча влада за необхідністю повинна бути верховною, і всі інші

¹ Монтескьє Ш. Избранные произведения. М., 1955. С.294.

² Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. К., 1996. С.22.

влади у вигляді якихось членів чи частин суспільства впливають з неї та підлеглі їй». ¹ Однак верховенство не означає і не повинно означати повновладдя законодавчих органів. Є сутнісні та політико-юридичні обмеження цієї влади. Сутнісні обмеження впливають з її делегованості (лише народ має всю повноту державної влади), визначаються принциповою залежністю від волі виборців. Політико-юридичні обмеження пов'язані з тим, щоб будь-який закон, аби не залишитись на папері, повинен відповідати політичним і юридичним реаліям, а також фундаментальному праву – конституції.

Визначаючи парламент як представницький орган державної влади не можна характеризувати його як «представницьку владу». Тут ми погоджуємося з думкою доктора юридичних наук Володимира Шаповала, який вважає, що використання терміна «представницька влада» є хибним з погляду на конституційно прийнятий принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Такий поділ відображає функціональне призначення органів, які реалізують ту чи іншу «гілку» влади. Термін «представницька влада» може засвідчувати лише спосіб формування відповідних органів – виборність. «У разі його прийняття, – пише В.Шаповал, – невинувато будуть поєднані в одне ціле установчі збори і парламент як загальнонаціональні представницькі органи і муніципалітети як місцеві представницькі органи. Водночас будуть поєднані окремі структури державної влади (парламент) і місцевого самоврядування (ради)». ²

Виборне політичне представництво через парламент має бути пов'язане насамперед не з функціями цього органу, а з діяльністю депутатів. Тому представницький характер парламенту є опосередкованим, і в його основу покладено мандати депутатів.

Оптимізація роботи політичної системи України передбачає розв'язання ряду проблем, пов'язаних з точним визначенням кола повноважень основних політичних інститутів, механізмів реалізації цих повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, а також між владними структурами різних рівнів. Всі ці проблеми гостро постали під час обговорення Конституції України, прийняття якої стало певним компромісом між основними політичними силами, про що вже йшлося в попередньому розділі.

¹ Локк Д. Избранные произведения. М., 1962. Т. 2. С.86.

² Шаповал Володимир. Парламент як орган народного представництва // Віче. 1999. № 5. С.6.

Одним з найгостріших питань, які активно дискутувались у період підготовки Конституції України, було питання про структуру українського парламенту. Багатоманітність форм парламентських установ чітко виявляється і в їх структурі. Найзагальніша і традиційна класифікація ґрунтується на поділі парламентів на однопалатні і двопалатні.

Історично двопалатна система побудови парламентів (бікамєралізм) існувала для того, щоб забезпечити представництво різних прошарків суспільства. Спочатку верхня палата була введена для представництва аристократії, в той час як нижня забезпечувала представництво більш широких прошарків населення, чим і пояснювався тоді демократичний характер її діяльності.

Вже після прийняття Конституції України, після нових обертів політичних конфліктів між Президентом та Верховною Радою питання про двопалатний парламент знову з теоретичного стало гострополітичним. Президент Л.Кучма почав послідовно і цілеспрямовано виступати за реформування Конституції та введення двопалатного парламенту. Активно він почав про це говорити ще з кінця 1998 року¹, коли виявилось, що співпраця з новим парламентом (на що були певні сподівання) знову не виходить. Положення про необхідність введення бікамєралізму увійшло й до його передвиборної програми на виборах Президента України у 1999 році і почало послідовно реалізовуватись після виборів, увійшовши в перелік запитань на референдумі.

Слід відзначити, що в політологічній та юридичній літературі минулого це питання розглядалося в різних аспектах. Вперше ґрунтовно ця проблема була розроблена ще у працях видатного англійського правника, мислителя, теоретика парламентаризму Єремїї Бентама (1748-1832). Відповідаючи на запитання, чи необхідно ділити парламент на дві палати, учений виділив аргументи «за» і «проти». Щодо негативних наслідків, то вони такі: 1) в умовах двопалатного парламенту меншість може мати таке ж значення, як і більшість (наприклад, якісь рішення прийнято в одній палаті одностайно, але перевага більшості в іншій палаті – хоча б і на один голос – це рішення не пропустить, хоча, якщо підсумувати голоси у двох палатах, то дане питання отримує більшість); 2) виникають два різні спрямування у діяльності зборів (залежно від складу па-

¹ Див.: Кучма Л. Ми не досягнемо успіху без злагоджених дій гілок влади // Урядовий кур'єр. 1998. 17 грудня.

лат), що може бути на руку класу, який переважає; 3) кожна палата буде мати в своєму розпорядженні менше потрібної інформації, ніж при однопалатному парламенті; скажімо, автор проекту в одній палаті не зможе обстоювати свій проект в іншій палаті, і там може бути прийняте недостатньо аргументоване рішення; 4) розподіл парламенту на палати неминуче уповільнює прийняття рішення; 5) неприродний вигляд матиме опозиція: адже права в двопалатному органі розподілятимуться таким чином, що одна палата ініціює те чи інше рішення, а інша його негациює, тобто заперечує, застосовуючи право «вето».

Проте позитивні докази, аргументи «за» двопалатний парламент у Бентама переважають: 1) зрілість суджень. Поділ на дві палати є надійним способом уникнути поспішних рішень і прикрих випадковостей, які можуть з'явитися у роботі парламенту. Рішення розглядаються прискіпливіше. Загалом же, друга палата виступає як апеляційний суд, який відбувається після попереднього розгляду справи; 2) двопалатність дає обмеження парламентської влади, приборкання можливих зловживань, які при однопалатному парламенті менш контрольовані, аніж тоді, коли всередині нього існує опозиція; 3) розподіл на дві палати вигідний «низам», оскільки дає змогу роз'єднати «верхні» і «нижні» класи суспільства, розвести їх по різних палатах, а отже, зменшити вплив «грошового мішка» на виборчу кампанію. Але при цьому, як відзначає Бентам, необхідно чітко визначити число депутатів верхніх станів, інакше існує «небезпека того, що вони здобудуть на виборах сильну перевагу, завдяки впливу свого суспільного становища і багатства»; 4) за умов, коли представники «верхніх» і «нижніх» класів перебуватимуть у різних палатах, полегшиться справа контролю з боку всієї нації за діяльністю «верхньої» палати. Знаючи про те, що народ з посиленою увагою слідкує за ними, «зверхники» будуть змушені ставитися до прийняття своїх рішень якомога вимогливіше, розуміючи, що відкриті виступи проти законопроекту «нижньої палати», який явно принесе суспільству користь, підірвуть довір'я до них з боку їх виборців. Але якщо вони «змішані» з депутатами «низів» в одному, однопалатному парламенті, то перед ними відкриваються небезпечні для суспільства можливості потаємного впливу; 5) у великій державі однопалатний парламент стає занадто громіздким для конструктивної роботи. Загальний висновок Бентама: розподіл законодавчої влади на дві палати безперечно відчутно уповільнить здійснення реформ. Такий розподіл «краще зберігає існуюче, аніж

створює нове». Проте незмірно підвищується якість реформування суспільства в тому розумінні, що істотно посилюється самоконтроль реформаторів, інші рішення безперервно шлифуються в інтелектуально-опозиційній боротьбі, при цьому «міжпалатна опозиція» яскраво висвітлює дух і спрямованість кожного парламентського рішення – висвітлює, перш за все, з позицій його суспільної користі. Нижня палата при наявності верхньої стає поміркованішою в питанні використання своїх повноважень (а це не може не відбитись позитивно на діяльності всього парламенту), вчиться постійно підкорятися правилам, які сама ж встановлювала.¹

Оригінальне обґрунтування необхідності бікамералізму дав А.Есмен. Він вказав на інші аспекти наслідків впровадження двопалатного парламенту. «Розподіл законодавчого корпусу на дві палати, – писав він – має за мету насамперед послабити активну силу законодавчої влади, яка надзвичайно велика... Деспотія законодавчих зборів, як показав досвід, такою ж мірою страшна і згубна, як деспотія монархів або диктаторів. Найкращим засобом уникнути цієї небезпеки служить, очевидно, розподіл законодавчого корпусу на дві палати. Завдяки цьому законодавча влада втрачає разом з єдністю надмірність своїх сил і знову стає тим, чим вона повинна бути, тобто рівною решті влад».²

Якщо застосовувати логіку Є.Бентама, А.Есмена до сучасних політичних процесів в Україні, то слід відзначити, що, незважаючи на певні анахронізми, які неминучі при такому часовому відрізку, абсолютна більшість узагальнень цих вчених не втратили своєї актуальності. Що стосується концепції А.Есмена, то її значення в тому, що він вказує на недоліки парламентської республіки, коли законодавча влада підвищується над рештою гілок влади.

Лідія Кривенко з доказів А.Есмена робить висновок про те, що екстраполяція його на нинішні реалії України переконали в його безпідставності. «Становище Верховної Ради України і де-юре і де-факто, – пише вона, – немає нічого спільного з усеволодям законодавчої гілки столітньої давнини. Воно протилежне моделі, щодо якої бікамералізм вважався доцільним та конструктивним, оскільки саме в Україні величезна влада сконцентрована в руках Президента, а повноваження Верховної Ради обмежені як конституційно, так

¹ Див.: Скиба, Валерій та ін. Вступ до політології: Екскурс в історію правничо-політичної думки. К., 1998. С.653–637, 638.

² Эсмен А. Основные начала государственного права. М., 1989. С.65.

і практично».¹ По-перше, незрозуміло, про яке «усевладдя» і де «законодавчої гілки влади столітньої давнини» йде мова, а по-друге, навряд чи можна говорити про «величезну владу» Президента в Україні та суттєву її обмеженість у Верховній Раді. Аналіз Конституції 1996 р. та реальна політична практика, в тому числі перманентна боротьба між Президентом та Верховною Радою у 1991-1999 роках (причому з перемінним успіхом – можна згадати причетність Верховної Ради до втрати Президентом Л.Кравчуком свого посту) суперечить цьому висновку Лідії Кривенко.

Верховна Рада наділена правом прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів, що в разі її ухвалення означає його відставку. Президент призначає Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ради і остання (як, наприклад, у випадку з Валерієм Пустовойтенком – грудень 1999 р.) може не погодитись з його кандидатурою. На відміну від Президента Росії, Президент України не може тричі подавати одну і ту ж саму кандидатуру на посаду прем'єра. Можна згадати також історії з призначенням на посаду Генерального прокурора О.Литвака, а на посаду голови Фонду держмайна В.Ланового і т.д.

Питання про двопалатність парламенту тісно пов'язане з питанням про взаємовідносини президентської і виконавчої влади з законодавчою, про їх співвідношення. Прихильники парламентської форми правління вважають, що вона ґрунтується на так званому м'якому поділі державної влади. Стосовно виконавчої та законодавчої гілок влади цей поділ, як вважає Петро Шляхтун, «фактично відбувається всередині парламенту між урядом, який складається з представників партій парламентської більшості, та опозицією».²

У сучасних умовах двопалатна система, як правило, існує в федеративних державах, коли верхня палата представляє суб'єктів федерації. В унітарних державах з двопалатним парламентом його верхня палата також звичайно формується за політико-адміністративним територіальним принципом.

Двопалатна система функціонує у США, Франції, Великобританії, Японії, Німеччині, Канаді, Італії, Австрії, Швейцарії, Росії. Однопалатні парламенти існують в таких європейських державах, як Данія, Фінляндія, Угорщина, Швеція.

¹ Кривенко Лідія. Український парламент: двопалатність чи однопалатність? // Віче. 1999. № 9. С.5.

² Шляхтун Петро. За що боролися... або чи вдасться «червоному» парламенту «повернути кермо на 180 градусів»? // Голос України. 1998. 28 березня.

Перелік країн свідчить, що двопалатні парламенти існують у державах з високорозвинутою економікою та високим рівнем життя. Це можна пояснити тим, що у двопалатних парламентах є можливість посилити (порівняно з парламентами однопалатними) важливість політичних рішень, підняти вище відповідальність за здійснювану політику, ефективніше протистояти радикальним рішенням. Із західноєвропейських країн на засади однопалатної структури перейшли лише 4 парламенти: Греції, Данії, Португалії, Швеції, але здійснили вони цей перехід уже після другої світової війни, набувши перед цим певного досвіду суспільно-політичного життя в умовах двопалатного парламенту. Однопалатні парламенти в основному функціонують в країнах Східної Європи, але Польща, Румунія, Словенія і Хорватія вдалися до двопалатної системи побудови представницького органу.¹

У сучасних державах (яку федеративних, так і в унітарних) мають місце два види бікамералізму. Двопалатні легіслатури федерацій створюються як інструмент забезпечення представництва інтересів суб'єктів федерації через одну з палат (Росія, Австрія, Індія, Німеччина). Поряд із федераціями двопалатність має місце також у деяких унітарних державах (Японія, Польща, Білорусь, Казахстан). Бікамеральність в унітарних країнах, як правило, аргументується тим, що вона певним чином підтримує рівновагу інтересів і сил усередині представницького органу, стримуючи законодавчу владу, а також, на думку деяких фахівців, забезпечує більш відповідальну і добротну роботу над законопроектами (помилки однієї палати можуть бути виправлені іншою).²

Для аргументації своєї позиції опоненти бікамералізму часто наводять висловлювання С.Кріпса: «Якщо ми хочемо досягти ефективної демократії, то абсолютно неможливо мати дві палати, що ділять суверенітет держави. Друга палата є або представницькою – в цьому разі вона не що інше, як дублікат першої палати, або вона не представляє народ у цілому – в такому разі вона не повинна мати місця в справді демократичному парламенті». Проте слід відзначити, що є різний рівень і різна ступінь представництва. Верхню палату в унітарній державі варто сприймати не тільки як інституцію представництва регіонів чи інших складових держави, а ще як

¹ Скиба, Валерій. Вступ до політології. С.639–640.

² Див.: Кривенко Лідія. Український парламент: двопалатність чи однопалатність? // Віче. 1999. № 9. С.9.

інстанцію представництва загальнонаціональних інтересів, на відміну від інтересів окремих верств і партійно-корпоративних позицій, які можуть репрезентуватись депутатами і фракціями нижньої палати.

Під час конституційного процесу обговорювався проект (листопад 1995 р.), який передбачав створення двопалатного парламенту – Національних зборів, які складалися б з палати депутатів і сенату. У палати депутатів були б повноваження затверджувати кандидатуру прем'єр-міністра, призначеного президентом. Вона також була б уповноважена затверджувати програму діяльності уряду і законодавчі акти, а також мала б право голосування з приводу висловлення недовіри уряду. Президент міг би розпустити цю палату якщо б вона не затвердила кандидатуру призначеного прем'єр-міністра протягом 3-х місяців або не затвердила програму дій уряду. Це означає, що у плати депутатів не було б іншого вибору, крім затвердження складу уряду, призначеного президентом, і його програми дій, якщо б вона не хотіла ризикувати терміном власної діяльності. Що стосується сенату, до його повноважень відносилось б, в основному, призначення і усунення державних посадових осіб, але і в цій сфері він повинен був би співробітничати з президентом. В цілому законодавча влада парламенту була б обмежена, тому що ці закони повинні були б прийматися обома палатами, більшістю голосів обраних в них членів. Якщо депутати і сенатори не погодились би з законопроектом, узгоджувальна комісія допомогла б знайти компроміс. Якби і це не допомогло, палата депутатів могла прийняти закон двома третинами голосів своїх членів.

11 березня 1996 року Конституційна комісія схвалила новий проект, який теж передбачав створення двопалатного парламенту. Обидві палати повинні були обиратися терміном на чотири роки. Кожна палата мала б свої повноваження, серед яких могло б бути призначення на посаду (наприклад, голови відповідної палати – депутатами, половини членів Конституційного Суду – сенаторами), затвердження кандидатур (призначення послів чи Генерального прокурора сенаторами) чи прийняття рішень (депутатами з важливих державних програм).¹ Прихильники цієї пропозиції вказували, що двопалатне влаштування представницького органу уможливорює оптимальне розв'язання актуальної електоральної дилеми (питан-

¹ Азнар Марина. Воспитание референдумом // День. 2000. 13 апреля.

ня про те, яка з виборчих систем – мажоритарна чи партійно-пропорційна є більш прийнятною для українського суспільства). Використати переваги й нейтралізувати недоліки кожної з виборчих систем дає змогу саме двопалатність законодавчого органу, відповідно до якої мажоритарний принцип може бути застосований при формуванні верхньої палати, а пропорційний – при обранні партійно-корпоративного представництва в нижній. Пропонувалося ввести різні терміни виборів у верхню і нижню палати парламенту, що мало б забезпечувати безперервність, наступництво в його роботі, сприяло б зміцненню стабільності в суспільстві.¹

Аргументи «за» формування двопалатного парламенту ще й такі: це дозволить фінансово урівноважити регіони країни, підвищити якість законів, що приймаються. До того ж існування палати регіонів надасть можливість якісно репрезентувати інтереси регіонів, якщо нижня палата буде формуватися за партійними списками. Опоненти роздроблення Верховної Ради на дві частини впевнені, що це може вдарити по цілісності держави. Регіональні «барони», які скоріш за все просто перенесуть на загальнонаціональний рівень лобювання місцевих інтересів, будуть підштовхувати країну до федералізації.²

Деякі аналітики застерігають, що якщо президент хоче зміцнити регіони, то краще зміцнювати місцеве самоврядування як інститут держави, а не передавати владу місцевим чиновникам. Вони вважають, що у випадку двопалатності регіони будуть дуже автономними, але не стільки політично, як економічно. На думку Олександра Стегнія – керівника відділу соціально-політичних досліджень Центру соціальних і маркетингових досліджень СОЦІС, «Двопалатний парламент – це крок назад. І хоча політичне роздроблення сьогодні малоімовірно, але економічне може мати наслідки не менш серйозні».³

Політична світова практика дає значну кількість варіантів формування верхніх палат.

1. Формування верхньої палати шляхом непрямих або багатоступеневих виборів (Франція). Сенат у цій країні обирається на 9 років колегіями виборців, в які входять депутати Національних

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Україна: шлях до себе. С.273–274.

² Чемерис Ирина. Досьє для голосовання // День. 2000. 11 апреля.

³ Стегний Александр. «Воспитание» референдумом // День. 2000. 4 апреля.

зборів (нижньої палати); членів генеральних рад і муніципальних радників.

2. Формування верхніх палат шляхом прямих виборів, але з відмінностями від тієї системи, яка застосовується при формуванні нижніх палат. Такий порядок застосовується в Італії, США, Австрії. Тут при обранні сенату діє мажоритарна система з елементами пропорціоналізму (на відміну від пропорційної системи виборів нижньої палати). Вибори в Сенат проводяться за одномандатними виборчими округами в рамках однієї області. Виборці голосують за конкретного кандидата.

3. Формування верхньої палати шляхом призначення застосовується у чистому вигляді в Канаді і Німеччині. Верхня палата парламенту Канади призначається генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра. Вважається, що сенатори репрезентують ту провінцію, від якої вони призначені.

4. Змішаний спосіб формування, за яким поєднуються елементи виборності та призначення (Бельгія, Ірландія).¹

Який спосіб може бути обраний в Україні при можливому формуванні двопалатного парламенту, залежить від багатьох факторів – в першу чергу, від співвідношення політичних сил, розвитку політичної боротьби, в тому числі і в парламенті. Деякі аналітики вважають, що в результаті створення двопалатного парламенту президент замість бажаного посилення власної влади може отримати прямо зворотний ефект. Зокрема тому, що в верхню палату глав регіонів доведеться обирати. А обраний губернатор, як відомо, – це не призначений глава облдержадміністрації: так просто його не знімеш і домовлятися з ним доведеться інакше. У результаті таких «договірних» відносин напевне відбудеться, по-перше, нерівномірний перерозподіл доходів між регіонами, по-друге, неконтрольоване їх використання.²

Президент України Л.Кучма підкреслив, що запитання референдуму щодо двопалатного парламенту має виключно консультативний характер. Для того, щоб двопалатний парламент був сформований, потрібно прийняти кілька законодавчих актів діючим складом Верховної Ради. Він підкреслив, що ні в якому разі не має

¹ Конституционное право / Под ред. проф.В.В.Лазарева. М., 1998. С.395–396.

² Рябошапка Светлана. Бикамерализм: бюджет не вынесет двоих? // Зеркало недели. 2000. 15 апреля.

наміру призначати членів верхньої палати. Вони обов'язково мають бути обраними, а на якій законодавчій основі, – вирішить діючий склад українського парламенту.

Проте Конституційний Суд України у своєму рішенні від 27 березня 2000 року відзначив, що схвалені Всеукраїнським референдумом за народною ініціативою питання є *обов'язковими* для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України.¹

Проте механізм реалізації цих рішень є досить складним і поки що нерозробленим. Зокрема, потребує визначення така норма, як «стабільна більшість». На нашу думку, з політичної точки зору це поняття повинно включати:

– наявність блоку фракцій і груп у парламенті, які підписують письмову угоду про спільність дій і кількісно забезпечують конституційну більшість;

– спільний певний політичний курс цієї більшості, який ґрунтується на відповідних цінностях;

– дієздатність і результативність роботи більшості, її спроможність приймати закони і в цілому забезпечувати законодавчий процес. Головним тут є, як визначити стабільність більшості: кількістю підтриманих і прийнятих законів, прийняттям бюджету, згодою на призначення прем'єр-міністра чи якимось іншими кількісними чи якісними показниками;

– створення координаційного центру з представників більшості, який розробляє і здійснює *тактику* дій більшості.

При цьому слід відзначити, що можливість розпуску парламенту, якщо в ньому відсутня дієздатна більшість, передбачається лише в країнах з парламентською формою правління, там же, де уряд формується президентом, наприклад в США, він взагалі не має права розпуску законодавчого органу. Вважається, що такий порядок урівноважує повноваження гілок влади, а тому вони не можуть домінувати одна над одною.²

Одним з суттєвих питань, пов'язаних з реформуванням законодавчої влади в Україні є питання про кількісний склад Верховної Ради. Невипадково, що це питання теж було винесене на Всеукраїнський референдум.

¹ Конституційний Суд про референдум // Урядовий кур'єр. 2000. 30 березня.

² Чемерис Ирина. Досьє для голосования // День. 2000. 11 апреля.

Відповідно до ст.76 Основного Закону України конституційний склад Верховної Ради – 450 народних депутатів. Проте в період підготовки і прийняття Конституції України 1996 року висловлювались й інші пропозиції щодо кількості народних депутатів у Верховній Раді, причому, в основному, пропонувалось зменшити їх загальне число. У 2000 році знову повертаються до цього питання і для референдуму, який проводиться за народною ініціативою, пропонується вже цифра 300 народних депутатів.

Якщо звернутись до політичної практики країн світу, то можна відзначити, що число депутатів у них є дуже різноманітним. Найбільш численним парламентом є Всекитайські збори народних представників (майже 3000 членів), а най малочисельнішим – парламент Ліхтенштейну – 15 депутатів. Така відмінність цілком зрозуміла: Китай має найбільшу кількість населення в світі, а Ліхтенштейн є карликовою державою. Більш цікавими є дані щодо кількості депутатів у двопалатних парламентах. Італійський парламент – Палата депутатів – 630, а Сенат – 327 (у процентному відношенні – 65,8 до 34,2); парламент Франції – 577 і 322 (64,1% до 35,9%); парламент Німеччини – 662 і 68 (90,7% до 9,3%); Конгрес США – 435 і 100 (81,3% до 18,7%); парламент Росії – 450 і Рада Федерації – по два представники від кожного суб'єкта РФ (89 суб'єктів – 178 членів) – 71,65% і 28,35%; парламент Польщі 460 і 100 (82,1% до 27,9%).

На наш погляд, дані у процентному відношенні точніше характеризують кількісний склад парламентів, ніж абсолютні цифри. Аналіз цих даних дозволяє зробити певні висновки про оптимальну кількість депутатів верхньої палати. Світовий досвід свідчить, що тут може бути кілька варіантів:

1) співвідношення кількості депутатів у нижній палаті до кількості депутатів у верхній складає приблизно таке: $\frac{2}{3}$ до $\frac{1}{3}$;

2) у верхній палаті встановлюється традиційно «кругле» число депутатів – 100 (але при цьому слід враховувати, що у Сенаті США по 2 представники від кожного штату);

3) встановлення певної кількості (як правило – 2, щоб не було «монопольного» представництва депутатів від кожного суб'єкта федерації або регіону. Стосовно України – 24 області, АР Крим, м.Київ і Севастополь – всього 27 регіонів, але Севастополю можна надати одне місце – і тоді буде 53 депутати.

Проте це суто механічний підхід, який ґрунтується лише на цифрових даних, без врахування політичних, історичних, соціальних факторів. У проектах Конституції (листопад 1995 року) передбача-

лось утворення палати депутатів, в яку входило б 220 депутатів, і сенату (по 3 сенатори від кожної області, міст Києва і Севастополя відповідно). У проєкті від 11 березня 1996 р. передбачалось, що палата депутатів буде нараховувати 370 депутатів, процедура обрання яких не була чітко визначена. Сенатори обирались би за системою голосування по єдиному багатомандатному списку кандидатів (по 3 сенатори від кожної області).¹

Теоретики парламентаризму розробили ряд принципових положень і узагальнень, урахування яких є важливим при визначенні кількісного складу парламенту. Кількість складу парламенту, по-перше, має відбивати і враховувати інтереси всіх верств населення; по-друге, гарантувати можливості професійного і раціонального здійснення парламентської компетенції; по-третє, забезпечувати дієвість, ефективність, конструктивність парламенту, що унеможливується, коли депутатський склад перевищує межі доцільності і оптимальності, внаслідок чого законодавчий орган перетворюється в охлократичне віче, нездатне виконувати свої безпосередні функції. Тим самим численний парламент стає органом, який не відповідає своєму соціальному призначенню. Проте це зовсім не означає, що малочисельний вищий представницький орган завжди має переваги перед багаточисельним. Такий підхід ігнорує решту вимог, необхідних для належного вирішення депутатським корпусом питань, віднесених до повноважень парламенту.²

Цікаве дослідження щодо кількісного складу законодавчого органу зробив американський дослідник В.Остром. Він здійснив свій аналіз із урахуванням впливу керівних інституцій парламенту, який є неминучим для даного органу за умови великої кількості його членів. Серед його головних висновків – наявність чітких олігархічних тенденцій у численних законодавчих органах. Це він пояснює досить наочним і логічним прикладом: у міру того, як кількісний склад законодавчих органів збільшується, починають зростати і домінувати прерогативи керівництва, а голос рядового депутата не чується, а значить, і впливає все рідше. Коли законодавчий орган налічує кілька сотень членів, організоване обговорення ускладнюється і починають домінувати прерогативи керівництва, у зв'язку з цим увага акцентується на необхідності обмежень відповідних

¹ Азнар Марина. Воспитание референдумом // День. 2000. 13 апреля.

² Кривенко Л. Историко-порівняльний погляд на проблеми парламентаризму // Вісник Академії правових наук України. 2000. № 4 (19). С.58.

структур і посадових осіб. В. Остром навіть робить глобальний висновок про те, що «демократія жива тільки до тих пір, поки правління шляхом законодавчих зборів супроводжується ефективним обмеженням тих, хто здійснює прерогативи керівництва і виконує обов'язки представників зборів».¹

У перехідних суспільствах, яким є й сучасна Україна, велику роль відіграє виборче законодавство як дійовий інструмент формування демократії в цілому та демократичних інститутів. Саме в ньому проявляється справжній характер і суть демократії як громадської форми політичної свободи, а також правової держави з верховенством народовладдя. У цьому контексті потребує істотного вдосконалення закон України «Про вибори народних депутатів України», декілька статей якого Конституційний Суд України визнав неконституційними. Зокрема, досить актуальним є питання про скасування чотиривідсоткового бар'єра для партій, які можуть претендувати на розподіл місць у Верховній Раді за пропорційною системою. Цей бар'єр є, як вважають деякі аналітики, порушенням демократії, оскільки не враховує значного відсотка громадян, які віддали свої голоси конкретним партіям.² На наш погляд, реалізація цієї ідеї призведе до гальмування процесу структуризації парламенту, утруднення його роботи, розпорошення політичних сил і до зниження ефективності його роботи.

Верховна Рада як парламент України відіграє важливу роль у реалізації принципу розподілу влади. Цей принцип є важливим як з теоретичної, так і практичної точок зору. Суть його не стільки в розмежуванні, скільки у взаємодії гілок влади. Разом з тим розподіл влади без належних зусиль щодо реалізації наданих прав не забезпечує ефективного функціонування механізму управління державою. Реалізація ж принципу пов'язана з багатьма непростими проблемами. Досить складним є питання щодо участі Верховної Ради в подальшій долі вже прийнятого закону. У зв'язку з цим – необхідність підвищення контрольних повноважень парламенту, тим більше, що реалізація законів у нашій державі поки що знаходиться не на достатньому рівні. А це прямо пов'язане з втіленням у життя принципу верховенства закону.

¹ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С.60, 61.

² Див.: Журавський В. Вибирати необхідно по-новому // Голос України. 1998. 26 грудня.

Необхідно враховувати і ту обставину, що у стосунках між гілками влади не може бути безконфліктних відносин. Скоріше, навпаки, конфлікт може відігравати каталізуючу роль у процесах нормотворення. Головною проблемою для Верховної Ради тут має стати створення належних правових умов для недопущення того, щоб конфлікт перетворився у кризову ситуацію.¹

Серед питань, актуальних для діяльності Верховної Ради, слід виділити і питання про депутатську недоторканність, яке теж не випадково було винесено на Всеукраїнський референдум. Механізм згоди Верховної Ради на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності не є оптимальним. Він суперечить ст.24 Конституції, де підтверджено рівність всіх громадян перед законом, а також кримінально-процесуальному законодавстві у зв'язку з цим висловлюється точка зору, що народний депутат беззаперечно мусить мати особливий імунітет, але лише на період проведення пленарних засідань, що при затриманні на місці скоєння злочину такий імунітет має припинитись.² Обмежене застосування депутатської недоторканності може вважатися корисним, якщо воно має на меті боротьбу з корупцією. Проте не слід забувати, що основна ціль депутатської недоторканності – це забезпечення необхідного відповідного захисту членів парламенту для незалежного виконання ними своїх обов'язків та функцій. Депутатська недоторканність захищає свободу слова і свободу голосування без насилля. В кожній європейській країні суть недоторканності узгоджується з дебатами і виступами в парламенті, під час публічних засідань чи на засіданнях комітетів. У Нідерландах немає ненорушності депутатської недоторканності взагалі. Депутатів можуть арештувати в залі парламенту без попереднього узгодження з палатою, яку вони представляють. У Великобританії непорушність стосується арештів, пов'язаних лише з цивільною відповідальністю. У Німеччині та Греції непорушність стосується усіх арештів, пов'язаних з цивільною та кримінальною відповідальністю. Таким чином, недоторканність стосовно кримінальної відповідальності не є абсолютною, тому що повноваження вищих органів парламенту дозволяють відмовитись

¹ Бандурка Олександр, Древаль Юрій. Розвиток парламентаризму – безповоротний // Голос України. 1999. 14 грудня.

² Див.: Корж В. Парламентарі не мають права бути над законом // Юридичний вісник України. 1998. № 13. С.3.

або тимчасово відмінити їх.¹ В деяких публікаціях підкреслюється, що недоторканність обранців народу вважається заслугою демократії XIX ст., яка забезпечувала цій гілці влади незалежність.² Президент України Л.Кучма вважає, що обмеженню депутатської недоторканності слід зразу ж дати хід.³

Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, який відбувся 16 квітня 2000 року, висловився на підтримку усіх питань щодо реформування Верховної Ради. За надання Президенту додаткових повноважень стосовно розпуску парламенту висловились майже 85% громадян, а за обмеження депутатської недоторканності – більше 89%. Питання про зменшення чисельності депутатського корпусу знайшло підтримку 90% учасників референдуму. На користь двопалатного парламенту висловились 82% виборців.⁴

Після референдуму Л.Кучма звернувся з листами до Голови Верховної Ради І.Плюща та Прем'єр-міністра В.Ющенка з приводу імплементації відповідних рішень референдуму. В листах відзначається, що для виконання цих рішень необхідно внести зміни в Конституцію та виборче законодавство. Президент пропонує в ч.1 ст.76 замінити цифри «450» на «300». Зі ст.80 вилучити ч.3, яка відзначає, що «народні депутати не можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані або заарештовані» без згоди ВР України. Ст.90 пропонується доповнити новою ч.3; відповідно до якої глава держави може достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо вона протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у випадку незатвердження парламентом протягом трьох місяців підготовленого Кабінетом Міністрів проекту бюджету. П.8 ст.106 пропонується доповнити словами: «і в інших випадках, передбачених Конституцією України».⁵

Подальшого вдосконалення потребує структура Верховної Ради. Не є оптимальною система її комітетів, які виконують найсут-

¹ Азнар Марина. Воспитание референдумом // День. 2000. 13 апреля.

² Чемерис Ирина. Досьє для голосования // День. 2000. 11 апреля.

³ Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента» // Зеркало недели. 2000. 15 января.

⁴ Галух Александр. Все вопросы референдума поддержаны гражданами Украины // Факты и комментарии. 2000. 18 апреля.

⁵ Цит. за: Чемерис Ирина. Начало политического айкидо // День. 2000. 27 апреля.

тевішу роль у здійсненні законотворчого процесу. Вудро Вільсон, президент США у 1912-1920 роках, а також відомий фахівець з теоретико-політичних проблем, практики діяльності Конгресу США, зазначав, що комітети – це «майстерні законодавчого органу». Ця характеристика не втратила актуальності і до сьогодні. У більшості сучасних демократичних країн комітети є основною організаційною структурою законодавчого органу, відповідальною за розробку законопроектів, внесення до них поправок. Це пояснюється двома основними причинами. По-перше, оскільки число проблем, з якими стикаються демократичні уряди, дедалі зростає, законодавчі органи повинні опікуватися ширшим колом питань, а отже, продукувати більше законів і законодавчих актів. Законодавчим органам, які ухвалюють закони переважно на своїх пленарних засіданнях, часто важко продукувати належну кількість законодавчих актів, потрібних для ефективного вирішення широкого розмаїття політичних проблем, що постають перед державою. По-друге, окрім зростання кількості політичних проблем, що постають перед законодавчими органами, спостерігаються зростання складності цих проблем. Це вимагає від законодавчого органу удосконалення роботи з законопроектами.¹

Системи комітетів відрізняються за багатьма параметрами. Як вважає Олсон – видатний дослідник демократичних законодавчих установ, щоб розрізнити сильні і слабкі системи комітетів, можна використати кілька параметрів. Першим і найбільш важливим компонентом у системі комітетів є, за Олсоном, юрисдикція комітету або типи питань, якими опікуються комітети. Чи прив'язана юрисдикція комітету до конкретного предмета (скажімо, політики в галузі енергетики), чи кожен комітет має справу з відчутно відмінними проблемами? Крім того, чи є юрисдикція комітету та й сам комітет постійними чи тимчасовими, що змінюються з кожною новою сесією? Другим компонентом є теорія повноважень членів комітетів. Чи є склад комітетів відносно стабільним, чи він змінюється з кожною новою сесією? Третій параметр стосується підбору голів комітетів. Чи обирається керівник комітету з огляду на стаж його роботи в комітеті на основі результатів голосування, або його

¹ Браун Тревор, Рижова Наталія, Вайз Чарльз. Структура та діяльність парламентських комітетів // Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади. К., 1997. С.33.

призначає керівництво парламенту? Четвертий параметр стосується сфери діяльності комітету. Чи бере комітет участь у законодавчому процесі, перегляді рішень адміністративних органів, розслідуванні та розподілі бюджетних асигнувань? П'ятий параметр визначає, яке місце посідає комітет у законодавчому процесі? Чи розглядає комітет поданий законопроект до початку пленарного засідання, чи він займає вторинну позицію, тобто розглядає його після обговорення на пленарному засіданні? Чи може він переробити запропонований законопроект, чи він просто визначає другорядні деталі законопроекту?¹ Відповіді на ці запитання вказують на силу чи слабкість системи комітетів, а самі проблеми, визначені Олсоном, можуть слугувати орієнтиром для удосконалення роботи комітетів Верховної Ради.

У лютому 2000 року у Верховній Раді України нараховувалося 24 комітети, але 5 з них пов'язані з правовими питаннями та діяльністю силових структур (з питань правової політики держбудівництва і місцевого самоврядування, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю, національної безпеки і оборони).² Вони часто дублюють один одного, що не на користь справі. Саме Верховна Рада відповідно до Конституції (ст.89) має право затверджувати перелік цих комітетів. Не зовсім чітко визначений і статус комітетів. Деякі з положень закону «Про постійні комісії Верховної Ради України» від 8 червня 1995 року не можна вважати такими, що відповідають нормам Конституції. Зокрема, це стосується права законодавчої ініціативи. Необхідно здійснити деякі заходи, які б підвищили ефективність політичної структурованості.³

На зламі другого і третього тисячоліть перед Україною стоять важливі і складні завдання. Значна роль в їх вирішенні належить органу законодавчої влади – Верховній Раді України. Ця роль може бути творчою і плідною при удосконаленні її роботи, конструктивній співпраці з іншими гілками влади. Якість законодавчого процесу потребує поліпшення. Не випадково у 1998-1999 роках Президент

¹ Браун Тревор, Рижова Наталія, Вайз Чарльз. Вказана праця. С.34.

² Сформировано новое руководство // Факты и комментарии. 2000. 5 февраля.

³ Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. С.240.

України був змушений застосувати право вето до 117 законодавчих актів.¹ По суті, в жодній із сфер економічної діяльності поки що немає логічно завершеного системного законодавчого забезпечення.

§2. ВИКОНАВЧА ВЛАДА: КОМПЕТЕНЦІЯ, ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

В сучасній теорії держави та права відзначається, що на відміну від законодавчої влади, яка має первинний, верховенствуючий характер, виконавча (адміністративна) влада має за своєю суттю вторинний похідний характер.² Проте історична практика, в тому числі семи десятиліть існування СРСР, свідчить, що виконавча влада, завдяки своїм істотним ознакам – універсальності і предметності набуває першорядного значення, адже її органи діють безперервно і скрізь, на усій території держави. Предметність виконавчої влади означає, що виконавча влада, на відміну від законодавчої і судової, має інший зміст, оскільки спирається на людські, матеріальні, фінансові та інші ресурси, використовує такі важливі важелі, як службове (кар'єрне) зростання і система матеріальних і моральних заохочень. Виконавча влада має відверто «силовий» характер, оскільки функціонування державної влади знаходить своє втілення в адміністрації, яка нерідко вирішує і долі людей, і життєво важливі для них питання, в безпосередньо силових формуваннях: армії, органах безпеки, міліції. Все це складає об'єктивну основу для концентрації державної влади саме виконавчими органами. Так було в радянські часи, і ця традиція є дуже стійкою. Подолання інерції цієї тенденції може йти через створення дійових механізмів стримувань і противаг та ефективні важелі політичної відповідальності як з боку законодавчої влади (через розвинуте законодавство – правові закони), так і з боку судової влади (через судовий контроль і конституційний нагляд).

Розподіл єдиної державної влади на три відносно самостійні і незалежні гілки влади попереджує можливі зловживання владою і

¹ Див.: Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік // Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

² Теория права и государства / Под ред. проф. В.В.Лазарева. М., 1996. С.327.

виникнення управління на тоталітарній основі, тобто управління, не зв'язаного правом.

Стосунки між законодавчою та виконавчою владами повинні ґрунтуватися на таких принципах: закони мають вищу юридичну силу і приймаються лише законодавчими органами; виконавча влада повинна займатися в основному виконанням законів і лише обмеженою нормотворчістю; між органами законодавчої і виконавчої влади повинен бути забезпечений баланс повноважень, який виключає перенесення центру прийняття владних рішень, а тим більше повноти влади на одного з них; жодна з трьох гілок влади не повинна втручатися і тим більше зливатися з іншою владою; конфлікти про компетенцію повинні вирішуватися лише конституційним шляхом у рамках юридичної процедури, тобто Конституційним Судом; конституційна система повинна передбачати правові способи стримування кожної влади двома іншими.¹

Проте, як відзначає Ю.М.Тодика, в умовах перехідного періоду, нестабільності економічних процесів, невизначеної соціальної структури суспільства, низької політико-правової культури населення, парламентарів, держапарату реально забезпечити принцип поділу влад непросто, але необхідно, оскільки без розподілу влад і результативної системи стримувань і противаг не може бути правової державності, забезпечення прав і свобод громадян України, формування дієздатних структур громадянського суспільства. Впровадження на практиці даного принципу в Україні спрямовано на раціоналізацію і оптимізацію діяльності державного механізму, всіх його структур і підвищення на цій основі ефективності його функціонування.²

Разом з тим, як підкреслюють сучасні теоретики права, в певних умовах суспільного розвитку (гостра структурна криза, розпад державності, анархія, іноземне військове втручання і т.п.) єдність влади як зосередження усієї повноти державної влади в руках якогось органу, як і авторитаризм у цілому, можуть сприяти покращенню керованості суспільством, стабілізації становища, подоланню анархії. Але така ситуація допустима лише на певний період і в принципі має мало спільного з марксистською концепцією єдності

¹ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С.124.

² Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. Х., 1999. С.75.

влади, яка передбачає постійне єдиновладдя певного виду державних органів.¹

Принцип розподілу влад не відмінняє необхідності взаємодії гілок влади, єдності державної політики з принципових питань. На певному етапі розвитку нашої держави виникла своєрідна «ейфорія» розподілу влад, в результаті чого посилилась конфронтація між владними структурами за пріоритет повноважень, знизилась керованість державою. Теоретично перебільшена увага до розподілу влад є односторонньою, як правильно зазначають В.Тацій і Ю.Тодика, викривляє реальну картину організації і функціонування державної влади. Тому як в теоретичному, так і практичному аспектах важливо подолати цю однобічність для розвитку державності, нормальної життєдіяльності суспільства.²

Конституція України 1996 року визначила основи державної влади в Україні, взаємостосунки державних структур, рамки правового поля діяльності різних гілок влади. Запровадження у 1991 році інституту президентства, визначення його конституційно-правового статусу суттєво вплинуло на здійснення державної влади, принцип розподілу влад, на політичну практику і теорію.

Главі держави належить центральне місце в системі вищих органів державної влади. Інституція глави держави є своєрідним відбиттям традицій та парадигм монархічного державного улаштування пізньофеодальної доби. Зараз вона сприймається як уособлення єдності націй, символ держави, гарант цілісності спільноти, об'єднаної державою, чинник гармонійної та ефективної взаємодії гілок державної влади між собою.³

Президент України як глава держави є органом держави. Його статус як глави держави в більш концентрованому вигляді закріплено в ст.102 Конституції України.

Президент України як глава держави характеризується наступними ознаками: він має конституційно визначений статус, який розкривається в його повноваженнях; специфікою його формування шляхом обрання громадянами України, які мають виборче право. Президента наділено державно-владними повноваженнями, які дають йому право приймати рішення, обов'язкові для виконання,

¹ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. М., 1997. С.93.

² Тацій В., Тодика Ю. Функціонування державної влади в аспекті конфліктології // Право України. 1997. № 8.

³ Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. С.89.

організувати виконання прийнятих ним указів як через Кабінет Міністрів, так і Адміністрацію Президента, інші владні структури.¹

Визначення ролі і місця Президента в структурі вищих органів державної влади республіки важливо з точки зору проблем взаємодії різних гілок влади, забезпечення нормального функціонування державного механізму, загальної характеристики форми правління. Конституція України (ст.5) встановлює, що Україна є республікою. Але не вказується, яка це республіка. Згідно з прийнятою класифікацією республіки за формою правління можуть бути парламентськими, президентськими, парламентсько-президентськими (напівпарламентськими), напівпрезидентськими (президентсько-парламентськими). Форма правління, як відомо, показує, як утворюються вищі органи влади, які їх повноваження, як вони взаємодіють, на яких засадах народ бере участь у формуванні вищих органів влади.

Під час конституційного процесу були пропозиції чітко визначити форму правління в Основному Законі, але вони не знайшли підтримки. Тому це питання є дискусійним в юридичній та політологічній літературі. В.С.Чиркін вважає, що «за формою правління Україна є парламентською республікою з елементами президентської республіки».² З таким визначенням не згоден Ю.Тодика, який вважає, що Україна є напівпрезидентською республікою. Його аргументи варті того, щоб їх навести детальніше. Якщо до прийняття Конституційного Договору між Верховною Радою і Президентом України від 5 червня 1995 р. можна було характеризувати Україну як напівпарламентську республіку, то зараз, – пише Ю.Тодика, – «це напівпрезидентська республіка, тобто республіка, де президент має більші повноваження, ніж парламент». Відповідно до п.10 ст.106 Конституції України Президент України за поданням Прем'єр-міністра України призначає членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також глав місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах. Він має право відміняти акти Кабінету Міністрів України і акти Ради Міністрів АР Крим (п.16 ст.106 Конституції). Згідно з п.4 «Перехідних положень» Конституції України Президент протягом трьох років після вступу в силу Конституції України має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів за підписом Прем'єр-міністра

¹ Тодика Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Х., 1999. С.27.

² Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С.423.

України укази з економічних питань, не врегульованих законом. «Тому, – робить висновок Ю.Тодика, – немає ніяких підстав вважати Україну парламентською республікою. Вона – напівпрезидентська республіка з достатньо великими повноваженнями Президента України в різних сферах, включаючи й законодавчу».¹

Погоджуючись у цілому з цією аргументацією, хотіли б лише зазначити, що характеристика України до 1995 року (до Конституційного Договору) як напівпарламентської республіки буде дещо неповна, якщо не згадати, що в той час наша держава була унікальним поєднанням парламентської республіки з елементами президентської й радянської влади. Особливо це було характерним для періоду 1991-1994 років. Йшов пошук оптимальної для України форми правління, сильний вплив мали рудименти тоталітаризму, радянсько-компартійної системи, не вистачало практично-політичного досвіду, відсутнім був Основний Закон незалежної України, чинною була Конституція Української РСР із змінами, які суперечили одна одній і конкретним реаліям політичного життя, і тому, як нам здається, визначення України як напівпарламентської республіки до 1995 року потребує доповнення.

Відповідно до свого правового статусу Президент України виступає суб'єктом найрізноманітніших конституційно-правових відносин, діє в межах конституційно визнаної компетенції. Президент займає особливе становище в системі державних органів України, оскільки він виступає від імені держави, є гарантом дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету і територіальної цілісності України. Компетенція Президента зумовлена похідністю президентської влади від народу, внаслідок чого Основний Закон наділяє Президента значною за обсягом компетенцією. Він конституційно має повноваження у різних сферах життя, які, на думку Лідії Кривенко, можна класифікувати на декілька основних груп: 1) у сфері представництва; 2) у галузі державного управління; 3) у сфері законодавчої діяльності; 4) у судовій галузі; 5) у галузі громадянства; 6) надзвичайні повноваження.²

Компетенція Президента України має як би подвійний характер. Президент виступає, з одного боку, як глава держави, а з іншого – як керівник монократичного органу, який наділено відповідними

¹ Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. С.65.

² Кривенко Лідія. Президент України: конституційно-правовий статус // Віче. 1994. № 12. С.6.

повноваженнями по організації свого апарату, має повноваження стосовно структурних ланок і окремих співробітників своєї адміністрації, різного роду дорадчих і консультативних органів. Ця компетенція Президента пов'язана з діяльністю Президента як адміністратора і закріплена в підзаконних нормативно-правових актах, більшість з яких прийнято самим Президентом. Подвійна суть статусу Президента України погоджує і подвійність його компетенції.

Після запровадження інституту президентства українська модель напівпрезидентської республіки характеризувалась більш помірними повноваженнями Президента України і сильними позиціями Верховної Ради. Вона, з одного боку, дозволяла Верховній Раді зберігати в своїх руках контроль над виконавчою владою (право вето на акти Президента і Кабінету Міністрів, затвердження кандидатури Прем'єр-міністра і керівників ключових міністерств, висловлення недовіри уряду), а з іншої – робила стійкішими позиції Президента за рахунок послаблення Кабінету Міністрів, ротацій прем'єр-міністрів при активізації парламентської опозиції і загостренні політичної ситуації. У підсумку це дозволяло главі держави зберігати загальний внутрішньополітичний курс економічних реформ, маневруючи при необхідності кадрами. Підсумковий же варіант Конституції, прийнятий у 1996 р., закріпив за Президентом, головним чином, функції глави держави, висунувши його за рамки звичної тріади гілок державної влади.¹

У зв'язку з цим виникає цікаве й складне питання: до якої ж влади належить Президент України, чи не стає президентська влада окремою, четвертою гілкою влади? Досить оригінальну відповідь на це питання дає Ю.Тодика. Він пише: «Використовуючи метод виключення, можна з впевненістю сказати, що Президент України не входить ні в законодавчу, ні в судову гілки влади, але функціонально він дуже близький до влади виконавчої, хоча з формально-юридичної точки зору можна сказати, що Президент України не входить в систему виконавчої влади».² Проте разом з тим і Конституція України, і ряд законів України, низка підзаконних актів надають Президенту досить значні повноваження саме у сфері виконавчої влади.

¹ Серегина Светлана. Что может Президент // Бизнес-информ. 1997. № 1. С.16, 17.

² Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. С.207.

Непростим, на наш погляд, є питання і про те, чи входить Президент України в законодавчу гілку влади. Адже в законодавчій сфері Президент України має право підписувати закони, прийняті Верховною Радою України, і накладати відкладальне вето. Протягом трьох років після вступу в силу Конституції за Президентом зберігалося право видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, з метою завершення економічної реформи (п.4 розділу XV Конституції). Правда, при цьому таке повноваження зберігалося з низкою застережень. Зокрема, видання такого нормативного указу повинне супроводжуватись одночасним поданням відповідного законопроекту в Верховну Раду. Такий указ ставав чинним лише у випадку, якщо протягом 30 календарних днів з моменту подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада не прийме закон чи не відхилить поданий законопроект більшістю її конституційного складу (тобто 226 голосами), і діє до часу вступу в силу закону, прийнятого Верховною Радою з цього питання. В той же час Президент залишається суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, причому законопроекти, визначені ним як невідкладні, розглядаються Верховною Радою поза чергою (ст.93 Конституції України).

Слід відзначити, що Президент України досить активно використовував свої повноваження у законодавчій сфері. Так, 28 червня 1999 р. в один день Президент подав у Верховну Раду більше 30 указів з економічних питань, які викликали неоднозначну реакцію у народних депутатів. Головним було питання, чи не втручається Президент своїми указами у врегульовані законом питання. У підсумку депутати підтримали укази по створенню вільних економічних зон в Донецьку, Трускавці, Яворові, Закарпатті, про проведення експерименту в житловому будівництві на прикладі Київміськбуду. Проте не були підтримані укази, які торкалися продажу землі. Як вважали народні депутати, земельні питання, зокрема торгівля землею, торкаються національної безпеки, збереження держави, його суверенітету, і, згідно з Конституцією, земельні відносини регулюються винятково законами, парламентом, а не указами Президента. Тому Верховна Рада виступила проти як торгівлі земельними паями, так і роздроблення земель.¹

¹ Шевчук Ю. Температура на парламентській «кухні» // Голос України. 1999. 17 липня.

Важливою державно-правовою проблемою є співвідношення повноважень Президента України і Кабінету Міністрів. Світлана Серьогіна вважає, що Конституція України 1996 р., позбавивши Президента статусу глави виконавчої влади і іменуючи його лише главою держави (ст.102, ч.1), разом з тим фактично зберегла за ним (майже повністю) обсяг повноважень, які йому належали за Конституцією 1978 р. як главі виконавчої влади. Ця внутрішня суперечливість нової Конституції призвела на практиці до фактичного домінування Президента в системі органів виконавчої влади України. Широке повноваження по формуванню виконавчої гілки влади і контролю за її діяльністю дали можливість Президенту підпорядкувати собі як Кабінет Міністрів України, так і всю «виконавчу вертикаль».¹

Петро Шляхтун висловлює думку, що де-факто главою державної виконавчої влади в Україні є Президент, бо за Конституцією саме він призначає не тільки Прем'єр-міністра, а й членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій. Але оскільки Президент не очолює уряд і не визначається Конституцією главою державної виконавчої влади, то він не несе відповідальності за діяльність цієї влади та її вищого органу – Кабінету Міністрів.²

В.Б.Авер'янов у зв'язку з цим відзначає, що підлеглість Кабінету Міністрів Президенту свідчила б про те, що останній є вищою структурною ланкою відносно уряду, а це прямо суперечить ст.113 ч.1 Конституції, відповідно до якої Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади.³

Згідно з Конституцією України Президент не лише призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра України, призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів уряду України, але й припиняє їх повноваження на цих посадах. Він скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів АР Крим. Разом з тим чинна Конституція посилила позиції Прем'єр-міністра відносно Президента України, закріпивши за главою уряду повноваження, які може реалізувати Президент лише за умови попередньої згоди.

¹ Серьогіна Светлана. Проблемы определения полномочий Президента Украины // Бизнес-информ. 1998. № 15. С.12.

² Шляхтун Петро. За що боролися... або Чи вдасться «червоному» парламенту «повернути кермо на 180 градусів»? // Голос України. 1998. 24 березня.

³ Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. К., 1997. С.10.

Мається на увазі призначення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також глав місцевих державних адміністрацій і припинення їх повноважень на цих посадах (п.10 ст.106 Конституції); утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших органів виконавчої влади (п.15 ст.106). Крім того, у випадку дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст.108-111 Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на посаду нового глави держави також покладається на Прем'єр-міністра України.

Разом з тим інші аналітики вважають, що прийняття Конституції 1996 р. зумовило певне обмеження монополії глави держави на керівництво структурами виконавчої влади. Це виявляється в закріпленні норм про призначення прем'єра лише за згодою більшості конституційного складу Верховної Ради (ч.1 ст.114.); можливість припинення повноважень уряду внаслідок прийняття Верховною Радою резолюцій недовіри (ст.87, 115). Ці акти у поєднанні з вищевказаними нормами щодо призначення членів Кабінету Міністрів, а також положенням про те, що акти глави держави, видані на виконання значної частини його повноважень, вимагають скріплення підписами керівника уряду і міністра, відповідального за акт та його виконання (ч.4, п.31 ст.106), створювали передумови істотного обмеження ролі глави держави в функціонуванні виконавчої влади.¹

Відповідно до указу Президента України Л.Кучми від 14 квітня 2000 року «Про стратегію реформування державної служби в Україні» посада Прем'єр-міністра віднесена до *політичних*, що означає, що він повинен зосередитись на визначенні урядової політики, розв'язанні стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства.²

Сам діючий Президент України Л.Кучма вважає, що в нашій державі «у прем'єр-міністра реальної влади і повноважень незмірно більше, ніж у президента». Разом з тим він підкреслює, що є «прибічником сильної президентської влади, але для цього в країні повинні бути створені відповідні умови. Окрім усього іншого; важли-

¹ Мельниченко Віктор. Пошуки моделі державного управління тривають // Віче. 1999. № 12. С.9.

² Про стратегію реформування системи державної служби в Україні. Указ Президента України Л.Кучми від 14 квітня 2000 року // Урядовий кур'єр (Орієнтир). 2000. 19 квітня.

во, щоб лідер держави мав час не лише декларувати наміри, але й реалізовувати їх на практиці».¹

Разом з тим слід, очевидно, погодитись з твердженням тих науковців, які вважають, що практика взаємовідносин між Президентом і Кабінетом Міністрів свідчить, що становлення уряду як самостійного в рамках своєї компетенції вищого органу державної виконавчої влади не відбулося. Навпаки, незважаючи на радикальну зміну конституційного статусу Президента України, останній залишив за собою роль неформального голови уряду та виконавчої влади в цілому.² Дискусійними, на наш погляд, є твердження С.Серьогіної про те, що «політико-правовий досвід України 1991-1997 років, виконання Президентом функцій глави виконавчої влади призводить до деградації уряду як такого і в той же час гіпертрофазії Адміністрації Президента».³ Заперечення викликає перша частина твердження. Навряд чи правомірно говорити *про «деградацію» уряду протягом всього періоду 1991-1997 років*. За цей час його очолювали різні люди, які мали різний рівень влади як з об'єктивної, так і суб'єктивної точок зору. У 1993 р. уряд Прем'єр-міністра Л.Кучми мав повноваження більші з багатьох питань, ніж Президент України Л.Кравчук, користуючись правом видавати декрети, про що вже писалося в попередньому розділі. Що стосується ролі Адміністрації Президента, то сам Л.Кучма зазначав, що дійсно значна частина реформацийних кроків йде від Адміністрації Президента, а не від Кабінету Міністрів, але він хотів би, щоб було навпаки.⁴

С.Серьогіна також вважає, що практика, коли Президент є неформальним главою виконавчої влади, «є недопустимою з точки зору основ конституційного ладу України, зокрема таких, як принцип верховенства права, розподілу влад і законності... При наявності посади прем'єр-міністра, який очолює уряд, немає ніяких під-

¹ Ванденко Андрей. Леонид Кучма: «Когда в 1987 году я впервые попал за границу, то ездил по Италии и без конца оглядывался по сторонам в поисках шпионов, жаждущих выведать тайны у директора «Южмаша»...» // Факты и комментарии. 1999. 24 сентября.

² Серьогина Светлана. Проблемы определения полномочий Президента Украины. С.13.

³ Там само.

⁴ Мостовая Юлия. Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента» // Зеркало недели. 2000. 15 января.

став для створення ще якогось надурядового органу для керівництва системою виконавчих органів державної влади».¹

Як вирішується це питання в державах з усталеною, розвинутою та давньою демократією? В країнах, де поряд з постом президента є пост глави уряду, питання конституційного розмежування їх повноважень вирішується по-різному. Наприклад, Конституція Італії проводить достатньо чітко розподіл повноважень між цими посадовими особами. Якщо президент – глава держави, то згідно зі ст.95 «Голова Ради Міністрів керує загальною політикою уряду і несе за неї відповідальність».² Таким чином, Конституція Італії наділяє виконавчою владою перш за все голову уряду, а не главу держави – президента. Приблизно в такому аспекті вирішується проблема розмежування повноважень президента і голови уряду в Конституції ФРН.³ Взагалі в тих державах, де існують президент і прем'єр-міністр, обов'язково виникають проблеми співвідношення їх повноважень.⁴ Навіть у такій правовій державі, як Франція, конституційною моделлю V Республіки закладено основи для потенційного конфлікту між Президентом і Головою Ради Міністрів. Ст.9 Конституції Франції декларує: «Президент головує в Раді Міністрів»,⁵ і в той же час ст.21 визначає: «...прем'єр-міністр керує діяльністю уряду».⁶ Ця невизначеність призводить до певних розходжень в тлумаченні Конституції і пристосуванні її норм до обставин життя. У V Республіці у випадку, коли президентська і парламентська більшість збігаються, беззаперечно першість і главенство у галузі виконавчої влади належить президенту, в той час як на долю прем'єр-міністра і уряду випадає реалізація рішень, ухвалених на президентському рівні. Перемога ж на парламентських виборах партії чи блоку партій, опозиційних президенту, призводить до обмеження фактичної компетенції глави держави у сфері виконавчої влади.⁷

Таким чином, можна зробити висновок, що і у розвинутих демократіях, країнах з напівпрезидентською формою правління за

¹ Серегина Светлана. Вказана праця. С.13.

² Конституция Италии // Конституции зарубежных государств. М., 1996. С.262.

³ Основной закон ФРГ // Там само. С.177.

⁴ Коломієць Ю.М. Институт глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн. Х., 1998. С.108.

⁵ Конституция Французской республики // Там само. С.108.

⁶ Там само. С.110.

⁷ Коломієць Ю.М. Вказана праця. С.151.

конституційною моделлю найближчих до України, немає чітких правових гарантій, які б забезпечили певний розподіл, повне відокремлення діяльності глави держави від виконавчої влади.

«Вторгнення» однієї гілки державної влади в прерогативи іншої, безумовно, не сприяє забезпеченню стабільності конституційного ладу. Але політико-правова практика країн розвинутої демократії свідчить, що навіть там, де на конституційному рівні закріплено баланс повноважень різних гілок влади, що передбачає їх незалежність одна від одної, їх взаємний контроль, достатньо часто має місце перевищення повноважень як з боку уряду, так і з боку парламенту. Подібне, скоріше, не виняток, а характерна риса сучасної державності в багатьох демократичних країнах, незважаючи на те, що в конституціях цих країн закріплено принцип розподілу властей, – такий висновок роблять російські правознавці.¹

У Конституції України поставлені певні бар'єри, покликані стримувати процес перетворення президентської влади в авторитарну. По-перше, антидиктаторським засобом, вважає вчений-правознавець М.А.Сахаров, – є те, що президент обирається безпосередньо народом і несе перед ним відповідальність. Проте, на думку Ю.Коломійця, це спрацьовує тільки в стабільному, правовому, високоцивілізованому суспільстві. Справа в тому, що в перехідні періоди народу – розчарованому, з втраченими ідеалами і надіями – досить важко розібратися в складнощах політичної ситуації, в особистостях президентів. Це підтверджує досвід колишніх радянських республік, сьогодні – самостійних незалежних держав, як, наприклад, Білорусі. У зв'язку з цим грецький філософ Демокрит ще в V ст. до н.е. писав, що немає абсолютної гарантії того, що обранцями завжди і в усіх випадках будуть тільки кращі громадяни. По-друге, антиавторитарним засобом Конституції можна вважати те, що Президент України є тільки главою держави і не виступає головою уряду. Окрім того, єдиним органом законодавчої влади в Україні Конституція визнає парламент України – Верховну Раду.²

Становлення інституту президентства в США нараховує більше двох століть. Такого досвіду наша країна не має, звідси, в ході розвитку державності виникають різного роду «перекуси», специфічні проблеми та складнощі.

¹ Правовой статус Президента Российской Федерации. М., 1997. С.100.

² Коломієць Ю.М. Вказана праця. С.217.

В політологічній та юридичній літературі відзначається, що у постсоціалістичних країнах формується особливий різновид президентської влади, який характеризується наступними рисами: а) тенденцією до «демократичного вождизму»; б) комплексним характером; в) зосередженням у себе функцій арбітра стосовно інших влад; г) наявністю контрольних повноважень.¹

Тенденція до «демократичного вождизму» виявляється в тому, що президенти в більшості постсоціалістичних республік прийшли до влади під демократичними лозунгами. Вони руйнували тоталітаризм, і багато хто з них продовжують боротися з його наслідками і зараз. Це мало місце певною мірою і в Україні.

Комплексний характер президентської влади виявляється у тому, що вона охоплює і поєднує деякі елементи повноважень інших державних структур. Саме це є і в Україні, тому навряд чи можна говорити про порушення принципу верховенства права, розподілу влад і законності. Функції Президента України пов'язані з діяльністю різних гілок влади, особливо з виконавчою і парламентом, і тут теж немає ніяких нездоланих меж в реалізації владних повноважень.

Принципальною ознакою нової президентської влади є її прагнення встати над іншими владами, зосередивши у себе функції арбітра стосовно них. Конституції деяких країн надають главі держави роль арбітра. Так, згідно з Конституцією Франції президент «слідкує за дотриманням Конституції, забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також наступність держави».² Президент вважається верховним арбітром з усіх проблем, з котрими стикається уряд. Він не несе політичної відповідальності за свої дії під час виконання своїх обов'язків ні перед яким органом і ніким не контролюється (ст.68 Конституції).³ Подібні функції передбачені конституціями Вірменії, Грузії, Казахстану, Таджикистану, Узбекистану, Росії.⁴ Проте в Україні арбітражна функція Президента стосовно інших вищих органів державної влади і необхідність застосування ним узгоджувальних процедур з ме-

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С.376–379.

² Французская Республика. Конституция Французской Республики Конституция и законодательные акты. М., 1989. С.31.

³ Там само. С.35.

⁴ Див.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1997; Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М., 1996. С.52.

тою скоординованого функціонування державних структур на конституційному рівні не закріплена.

У президентській владі постсоціалістичних країн, зокрема і країн СНД, є досить вагомий контрольні повноваження, які належать їм згідно з конституційними нормами, чим встановлені президентами за собою фактично. Стосовно уряду – це звіти перед президентами, пряме підпорядкування міністрів і безпосередні вказівки прем'єр-міністрам. Щодо України, то тут останнім часом стосунки між Президентом та Прем'єр-міністром набули деяких нових рис. Президент надав Прем'єру В.Ющенку фактично повну свободу у формуванні уряду, аргументуючи це тим, що Прем'єру вирішувати складні проблеми, і тому він повинен забезпечити основні сектори роботи тими кадрами, які вважає найкращими.¹

Сам Прем'єр-міністр В.Ющенко стосовно взаємодії різних гілок влади висловився так: «Свою місію новий уряд зможе адекватно нести тоді, коли запрацюють такі механізми. Перший – солідарна відповідальність уряду та парламенту. Принципи формування «солідарної відповідальності уряду і парламенту» мають бути закріплені відповідною угодою між виконавчою владою та Верховною Радою. Другий – Стабілізаційний пакт, що зробить односторонніми виконавчу владу та найважливіші економічні суб'єкти, які в основному формують витрати виробництва та ціни. Учасники цього Пакту мають погоджувати поміж собою політику зарплати, цін та обмінного курсу, аби не допустити поглиблення дестабілізаційних процесів. Третій механізм – зміцнення та розвиток інституцій суспільного консенсусу. Це механізм розвитку громадянського суспільства».² Такий план, без сумніву, за умови його повної реалізації буде сприяти взаємодії гілок влади, консолідації суспільства, зміцненню соціального опертя владних структур.

Як відомо, структура президентської влади у світі різноманітна. В низці держав, поряд з постом президента, встановлено пост віце-президента (США, Аргентина, Індія, Мексика). Як правило, цей пост встановлюється в країнах з президентською формою правління. Виняток складають, зокрема, напівпрезидентська система в

¹ Юлія Мостовая. Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента» // Зеркало недели. 2000. 15 января.

² Розквіту Української держави – високий професіоналізм і бездоганну моральність. З виступу Віктора Ющенка на засіданні Верховної Ради України 22 грудня 1999 року // Урядовий кур'єр. 1999. 23 грудня.

Болгарії і парламентська система в Індії та Швейцарії. В різних країнах віце-президенти мають різні функції та повноваження. В більшості країн – один віце-президент, але в деяких – 2 (КНДР), Сирії – 3, в Афганістані було 4. Є прецеденти, коли діють перший віце-президент і віце-президент (Перу, Танзанія, Сьєрра-Леоне).¹ У Конституції України ця посада не передбачена. Ю.Тодика та В.Яворський вважають, що таку посаду слід запровадити і в Україні. Вони аргументують це тим, що необхідно забезпечити механізм заміщення президента. Конституція України (ст.112) встановлює, що у випадку дострокового припинення повноважень відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на посаду нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України, який в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені п. п. 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 ст.106 Конституції України. Тобто Прем'єр-міністр в цей період не зможе звертатися з посланнями до народу і з щорічними та позачерговими посланнями до парламенту України про внутрішнє та зовнішнє становище країни, призначати всеукраїнський референдум стосовно змін Конституції України відповідно до ст.156 Конституції, припиняти повноваження Верховної Ради України, призначати членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і т.д. Разом з тим Прем'єр-міністр України має необхідні державно-владні повноваження для реалізації функцій глави держави в даний період. Але не всіх тих, якими міг би користуватись віце-президент за певних умов.²

На наш погляд, автори цієї пропозиції про запровадження посади віце-президента України пішли дещо ускладненим шляхом.

По-перше, запровадження посади віце-президента аргументується лише необхідністю заміщення в необхідному випадку посади президента. Цей випадок є досить рідкісним і лише заради цього вводити посаду віце-президента навряд чи доцільно. Виходить, що основне завдання віце-президента чекати, коли він замінить президента.

¹ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С.89.

² Тодика Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. С.20–22.

По-друге, запровадження посади віце-президента, враховуючи нашу ментальність та політичну практику самостійного розвитку, може призвести до політичного протистояння, політичного конфлікту, політичної кризи в вищих структурах влади, створення зайвого двоцентризму. Для протистояння гілок влади може додатись ще протистояння всередині президентської структури.

По-третє, політична практика запровадження посади віце-президента в СРСР та Росії дала негативні наслідки і від неї відмовилися. Цей пост виявився зайвим у нашій владній ієрархії. У 1993 р. тодішній Президент України Л.Кравчук пропонував ввести цю посаду, але його не підтримали.

По-четверте, Прем'єр-міністр згідно з чинною Конституцією замінитиме цю посаду порівняно нетривалий період, і тому його неспроможність, наприклад, звертатись з щорічними посланнями до парламенту чи призначати всеукраїнський референдум в цей час навряд чи буде гостроактуальною.

По-п'яте, як нам здається, простіше було б наділити Прем'єр-міністра тими функціями, які він поки що може виконувати при заміщенні посади Президента зараз, змінивши відповідно Конституцію, ніж запроваджувати нову посаду віце-президента.

Конституція України в цілому визначила принципові засади функціонування виконавчої влади, встановила пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. Проте, як відзначають фахівці, ця регламентація вже відстає від потреб управлінської практики. Фактично у цій сфері діє лише один закон України «Про місцеві державні адміністрації», інші ж закони, в тому числі такі ключові, як закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», існують як проекти. Не вирішені питання про відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, про контроль за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі судовий.¹

У контексті реформування виконавчої влади пропонується підвищення статусу глави уряду. Зокрема, деякі аналітики вважають доцільним внести до Конституції зміни, відповідно до яких припинення повноважень Прем'єр-міністра потребує обов'язкової

¹ Битяк Ю. Оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади – головна мета адміністративної реформи в Україні // Вісник Академії правових наук України. 2000. № 4(19). С.12.

згоди парламенту (п.9, ст.106), а припинення повноважень членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади можливе лише за поданням глави уряду (п.10, ст.106).¹ Навряд чи доцільно, щоб функцію політичного представництва поряд з міністром виконував його перший заступник², оскільки лише міністр наділений правом брати участь у реформуванні колективної позиції уряду. Видається також недоцільним надання статусу політичного діяча головам облдержадміністрацій та їх першим заступникам, як це пропонується авторами Концепції адміністративної реформи в Україні.³ Сам факт виконання ними функцій політичного представництва може стати збудником напруженості у стосунках між держадміністраціями та обласними радами, що навіряд чи бажано з огляду на можливість останніх висловити недовіру главі адміністрації (ч.9 і 10 ст.118 Конституції). Визнання голів адміністрації політиками підриває їхній статус представників держави в регіоні.⁴

Важливі кроки щодо реформування виконавчих органів влади були зроблені Президентом України у грудні 1999 року. 15 грудня 1999 року Президент підписав указ «Про систему центральних органів виконавчої влади», в якому, виходячи з необхідності впорядкування системи центральних органів виконавчої влади та відсутності відповідного законодавчого регулювання, з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні, керуючись ст.106 і 116 Конституції України чітко визначив функції центральних органів виконавчої влади. В цьому документі підтверджується, що вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади входять також міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Міністерство є головним (провідним) органом в системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які за-

¹ Мельниченко Віктор. Пошуки моделі державного управління тривають // Віче. 1999. № 12. С.19.

² Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні. К., 1998. С.23.

³ Там само. С.26.

⁴ Мельниченко Віктор. Вказана праця. С.20.

гверджує Президент України. Керівників центрального органу виконавчої влади та його заступників призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Повноваження керівника та його заступників на цих посадах припиняє Президент України.¹ Іншим Указом Президента України від 15 грудня 1999 року встановлено склад Кабінету Міністрів України.² Із 89 органів центральної виконавчої влади, які були до цього Указу, залишаються лише 35, підвищиться керованість і відповідальність посадових осіб, зменшаться витрати на утримання держапарату.³ Кількість державних чиновників скорочено, Президент 13 березня 2000 року вніс до Верховної Ради проект закону «Про Кабінет Міністрів України», доопрацьований за участю уряду, в якому враховано проведення адміністративної реформи.⁴ Відповідно до стратегії реформування системи державної служби України основними цілями і завданнями державної служби в республіці є сприяння незмінності конституційного ладу, створенню умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.⁵

Але ще законодавчого вирішення потребують питання, що стосуються механізму підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів Верховній Раді України з метою запобігання протиправному втручання парламенту, комітетів, різних комісій, а іноді окремих народних депутатів у його діяльність та діяльність підвідомчих йому органів. Доцільно було б врегулювати на рівні закону відносини Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента, органами і службами, що утворюються останнім.⁶

¹ Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України // *Голос України*. 1999. 17 грудня.

² Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України // *Голос України*. 1999. 17 грудня.

³ Керівників поменшає порядку побільшає? // *Голос України*. 1999. 17 грудня.

⁴ Чемерис Ирина. Административная реформа: чиновников сократили. Точка // *День*. 2000. 16 марта.

⁵ Про стратегію реформування системи державної служби в Україні. Указ Президента України Л.Кучми від 14 квітня 2000 року // *Урядовий кур'єр (Орієнтир)*. 2000. 19 квітня.

⁶ Див.: Битяк Ю. Вказана праця. С.17.

Важливе значення мало б визначення кордонів та форм відповідальності Прем'єр-міністра за виконання актів Президента. В конкретно-історичних умовах сьогодишньої України першорядне значення має пошук і оптимізація механізмів взаємодії владних структур, в тому числі всередині самої гілки виконавчої влади в рамках існуючого конституційно-правового поля, вирішення можливих протиріч лише легітимним шляхом.

§3. СУДОВА ВЛАДА: СТАН ТА НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ

Нещодавно на одному з наукових семінарів «Актуальні проблеми судово-правової реформи в Україні» в Інституті держави та права НАН України, який відбувся 19 жовтня 1999р., було висловлено сумнів про існування судової влади в Україні як такої.¹ Ця парадоксальна та крайня точка зору віддзеркалює певною мірою те становище, в якому опинилася судова влада в Україні.

Ще у грудні 1992 року був прийнятий закон «Про статус судів», який започаткував становлення в Україні судової системи як самостійної гілки влади, що було згодом закріплено у Конституції України.

Новий Основний Закон уперше на конституційному рівні закріпив судову владу як рівноправну і самостійну в системі двох інших гілок влади – законодавчої і виконавчої (ст.6). Судова влада відіграє особливу роль в механізмі державної влади, оскільки вона є арбітром в суперечках про право. Ще в часи стародавніх цивілізацій між людьми виникали незгоди з різних питань і виникала потреба в судових засобах вирішення таких суперечок. «Давні царі, – писав з цього приводу відомий правознавець М.М.Коркунов, – були насамперед суддями, а не законодавцями, і в первісному суспільстві була повністю відсутня уява про можливість довільно змінити встановлені початки права. Початковою точкою прояву державного володарювання було судове рішення, а не закон».² Таким чином, М.Коркунов вважав, що судова влада історично виникла раніше, ніж законодавча.

Лише судова влада, але не законодавча чи виконавча здійснюють правосуддя. Судді при здійсненні правосуддя незалежні і по-

¹ Див.: Ковальський Віктор. Правосуддя на порозі змін// Юридичний вісник України. 1999. 16–22 грудня.

² Цит. за: Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Органи судової влади в Україні. К., 1992. С.4.

винні підкорятися лише закону (ст.129 Конституції України). Цей же принцип закріплено в ст.12 закону України «Про судоустрій». Сутність даного принципу в тому, що при вирішенні судових справ судді незалежні від якихось сторонніх впливів. Суддя вирішує кожну судову справу відповідно до свого внутрішнього переконання, підкоряючись лише закону.

Незалежність суддів гарантується і в самій судовій діяльності. В законодавстві, яке регламентує порядок розгляду справ, закріплені важливі положення, які забезпечують незалежність суддів. Розгляд справ у всіх судах відбувається відкрито (за винятком тих, які відповідно до законодавства розглядаються на закритому засіданні), що ставить під контроль громадськості незалежність суддів, утруднює спроби будь-якого незаконного втручання в судову процедуру.¹

В цьому гарантії не лише незалежності суду, але й прав і свобод громадян і державності в цілому. Важливо, що суд не лише реалізує принцип справедливості в правозастосовчій практиці, але й виступає як своєрідний арбітр у процесі законодавства. Тим самим суд виступає як засіб стримування і противаги стосовно інших гілок влади. При цьому у судді є певні переваги порівняно з законодавцем в оперативності приведення правопорядку відповідно до вимог життя. Суд, звертаючись до тлумачення Конституції і права, може використовувати аналогію закону і аналогію права, тобто приймати рішення, керуючись не лише буквою, але й духом закону, аксіомами й принципами права. Мова йде, перш за все, про виняткові ситуації, особливо в процесах, що забезпечують такий розподіл і баланс двох інших гілок влади, які в кінцевому рахунку гарантували б верховенство права і справедливості в суспільстві.

Істотна особливість судової влади, яка визначає її справедливість, полягає в особливій процедурі (методах) здійснення. Вона, зокрема, в тому, щоб, як писав видатний державознавець Б.Чичерін, тримати терези, рівні для обох сторін, розглядати права і вимоги кожної і остаточно винести свій вирок.²

Більшість сучасних дослідників судової влади визначають її як сукупність судів, що здійснюють правосуддя. Інші ототожнюють судову владу з методом її реалізації – правосуддям. Як зазначають Ю.Грошевий і І.Марочкін, поняття «судова влада» і «правосуддя» є

¹ Судебные и правоохранительные органы Украины/ Под ред. проф. А.М.Бандурки. Х., 1999. С.41.

² Теория права и государства / Под ред проф. В.В.Лазарева. М., 1996. С.330.

близькими, але не тотожними. Основу судової влади складає сукупність судових органів, наділених відповідними повноваженнями. Головним призначенням цих органів є розв'язання правових конфліктів: між людьми, людиною і державою, різними структурами держави... Суб'єктом судової влади є суд, наділений притаманними лише йому повноваженнями впливати на поведінку людей і соціальні процеси».¹

Судові органи і установи є інституціями влади у тій частині своєї діяльності, в якій вони, вже поза межами «традиційної» сфери правосуддя – розгляду тягот – видають прерогативні накази загальної дії. Це є рішення, за допомогою яких суди можуть справляти результативний визначальний вплив (такий, що зобов'язує до чогось або забороняє щось) на діяльність юридичних осіб, на поведінку громадян.

Найвищим проявом політичної, владної ролі суду як соціальної інституції взагалі є контроль законодавчого процесу або конституційний нагляд. Як відомо, він полягає в тому, що Верховний Суд держави може кваліфікувати якісь державні закони або їх окремі положення як такі, що суперечать Конституції, і позбавляти їх юридичної сили. Послідовне втілення принципу поділу влади передбачає поширення судового контролю й на виконавчу владу, місцеву (муніципальну) владу.²

Повнота судової влади пов'язана з межами компетенції, тобто з обсягом судової влади і завершеністю рішень, що приймаються відповідними органами (п.9 ст.129 Конституції). У даному разі судова влада поширюється на коло відносин, що виникають між різними суб'єктами (між громадянами, громадянами і державою). Рішення та інші акти органів судової влади, які набрали чинності, обов'язкові для усіх органів державної влади, підприємств, установ, посадових осіб і підлягають безумовному виконанню на усій території України.

Наявність судової влади, здатної на високому професійному рівні здійснювати правосуддя на засадах загальності і гласності, є однією з вагомих ознак демократичного розвитку суспільства. Судово-правова реформа в Україні мала на меті трансформацію та вдосконалення форм і процедур розв'язання правових спорів. Ряд етапів реформи пройдено, але якщо розуміти під судово-правовою

¹ Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Вказана праця. С.6.

² Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. С.110.

реформою системні організаційно-функціональні зміни у правосудді, діяльності правоохоронних органів (зокрема адвокатури, нотаріату, в системі виконання покарань, здійсненні експертизи, удосконаленні судового розслідування), то суттєвого оновлення поки що немає.¹ Президент України Л.Кучма, виступаючи у грудні 1999р. на IV з'їзді суддів України, констатував, що хоча запровадження і зміцнення нового статусу суддів надало їм широкі гарантії незалежності і недоторканності, а кожному громадянину України – гарантоване незалежне, неупереджене і справедливе судочинство, проте на даному етапі все це значною мірою часто лише декларується. «З різних причин, – сказав Президент України Л.Кучма, – і об'єктивних, і суб'єктивних – ми ще досить далекі від реалізації конституційних положень, що стосуються судочинства. Дуже повільно просувається судово-правова реформа. Вже минула більша частина відведеного на неї терміну – три роки з п'яти, але відчутних зрушень не видно. Багато що, коли не все, впирається у відсутність закону про судовий устрій – базового в реформуванні судової системи. Але, в свою чергу, стримує прийняття законодавства про судочинство».²

Відповідно до ст.124 Конституції України юрисдикція суддів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. У зв'язку з цим постійно зростає навантаження на суди всіх рівнів. Якщо в 1997р. ними було розглянуто 1 млн. 358 тис. справ, то у 1998р. – 1млн. 700 тис. Ця тенденція збереглася і у 1999 році.

Значна кількість справ розглядається в строки, що істотно перевищують встановлені законом. Це пов'язано, насамперед, з відсутністю коштів на поштові витрати, оплату судових експертиз, відшкодування витрат свідкам та іншим особам, які беруть участь у розгляді судових справ. Адже судова влада систематично фінансується лише на 40%.³

Усі концептуальні питання судово-правової реформи вирішено у Конституції, але не припиняються наукові та політичні дискусії навколо того, який суд вищий, хто кому підпорядковується і хто кого призначає на посади. На розгляд Верховної Ради винесено ці-

¹ Ковальський Віктор. Вказана праця.

² Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на IV з'їзді суддів України 15 грудня 1999 року // Урядовий кур'єр. 1999. 17 грудня.

³ Ковальський Віктор. Вказана праця.

лих шість проектів закону про судоустрій, які не узгоджуються між собою, а в ряді випадків – з Конституцією. Президент України вважає, що зволікання з прийняттям судово-правової реформи у парламенті були не випадкові. За ними прослідковуються і намагання певних політичних сил поставити суди в залежність від себе, управляти ними. Він кваліфікував це як «порушення Конституції, загрозу демократії».¹ Фактично мова знову йшла про порушення принципу розподілу влад.

Сучасний етап судово-правової реформи має бути спрямований на посилення цілісності й збалансованості цієї системи, узгодженості цілей і дій в окремих ланках (на відміну від попереднього стану, 1990 – 1996 років, коли домінувала тенденція прийняття окремих спеціальних (відомчих) нормативних актів.

Доброю ознакою є вже те, що розширюється судова юрисдикція, збільшується кількість справ, які стають предметом судового та досудового розгляду правових спорів. Зростає дійовість третейських судів. На черзі – вжиття заходів щодо поглиблення диференціації судової процедури з огляду на значення конкретного порушення права та наявність спору між учасниками судочинства.

Конкретика спрямування реформи має бути пов'язана зі створенням належної правової, політичної та соціально-економічної бази діяльності основних ланок системи судових і правоохоронних органів: судів, що розглядають справи по суті (як I інстанція), прокурорів, слідчих, органів дізнання та державного виконання судових рішень – тобто ланок місцевого рівня, найбільш наближеного до реальної правоохоронної діяльності.²

Труднощі здійснення реформи прямо пов'язані з її фінансуванням. За деякими підрахунками впровадження судово-правової реформи коштуватиме близько 3 млрд. грн. на рік.³ Фінансування Верховного Суду йде окремо, обласні суди отримують фінанси безпосередньо від Міністерства юстиції, а районні – через обласне управління юстиції. Фахівці вважають, що лише тоді, коли суди

¹ Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на IV з'їзді суддів України 15 грудня 1999 року // Урядовий кур'єр. 1999. 17 грудня.

² Ковальський Віктор. Вказана праця.

³ Чи є кожен суд частиною єдиної системи. Бесіда з головою Харківського облсуду Василем Бринцевим // Юридичний вісник України. 1999. 16–22 грудня.

утворюють єдину систему, можна буде говорити про захист саме державних інтересів.¹

Масштаби діяльності судів зросли у зв'язку з розширенням юрисдикції судів, високим рівнем злочинності і корупції в державі. Але, як вважає Президент України, є факти неадекватного реагування судових органів на загострення криміногенної ситуації. Досить поширене явище – надто м'які підходи до тих, хто посягає на економічні устої держави, скоює тяжкі злочини проти особи. Через м'якість покарання скасовується кожен п'ятий з винесених вироків. А на цьому фоні – роки позбавлення волі за копійчані крадіжки?²

Верховна Рада України 7 квітня 1999р. прийняла за основу два з шести внесених на розгляд парламенту законопроекти про судоустрій. Серед них і один із авторів цієї книги, але при доопрацюванні цих документів повинні враховуватись і положення інших законопроектів, автори яких є відомими фахівцями права).

Всі автори законопроектів прагнули наповнити конкретним змістом загальні конституційні положення, які стосуються судової влади та її структури. У проектах В.Сіренка та В.Шипкіна з метою забезпечення належних умов діяльності судів та органів суддівського самоврядування на відміну від існуючої практики пропонується вирішувати це питання через створення цілком нового для української судової системи органу – Державної системи адміністрації з підпорядкованими їй управліннями на місцях. На думку В.Євдокимова – голови Вищої ради юстиції України впровадження такого допоміжного органу в системі судової влади може бути доцільним за умови конкретного окреслення його функцій, які повинні сприяти належному вирішенню основного завдання судової системи – судочинства.³

Важливою проблемою і завданням судів є судовий контроль за діяльністю органів державної влади. У ст.55 Конституції України проголошено: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». В Основний

¹ Там само. Бесіда з головою Тернопільського облсуду Лідією Деркач.

² Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на IV з'їзді суддів України 15 грудня 1999 року // Урядовий кур'єр. 1999. 17 грудня.

³ Євдокимов В. Судоустрій: пошуки оптимального варіанта// Право України. 1999. №9. С.3.

Закон як одне з основних прав громадян було включено всеохоплюючу гарантію права звертатися до суду. У повсякденному житті ця конституційна гарантія здійснюється через систему судів і інстанцій апеляційного та касаційного рівнів.

Дві причини обумовлюють необхідність високого рівня українського права щодо прав і свобод громадян: особливе підкреслення розподілу влад і прав громадянина є реакцією на державну тиранію в роки розвитку першої фази комунізму, і у 80-ті роки в Україні набирала сили течія, яка вимагала участі громадян у здійсненні державної влади, щоб забезпечити її контролювання і одночасно досягти ширшого визнання державних рішень.

Важливими факторами для адміністративної діяльності і контролю за діяльністю органів державного управління, як пише перший заступник Голови Верховного Суду України В. Стефанік, є наступні.

1. Віра в державу. Ототожнення з державою може сформуватися лише у тому разі, коли вона є демократичною і правовою країною, яка ставиться до громадян не як до об'єктів своїх дій, поважає їх права і зміцнює юридичну надійність, перш за все, передбачуваність своїх рішень.

2. Принцип розподілу влад вимагає взаємного контролю гілок державної влади.

3. Якщо державна влада порушує права громадянина, він повинен мати можливість звернутись до незалежного суду. Ця гарантія права звернення до суду не має винятків, тобто якихось не охоплених правом ділянок не існує. Усі без винятку дії органів державного управління у будь-яких формах можуть бути перевірені органами правосуддя. Якщо законодавець порушує конституційні права громадянина, той може звертатися до Конституційного Суду. Коли права громадянина порушує виконавча влада, він може звернутись до загальних судів.

4. Конституційна гарантія права звернення до суду має сенс лише у тому разі, коли громадянин в усіх важливих сферах життя має матеріальні права по відношенню до держави, які держава згідно з рішенням суду повинна здійснювати. Маються на увазі передусім права людини на основні права, передбачені Конституцією, без конкретизації їх іншими законами, безліч правових претензій у звичайних законах і таких, які впливають з так званих загальних правових принципів. Виконавчі органи і суди зобов'язані організо-

увати свою діяльність так, щоб вона підтримувала насамперед основні права (захист основних прав процедурою).¹

У Конституції України встановлено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. «Сьогодні перед незалежною Україною стоїть завдання розбудови правової держави, – пише міністр юстиції України С.Станік, – забезпечення становлення повноцінного громадянського суспільства. І найважливішим кроком у напрямі реалізації цього завдання є не тільки декларування, а й реальне забезпечення пріоритету прав і свобод людини».²

Для забезпечення стабільності конституційного ладу, дотримання конституційних настанов, їх реального впливу на життя велике значення має цілеспрямована діяльність по захисту Конституції не лише Верховної Ради і Президента України, але й інших владних структур. У цьому плані важливою є роль такого інституту як Конституційний Суд – єдиного органу конституційної юрисдикції.

Конституційне правосуддя не відноситься лише до перевірки конституційності законів, інших нормативно-правових актів, а покликано забезпечити верховенство Конституції як основи національної правової системи, захист прав і свобод громадян, дотримання принципу розподілу влад.³ Разом з тим в ст.124 розділу VIII «Правосуддя» йдеться про здійснення правосуддя виключно судами та при здійсненні судочинства Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції. Тим самим підкреслюється особлива роль цього судового органу і його завдання: стежити в установлених законом формах і процедурах за відповідністю Конституції України законів та інших правових актів, гарантування її верховенства.

Назва розділу «Правосуддя» не адекватна терміну «судова влада», вжитому в ст.6 Конституції України, оскільки правосуддя означає зміст судової влади, один з основних видів її діяльності. Через судочинство як правову форму судової юрисдикції здійснюється конституційний контроль за законами, іншими нормативними актами; захищаються та охороняються права особи і організацій;

¹ Стефанік В. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади// Право України. 1999. №3. С.3.

² Станік С. Реформування органів юстиції – нагальна потреба сьогодні// Право України. 1999. №8. С.3.

³ Сравнительное конституционное право. М., 1996. С.160.

притягуються до відповідальності особи, які вчинили правопорушення тощо, тобто здійснюється судова влада. Відповідно до ст.124 Конституції України судова влада в Україні здійснюється виключно судами. 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. На підставі цього В.Скомороха – Голова Конституційного Суду України робить висновок, що Конституційний Суд України є однією з ланок єдиної судової влади (згідно з частиною першою ст.147 Конституції України – єдиним органом конституційної юрисдикції), який здійснює судочинство шляхом вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, і дає офіційне тлумачення Конституції України (частина друга ст.147 Конституції).¹

Проте є інші точки зору. В політологічній та юридичній літературі поряд з класичними гілками влади розрізняються й інші, в тому числі і контрольно-наглядова.² В.Я.Тацій та Ю.М.Грошевий відзначають, що в Конституції України повинні бути передбачені механізми, що забезпечують перевірку конституційності будь-якого закону (окрім прийнятого шляхом референдуму) та іншого нормативного акта, які займають самостійне місце і організаційно відділені від інших гілок влади.³ М.В.Цвік вважає, що для забезпечення гарантій найбільшої незалежності і ефективності діяльності по забезпеченню верховенства і реалізації правових засобів відповідні наглядові і контрольні органи повинні утворюватись за межами кожної з традиційних гілок влади. Тому він пропонує поряд з владою народного представництва (законодавчою), виконавчою та судовою виділити четверту – контрольно-наглядову. Вона необхідна, на його думку, для забезпечення стримувань і противаг, недопущення порушень законів у сфері функціонування інших влад.⁴

Вирішення питання про кількість гілок державної влади, про критерії їх виділення в самостійні гілки, про основи, форми, методи, напрямки їх взаємодії – це не лише теоретична, але й практична

¹ Скомороха В. Окремі питання поділу влади і юрисдикція Конституційного Суду України// Право України. 1998. №5. С.16.

² Чиркин В.Е. Контрольная власть// Государство и право. 1993. №4.

³ Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. 1995. №3.

⁴ Цвік М.В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні питання)// Вісник Академії правових наук України. 1993. №1. С.64–65.

проблема, що стосується ефективності функціонування державного механізму в цілому, тенденцій його розвитку, якості реалізації ним функцій держави, забезпечення стабільності конституційного ладу.

В історії політичної думки кількість гілок влади, які пропонувалося встановити, коливалася від двох до семи. Серед них, окрім трьох традиційних, називались також установча, контрольна, федеративна, виборча, зовнішньополітична, військова. Але переважаючим завжди було вирішення законодавчої, виконавчої та судової. Ю.М.Тодика вважає, що є всі підстави віднести Конституційний Суд і прокуратуру до контрольної-наглядової гілки влади – влади, яка досить специфічна за функціями, які вона реалізовує.

За його аргументацією, контрольна-наглядова влада також являє собою систему, як і законодавча, і виконавча влади. В цю систему утворення входять Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура. Усіх їх об'єднує функціональна єдність, оскільки вони реалізують контрольну-наглядову функцію в державному механізмі республіки, і ця їх діяльність є основною.¹

М.В.Цвік вважає, що було б помилкою такі контрольні-наглядові органи, як Конституційний Суд і прокуратура, відносити до судової влади, оскільки функцією останньої є правосуддя, а наглядово-контрольної – захист конституційного ладу. Безумовно, між цими гілками влади, як і між іншими, є тісний взаємозв'язок. Здійснення правосуддя зміцнює конституційний лад, а діяльність щодо прокурорського нагляду має першорядне значення для здійснення правосуддя і реалізації правозастосовчих актів. Але, на відміну від контрольної-наглядової влади, судова влада, здійснюючи правосуддя, не лише розглядає питання про наявність правопорушень в діяльності державних структур, окремих громадян, посадових осіб і громадських об'єднань, але й вирішує питання про їх відповідальність. Суди оголошують остаточні рішення, пов'язані з встановленням юридичних фактів, вирішенням конфліктів та протиріч, які виникають у суспільстві. При цьому вони виходять з необхідності захисту прав громадян. Здійснюючи правосуддя, судова влада діє у чітко регламентованих законом процесуальних формах.²

Оригінальну і цікаву точку зору на цю проблему висловив відомий правознавець В.Чиркін. Як він вважає, в звичній концепції

¹ Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. С.213–214.

² Цвік М.В. Вказана праця. С.65.

тріади влад в основі кожної з них знаходиться юридична трансформація певної функції державної влади: кожна з цих гілок влади знаходить організаційне відбиття в певному органі чи системі однорідних органів. У кожного виду органів свій основний профіль роботи. Разом з тим контрольна діяльність як така властива в тій чи іншій мірі майже усілякому державному органу. Але вона не є для них головною. На відміну від «побічного» і «часткового контролю» у будь-якої держави є відповідальна контрольна функція, яка впливає з сутності публічної державної влади, яка й реалізується особливою гілкою влади – контрольною. Чиркін підкреслює два критерії виділення контролю в самостійну владу: а) універсальність контрольної функції державної влади; б) наявність органів чи системи однорідних органів, для яких контрольна діяльність є основоположною.¹

Говорячи про юридичну природу рішень Конституційного Суду, вчені-правознавці виділяють такі їх особливості:

1) це правові акти органу державної влади, який характеризується державно-владним велінням, а саме:

– рішення приймаються спеціально уповноваженим Конституцією і Законом судовим органом – Конституційним Судом;

– під час їх прийняття судді Конституційного Суду незалежні і підкоряються лише Конституції та законам України; вони є остаточно-чними і не можуть бути оскаржені;

2) рішення посідають особливе місце в системі правових актів. Ухвалюючи їх, Конституційний Суд інтерпретує Конституцію, з'ясовує конституційний зміст тих або інших законів, встановлює факт неконституційності конкретних правових норм і в результаті формує єдине конституційне праворозуміння;

3) рішення приймаються в особливому порядку, визначеному главою 8 Закону;

4) юридична сила рішень має правові наслідки – закони та інші правові акти, за рішенням Конституційного Суду визнані повністю чи в окремі частині неконституційними, втрачають чинність (ст.152 Конституції) з дня ухвалення рішень про це.²

¹ Чиркін В.Е. Контрольная власть// Государство и право. 1993. №4. С.4, 11–12.

² Див.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С.227.

Важливе значення для визначення місця Конституційного Суду в системі державних органів влади має вирішення питання про юридичну природу актів Конституційного Суду. В юридичній літературі акти Конституційного Суду визначаються по-різному: як правозастосовчі, нормативно-правові, як джерело права.¹

На думку судді Конституційного Суду В.Шаповала, за будь-яких умов конституційно і законодавчо визначена компетенція Конституційного Суду не передбачає здійснення нормотворчості, не пов'язаної з регламентацією частини питань організації його внутрішньої роботи. Рішення і висновки Конституційного Суду не можуть мати характеру нормативно-правових актів, які здатні активно регулювати суспільні відносини.² Що ж до визнання нормативності вищезгаданих актів Конституційного Суду, насамперед його рішень про офіційне тлумачення, то, як вважає Шаповал, цього не можна робити, виходячи з принципів, покладених в основу самої Конституції. Насамперед йдеться про принципи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Визначення за цими рішеннями Конституційного Суду не тільки юридичної, а й нормативної природи фактично призвело б до того, що він був би поставлений над усім державним механізмом і навіть над самою Конституцією.³

Одним з важливих питань, пов'язаних з проблемою розподілу влад, є питання про роль і місце прокуратури в державному механізмі.

Як відомо, питанням регламентації діяльності прокуратури присвячено сьомий розділ Конституції, де вказано, що вона становить єдину систему, на яку покладається, зокрема нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Таким чином, Конституцією не передбачені

¹ Тесленко М. Правова природа актів Конституційного Суду України // Право України. 2000. №2. С.6.

² Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії// Право України. 1998. №5. С.29.

³ Становлення конституційної юрисдикції в Україні// Правова держава. Вип.9. К., 1998. С.113.

функції здійснення загального нагляду і проведення попереднього слідства.

Разом з тим у статті 9 п'ятнадцятого розділу Перехідних положень вказується, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Тобто за прокуратурою тимчасово зберігається функція загального нагляду.¹

В літературі висловлюються різні думки щодо визначення конституційно-правового статусу і місця прокуратури в державній структурі України. Ще на початку 90-х років висловлювалась точка зору, що прокуратура повинна входити в судову гілку влади.² Інші автори вважали, що її не можна віднести ні до судової, ні до виконавчої гілок влади,³ оскільки «прокуратура є одним з механізмів законодавчої влади, а не додатком системи органів правосуддя».⁴ Є ще точка зору, що прокуратура повинна розвиватися як спеціалізований, професійний, незалежний орган нагляду за дотриманням законів і повинна залишатися повноправним інститутом парламенту України за надглядом за дотриманням законів і лише йому підвладним. Таку думку висловив, зокрема, Г.Ворсінов.⁵ Н.Костенко вважає, що, навпаки, прокуратура повинна бути структурою президентської влади, яка б від імені Президента України здійснювала контроль за виконанням законів і указів Президента.⁶

Останнім часом все частіше висловлюється думка, що діяльність прокуратури має особливий характер і тому вона не повинна організаційно належати до жодної з гілок влади. В.Таций вважає, що

¹ Шумський П.В. Прокуратура України. К., 1998. С.7.

² Точилковский В.А. О концепции прокурорской власти// Сов. государство и право. 1990. №9. С.46.

³ Потебенько М.О. Місце прокуратури в системі державної влади // Рад. право. 1991. №6. С.7.

⁴ «Круглый стол». Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры// Государство и право. 1994. №5. С.7.

⁵ Ворсінов Г. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку// Право України. 1995. №12. С.91–92.

⁶ Костенко Н. Прокуратура – опора президентской власти// Рос. юстиция. 1995. №4. С.38–39.

«а) підпорядкування прокуратури виконавчій або судовій владі у теперішній час може зруйнувати систему «стримань і противаг», яка склалася у державі; б) жодний з існуючих державних органів не може взяти на себе наглядову функцію прокуратури за виконанням законів учасниками суспільних відносин; в) реалії сьогодення вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури як гаранта законності та Конституції». Він висловлює думку, що «слід відкинути міркування про «піднаглядовість суду прокуратури» і випливає звідси прагнення розглянути прокуратуру як елемент судової влади. Судова влада має здійснюватись лише судом, але це не означає неправомірність механізмів, які забезпечують відповідність законіві рішень судової влади як індивідуальних актів застосування права».¹

Разом з тим, російські юристи правомірно підкреслюють, що прокуратура повинна діяти в інтересах усіх гілок влади, взаємодіяти з ними, бути інструментом і механізмом контролю за реалізацією повноважень усіма гілками влади шляхом нагляду за точним виконанням законодавчих актів.²

Виважену точку зору на цю проблему висловив Ю.М.Тодика. Він зауважує, що роль і місце прокуратури в державному механізмі України слід розглядати в аспекті конституційного принципу розподілу влад. Досвід розвитку країн з стабільними демократичними традиціями свідчить, що державних систем у чистому вигляді не існує, і, відповідно, прокуратура потрібна саме як орган незалежного контролю за дотриманням законів, включаючи і нагляд за судовою владою, за законністю її рішень. Законодавча, виконавча і судова гілки влади повинні втілювати у собі єдину державну владу, функціонування якої здійснюється на основі стримувань і противаг. Відповідно, прокуратура в умовах перехідного періоду українського суспільства повинна забезпечити швидке виявлення порушень законів і застосовувати заходи для їх негайного усунення незалежно від того, від кого б ці порушення не йшли.³

Свою точку зору на співвідношення гілок влади висловив і Президент України Л.Кучма. Виступаючи на IV з'їзді суддів України

¹ Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади// Юридичний вісник України. 1999. 16–22 грудня.

² Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры// Государство и право. 1994. №5. С.8.

³ Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. С.233.

15 грудня 1999 року, він, зокрема, сказав: «державна влада у нас одна. І судова гілка, як і обидві інші, – органічні та невід’ємні її складові. Тому зобов’язані діяти злагоджено й відповідально у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів, доповнюючи і підкріплюючи одна одну». Президент підкреслив, що «до основних ознак демократії належить постійний зовнішній контроль за діяльністю владних структур, у тому числі й суду», закон «забороняє лише неправомірний вплив на суддів», а «допускає правомірний», який з огляду на демократичні засади організації владних структур є вкрай необхідним». Л.Кучма вважає, що «гарантією незалежності суддів не можна вводити в абсолют. Суддя залежний від закону і зобов’язаний підкорятися тільки йому». Це було сказано у зв’язку з тим, що зараз обмежено участь у судових засіданнях народних засідателів (що було своєрідною формою правомірного впливу суспільства на суддів), а інститут присяжних взагалі не діє. «Суди, таким чином – резюмує Президент, – можуть перетворитися у корпоративну неконтрольовану систему».¹

Концепція судово-правової реформи в Україні, робота над якою завершується, серед головних своїх завдань має на меті:

- запровадження системи судоустрою і судочинства, що гарантує право громадянина на оперативний розгляд і законне вирішення його справи компетентним судом;
- уточнення статусу Конституційного Суду;
- істотне вдосконалення кримінального законодавства та законодавства про адміністративну відповідальність особи, з поновленням його гуманістичним змістом;
- підвищення ролі прокуратури в забезпеченні законності та правопорядку;
- формування принципово нової системи попереднього розслідування кримінальних справ;
- гуманізація системи виконання кримінальних покарань;
- утворення єдиної системи виконання рішень судів та інших органів влади;
- формування незалежної судової експертизи;
- посилення ролі адвокатури.

¹ Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на IV з’їзді суддів України 15 грудня 1999 року // Урядовий кур’єр. 1999. 17 грудня.

Делегування функцій судів, а також привласнення їх іншими органами чи посадовими особами забороняється. Не допускається створення надзвичайних та особливих судів. Народ бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.¹ Незавершеність судової реформи суттєво впливає на процеси реформування в Україні взагалі, гальмує їх. За роки незалежності не вдалося прийняти такі важливі законодавчі акти, як Кримінальний кодекс, Закон про судоустрій (який би відповідав Конституції України, міжнародним нормам права), інші законодавчі акти, що стосуються судочинства. Як відзначається у документі «Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки «Україна: поступ у ХХІ століття», «становлення судової системи, як однієї з ефективних гілок влади нового типу, здійснюється в країні надто повільно. У цій сфері формується безпрецедентний інституціональний вакуум, який потрібно якнайшвидше ліквідувати».²

Підсумовуючи розділ, присвячений проблемам розподілу влад, хотіли б ще раз наголосити, що головним у принципі поділу влад є визнання того, що усі три гілки влади, які визначено у ст.6 Конституції України, є юридично рівноцінними і рівнозначними. Це не значить, що вони є однаковими чи зрівняними за змістом. Вони покликані реалізовувати різні функції, їх діяльності притаманні різні засоби і методи.

Разом з тим, аналізуючи принцип поділу влади, необхідно враховувати конкретну ситуацію, що склалася у державному і суспільно-політичному житті. В результаті дії різних політичних факторів, як пише відомий державознавець В.Погорілко, поділ влади перетворився у багатовладдя і боротьбу, протистояння різних гілок влади. Не зовсім чітке визначення і розмежування функцій і повноважень веде до того, що кожний вид органів державної влади фактично прагне до повновладдя і переваг щодо іншої влади.³ За таких умов може бути викривлений сам сенс поділу влади, що призведе до деформації всього державного механізму.

¹ Хоцький М. Новий проект Концепції судово-правової реформи // Право України. 2000. №1. С.38–39.

² Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік.// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

³ Погорілко В.Ф. Актуальні проблеми реформування державної влади в Україні// Вісник Академії правових наук України. 1995. №3. С.22.

До цього треба також додати, що принцип поділу влади не можна абсолютизувати і догматизувати: він віддзеркалює відповідний поділ функцій і повноважень між органами влади. Як справедливо вказує відомий правознавець М.В.Цвік, сьогодні поділ влади в Україні «все ще є ідеалом, на шляху втілення якого в життя треба подолати немало труднощів».¹ За останні роки на основі реалізації положень Конституції України вже чимало зроблено для оптимізації принципу поділу влад, але попереду ще непростий шлях забезпечення демократичного режиму функціонування державного механізму.

¹ Цвік М.В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні питання)// Там само. 1993. №1. С.63.

ТВОРЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ**§1. НАЦІЯ, НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ ТА ВЛАДА**

«Націю звеличують великі цілі і діла» – так назвав своє щорічне послання Верховній Раді України Президент України Л.Кучма, оприлюднивши його 22 лютого 2000р. В ньому він виклав підходи, які повинні бути закладені в основу політики Української держави на 2000 – 2004 роки. Президент зазначив найголовніші і найзагальніші завдання, котрі стоять перед усіма гілками влади. Він, зокрема, сказав: «Утвердитися і вибороти право на гідне життя зможуть лише ті нації і ті країни, які невідкладно, вже сьогодні зуміють вибрати для себе лінію та логіку динамічного і неухильного економічного зростання, правильно визначають свої пріоритети і своїх партнерів, забезпечать себе від витіснення на узбіччя загальноцивілізаційного процесу».¹

Проблеми, які стоять перед Україною, народи Європи вирішували протягом кількох століть і зрозуміло, що реалізувати їх за перше десятиліття незалежності, в умовах трансформації суспільного ладу і необхідності подолання глибокої багатоаспектної кризи було неможливо. До цього слід ще додати фактори, пов'язані безпосередньо з політичним розвитком української нації. Багатовікове поневолення України деформувало наш менталітет, суспільну свідомість і психологію. На це вплинуло і геополітичне становище України, про що ще великий гетьман України Богдан Хмельницький говорив так: «Розсудлива людина або досконалий політик з першого погляду запримітять, що саме положення землі нашої, відкритої з усіх сторін і незручної для укріплення, робить з нас гралище невідомої долі і сліпих випадків».²

¹ Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

² Цит. за: Смолій В.А., Степанков В.С. Українська державна ідея. К., 1997. С.313.

Комплекс меншовартості, «малоросійськості», периферійно-провінціальний синдром насаджувався століттями, і ці риси, на жаль, прижилися краще, ніж нам того хотілося б. Характеризуючи менталітет українця, Микола Костомаров ще півтора століття тому писав: «...мінливість, нестача ясної цілі, перервність руху, прагнення до створення і розкладання створеного – все, що неминуче впливало з переваги особистості над спільністю».¹

Історія України свідчить, що соціальні питання у боротьбі за свободу і незалежність набували найістотнішого значення. Сьогодні геніальним пророцтвом звучать слова Володимира Винниченка, сказані за 70 років до падіння радянської влади. «Ми програли, – писав він, – бо недооцінювали соціальний фактор, більшовики програють, бо недооцінюють національний».²

Разом з тим здобуття державної незалежності – не самоціль, а необхідна передумова і дійовий засіб побудови громадянського суспільства та правової держави, що гарантувала б і реально забезпечувала права і цінності кожної особи. Утворення та формування нації є політичний процес, а сама нація – нерозривна єдність держави та громадянського суспільства. Не лише етнічні фактори лежать в основі будь-якої нації – ні сьогодні, ні в минулому не можна виявити моноетнічної нації, а головним чином, і передусім фактори політичні, де формуючою та консолідуючою силою виступає держава, яка керується чітко усвідомленою загальнонаціональною ідеєю. Органічний зв'язок між державою, суспільством і громадянами – зв'язок не тільки і не стільки матеріальний, скільки політичний, культурний та духовний, що дає людям почуття належності до єдиної спільноти, чудово показав Ж.-Ж. Руссо, який писав: «Не стіни і не люди створюють батьківщину: це роблять закони, права, звичаї, образ правління, конституція, всім цим обумовлений спосіб життя. Батьківщина знаходиться у відносинах між державою та її громадянами; коли вона змінюється чи знищується, – зникає й держава».³

Історична практика підтверджує тісний зв'язок між нацією і державою. Процеси формування націй і викликані ними політичні рухи об'єктивно вели до утворення держав. Не випадково у XVIII – на початку XIX ст. виникає поняття національної держави. Вже в Декларації прав людини і громадянина, прийнятій у Франції у 1789

¹ Костомаров Н.И. Две русские народности. Х., 1991. С.29.

² Відродження нації. К., 1920. Ч.II. С.262–265.

³ Цит. за: Основи етнодержавства. К., 1997. С.27.

році, проголошувалось: «Джерелом суверенної влади є нація. Ніякі установи, жоден індивід не можуть мати влади, яка не йде явно від нації».¹

Класик політології і соціології М.Вебер розглядав націю перш за все як політичну категорію, розрізняючи три взаємопов'язані першооснови нації. По-перше, деякий об'єктивний фактор, що об'єднує різних людей і відрізняє їх одна від одного. По-друге, вияв цього фактора у вигляді джерела однакових цінностей, які створюють почуття солідарності. По-третє, вираз цієї солідарності в автономних політичних інститутах. За М.Вебером, спільність людей вважається нацією лише тоді, коли об'єднана чи прагне об'єднатися у власній автономній державі.²

У рамках концепції «нація – держава» нація є відображенням спільності, тоді як громадянське суспільство, навпаки, є виразником приватного, егоїстичного інтересу. Так, приватний інтерес громадян з'єднується з його спільною метою, і один знаходить своє задоволення в іншому. Цей принцип надзвичайно важливий, хоча для його перемоги потрібна боротьба проти перетворення приватного інтересу в домінанту, важка та тривала самодисципліна суспільства, доки цей принцип не стане домінуючим. Але коли це відбудеться, наступить момент найбільш повного відображення державою суспільного національного інтересу, момент тотожності державного та національного інтересу, момент самоусвідомлення нації.³

У зв'язку з цим доречно навести думку одного з найвизначніших політологів іспанця Х.Ортеги-і-Гассета, який підкреслює, що «...секрет успіху національної держави слід шукати в його специфічно державній діяльності, планах, устремліннях, – словом, в політиці, а не в сторонніх областях, біології чи географії».⁴

На зламі другого і третього тисячоліть український народ поєднує в собі дві характерні риси. Перша з них – це винятковий досвід історичного розвитку нації, яка пройшла і злети, і падіння, досвід відновлення втраченого, збереження нації в умовах жорсткої експлуатації загарбниками, втрат і неодноразового відновлення державно-

¹ Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С.27.

² Политология: Энциклопедический словарь. М., 1993. С.212.

³ Основы этнодержавства. С.27.

⁴ Ортега-и-Гассет Хосе. Восстание масс// Вопросы философии. 1989. №4. С.145.

сті, відчайдушною боротьби за виживання практично з усіма історичними та географічними сусідами, які дивилися на наш край, як на свої колонії, з безпощадним розоренням наших людських і природних ресурсів спустошуючими набігами завойовників. Друга риса, як вважає М.Згуровський, пов'язана з тим, що отримані у кінці століття довгождані свобода та незалежність удесятиряють сили нації на шляху створення міцної сучасної європейської держави.¹

Держава сприяє національному згуртуванню та інституціоналізації нації, хоча не замінює і не скасовує її. Але правильно зазначив російський вчений Л.Тихомиров: «Нація є основою, при слабкості якої слабка і держава; держава, що послаблює націю, тим самим доводить свою неспроможність».²

Суть держави різними політичними силами розуміється по-різному. Одні виходять з позиції, що держава повинна бути наднаціональною, керуватися насамперед своїми «чисто» державними інтересами, відігравати роль третейського судді в національних суперечках. Другі вважають, що краще мати багатонаціональну державу, яка була б здатна ліберально регулювати міжетнічні протиріччя. Треті – що необхідна унітарна національна держава, яка має забезпечити нормальний розвиток економіки та культури, що відповідає національним інтересам. Четверті проголошують, що національна держава є основною політичною цінністю, але надалі вона може об'єднатися з іншими незалежними в міжнародні асоціації чи конфедерації.³

Чотири причини зумовили те, що дискусія про національну державу і справжні межі державної політики набула такої сили за останні роки. Перша – явище глобалізації. Це багатогранний розвиток, що охоплює економіку, технологію та культуру. Друга – велика сила, що підриває статус національної держави, – політична інтеграція. Третя загроза національній державі (особливо в Україні) – це нападки на національну ідею, ринкові реформи, демократію.

¹ Згуровский Михаил. Есть ли путь к восхождению?// Зеркало недели. 2000. 29 января.

² Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М., 1992. С.33.

³ Кафарський Володимир. Нація і держава: культура, ідеологія, духовність. Івано-Франківськ, 1999. С.90-91.

Четверта і остання загроза державі, що криється глибоко в трьох інших, – економічна криза 80-х років та стагнація виробництва в Україні.¹

Слід враховувати, що нація виступає назовні як специфічний соціальний об'єкт, як реальний носій певних інтересів, волі, цінностей культури, національних почуттів (національної гідності, національної гордості, певної національної чутливості). Нація є, перш за все, носієм національних інтересів, які бувають національно-специфічними, тобто такими, які притаманні лише національним спільнотам (інтереси розвитку національної духовності, національної культури, мови, морального принципу нації та ін.), і загальнонаціональними, в реалізації яких зацікавлено все суспільство.²

Зараз немає якогось однозначного тлумачення національної держави, але їй все ж таки притаманні: а) єдність і територіальна стабільність; б) концентрація суверенної політичної влади в руках еліти, що стоїть над іншими групами; в) формування залежних від еліти збройних сил; г) створення єдиної національної бюрократії; д) розвиток демократичної судової системи.³

Історична практика показує, що без державного захисту і сприяння влади неможливий культурний поступ нації, формування національної економіки, забезпечення соціальної злагоди, гарантування свободи та суверенності кожного громадянина і становлення громадянського суспільства. Саме з урахуванням вказаних зовнішніх і внутрішніх напрямків діяльності виявляється особливе прагнення держави як умови національного відродження.

Декларування національної держави – це необхідна, проте лише перша акція в самовизначенні нації як суб'єкта політики. Для реалізації декларації необхідні певні об'єктивні умови, розв'язання досить складних проблем. Для України становлення сучасної самостійної держави виявилось непростим – і економічно, і політично, і психологічно. Формування української модерної нації після проголошення незалежності відзначається істотними регіональними відмінностями, що ускладнює націотворчі та державотворчі процеси в Україні.⁴

¹ Див.: Леслі А.Пал. Аналіз державної політики. К., 1999. С.339–342.

² Основи етнодержавства. С.144.

³ Кафарський В. Вказана праця. С.98–99.

⁴ Гринів Олег. Україна і Росія: партнерство чи протистояння? Львів, 1997. С.47.

В ході реформування українського суспільства в «старій» нації має долатися лише негативне, пов'язане з недавнім минулим, і отримувати подальший розвиток все, породжене на національних та загальнолюдських цінностях як національно-визвольною боротьбою, так і новою демократичною культурою.

По-перше, йдеться про зростання впливу національної сфери на всі інші: в першу чергу, на суспільно-політичні сфери суспільства, і на темпи соціального та науково-технічного прогресу в цілому. По-друге, інтереси нації повинні співпадати з інтересами всього суспільства, тому пріоритетним є ставлення суспільства, зокрема держави та владних інститутів, до суверенності та нагальних потреб людини, до інтересів соціальної спільності, якою є нація.

Національні інтереси є суттєвим фактором політичної системи, основою для функціонування інших її елементів – держави, громадських об'єднань, політичних партій та громадян. З іншого боку, ці інтереси формуються всіма складовими елементами політичної системи.

Українська нація як сталий соціально-етнічний організм ще не завершила свою національну консолідацію, і ознаки дезінтеграції в українському суспільстві пов'язані з тим, що національний фактор ще не виявляє себе як певна державотворча спільнота з загальними ідеями та інтересами.

Мистецтво влади полягає в тому, щоб поєднати політичні, соціальні інтереси на основі загальнонаціональної ідеї.

«Етнічна ідея, – пише А.Свідзінський, – має величезну внутрішню силу, і об'єднуюча цінність її усвідомлюється значною частиною етносу, незважаючи на спроби дискредитації її як тоталітарною, так і індивідуальною ідеологіями».¹ Ще більшого значення в умовах перехідного суспільства набуває національна ідея, серцевиною якої є ідеологія державництва. Основна функція цієї ідеології – консолідація українського суспільства. Порухення ідеалів і системи цінностей радянського періоду, вакуум конструктивної державницької ідеології за відсутності соціальних передумов розвитку демократичної особистості (яка мала б внутрішні потреби в державності і переймалася б відповідним ступенем відповідальності за неї) – все це, безумовно, свідчить про нагальну потребу суспільства в новій ідеології як дійовому, століттями перевіреному засобі його збереження від розколу. Василь Кремень та Василь Ткаченко вважа-

¹ Свідзінський А. Це складне національне питання. К., 1994. С.26.

ють, що одним з найконструктивніших елементів такої ідеології мало б стати усвідомлення того, що всі нині суцї покоління родом з радянського суспільства. «Ми успадкували його славу й спокутуємо його гріхи, – пишуть ці автори. – Без усвідомлення цього ми не зможемо вийти на новий етап розуміння тих завдань, до розв'язання яких нас кличе поступ історії».¹ Думка цілком слушна, вона пов'язана з першим етапом національного відродження, розвитком національної самосвідомості. На другому, нинішньому етапі національно-державного будівництва виникає завдання створення сучасної національної державної доктрини.

Відомий український історик Я. Дашкевич чітко сформулював три передумови утворення та утвердження новітньої української суспільно-політичної ідеології.

Перша передумова – ідеологію треба будувати з використанням українських суспільно-політичних традицій, враховуючи сучасну стадію розвитку нації і непривабливий стан держави, з метою нарештєв перекреслення перспективи подальшого їх (нації і держави) розвитку.

Друга передумова – ідеологічна концепція мусить ґрунтуватися на світовому рівні ідеєтворчих процесів, що мають довготривалі й різнобічні та різнорейкові шляхи історичного розвитку. Відповідати цьому рівню повинна наукова і філософська база сучасної української ідеології.

Третя передумова – новочасна українська ідеологія має мати активно наступальний характер, а не захисний і оборонний стосовно ідеологічно ворожих українству або таких, що взагалі ігнорують його існування заради власних шовіністично-імперських чи глобальних інтересів.²

Враховуючись з цими думками, автори відзначають, що говорячи про наступальний характер української ідеології, ми маємо на увазі не її агресивність і заперечення всього іншого «неукраїнського», а про подолання інертності, байдужості, індиферентності у тих випадках, коли мова буде йти про «своє», українське. Мова не йде про моноідеологію на державному рівні, побудовану лише на вузьконаціональних поглядах. Це суперечило б загальнолюдським цінностям, правам народів, національних меншин та особистості.

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Україна: шлях до себе. С.221–222.

² Дашкевич Я. Передмова до книги: Кіся Р. Фінал третього Риму. Львів, 1998. С.ІІ–ІV.

Цілком поділяємо думку, висловлену Президентом України Л.Кучмою про те, що нам треба не лише наповнити новим змістом національну ідею, а й виробити і цілеспрямовано задіяти нову ідеологію державотворення. Їх наріжним каменем повинен стати не принцип руйнування, а принцип творення, будівництва та утвердження України як цивілізованої держави, забезпечення для людини гідних умов життя. Президент відзначив, що сьогодні дуже актуальною є тема патріотизму. Її актуальність посилюється двома факторами: завданнями внутрішнього облаштування України; глобалізацією політичних та економічних процесів. «Патріотизм і відстоювання інтересів своєї країни, – підкреслив Президент України, – можуть стати стрижневими компонентами української національної ідеї, консолідації народу та влади, політичних сил, зміцнення єдності держави».¹

Складовою української національної ідеї з позицій сьогодення є дії, спрямовані на консолідацію української нації, кристалізацію національного характеру, національної свідомості і національного світогляду. Це також боротьба за збереження і розвиток національної мови, культури, літератури, за створення національної школи, тобто боротьба за національне відродження.

Українська ідея – це, передусім, патріотизм і національна гордість, самоповага і одночасно несприйняття шовінізму, у якій би формі він не виявлявся, зверхності до інших народів, це міжнародна злагода і гармонія.

Втіленням української ідеї є любов до свого народу, турбота про його кращу долю, щастя, добробут і гідність. Сьогодні українська ідея – це, насамперед, творення держави, назва якої «Україна».

«Українська національна ідея, – пише А.М.Черненко, – теоретичне обґрунтування та усвідомлення економічних, політичних, культурних запитів, засад самоврядування українства, а також форм спілкування з іншими народами на основі національно-правової рівності і шляхів до їх реалізації».²

За допомогою нової ідеології існуюча багатобарвна етнокультура і політична спільність повинна усвідомити себе як український народ, своє місце і роль в історії людства. Таке важливе завдання

¹ Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

² Черненко А.М. Українська національна ідея. Дніпропетровськ, 1994. С.3.

може виконати не окрема ідеологія класу, верстви, соціальної групи, а інтегративна ідеологія, яка могла б об'єднати у загальному незгодних в окреmostях етносів, еліт, політичних сил, осіб і яка б деякий час виконувала роль загальнонаціональної ідеології. Так вважають автори книги «Політична еліта України: теорія і практика трансформації». Вони висловлюють думку, що національна ідеологія сьогодні не може виконувати роль серцевини інтегративної ідеології, як, наприклад, це було в 1989 – 1991 роках. Вони аргументують це тим, що Україна поряд з економічною, політичною та соціальною кризою переживає ще й кризу духовну. Іде жорстока боротьба духовних цінностей тоталітарного минулого і національно-демократичного майбутнього. Ліберальні, соціал-демократичні, християнсько-демократичні, консервативні ідеї дуже повільно входять в духовний світ українського суспільства. Навіть національно-патріотичні ідеї незалежності країни частково втратили популярність на тлі всеосяжної суспільної кризи. «В такій ситуації, – пишуть вищевказані автори, – «національна ідея» не сприймається не тільки неукраїнськими етносами, але і частиною українців. Тобто в Україні на даному етапі не визріли умови створення інтегративної ідеології на основі суто національної ідеї». Автори вважають, що на переломі тисячоліть раціональніше ставити питання про інтегративну ідеологію на основі ідей справедливості, правди, порядку, покладені в бази своєрідного «суспільного договору» на час подолання суспільної кризи без втрати орієнтирів на розбудову незалежної країни.¹

Важко не погодитись з цими міркуваннями авторів, тим більше, що вони не відкидають проблему створення інтегративної ідеології на базі національної ідеї, а пропонують сполучати її з іншими ідеями, які відповідають інтересам більшості народу і даному етапу історичного розвитку України. Разом з тим хотіли б відзначити, що національна ідея в широкому розумінні не суперечить ідеям справедливості, правди, порядку. Вони є її складовою частиною. Національна ідея – це не тільки ідея незалежності і примату національного, про що ми вже писали вище.

В деяких публікаціях висловлюються думки, що в Україні взагалі немає національної ідеї. Як пише П.П.Толочко, «...те, що ми намагалися і намагаємося видавати за національну ідею, в дійснос-

¹ Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Політична еліта України: теорія і практика трансформації. К., 1998. С.131–132.

ті є, в кращому випадку, етнічною українською, не здатною консолідувати весь народ України на надзусилля в будівництві нового життя».¹ Ця сентенція говорить про те, що національна ідея по-різному розуміється науковцями і політиками і, дійсно, усталеної точки зору немає. Але відсутність загальноприйнятого формулювання ще не означає відсутності ідеї. У зв'язку з цим хотілося б нагадати слова відомого українського мислителя В.Липинського, який писав; «Нація – це реалізація хотіння до буття нації. Коли нема хотіння, висловленого в формі ідеї, – нема нації. Але так само нема нації, коли це хотіння не реалізовується в матеріальних формах держави».²

Національна ідея – це соціально-психологічний феномен, який має багатопланову структуру, де співіснують ідеї, погляди, почуття широкого спектру, від національного – до націоналістичного. Національна ідея – це сукупність ідей, система поглядів на об'єднання націй навколо спільної мети, спрямованої на здобуття державності та подальший її розвиток. Національна ідея також передбачає забезпечення економічного зростання нації, посилення ролі національної держави в розмішуванні економічних ресурсів і задоволенні економічних потреб суспільства.³

У зв'язку з цим не можна погодитись з тими авторами, які пишуть, що всі провали та невдачі владна еліта України пов'язує з національною ідеєю, що вона дискредитувала цю ідею. Так, наприклад, М.Павловський пише, що «...частина владної еліти і політичних лідерів непатріотичної орієнтації, а також лідери держави, псевдореформатори знайшли виправдання перед народом своїм бездарним діям, що призвели до розвалу економіки, зuboжіння широких мас населення, в тому, що «національна ідея не спрацювала...»⁴

Такі випадки проти нинішніх лідерів держави є абсолютно безпідставними, оскільки нинішній Президент України, представники його Адміністрації неодноразово вказували на необхідність формулювання національної ідеї, її значення і суть на кожному з конкретних етапів розвитку самостійної України. І, звичайно, не потребує

¹ Толочко П.П. Имеет ли Украина национальную идею? // Від Русі до України: Вибрані науково-популярні, критичні та публіцистичні праці. К., 1997. С.341–342.

² Цит. за: Основи етнодержавознавства. С.3.

³ Там само. С.166.

⁴ Павловський М. Національна ідея в Україні себе вичерпала чи її зрадили?// Право України. 1998. №12. С.21.

особливих коментарів твердження М.Павловського про те, що у книзі П.Лазаренка (мова йде про книгу «Україна – останній шанс. – К., 1998) «...найбільш повно й всебічно відображена не тільки національна ідея, а й тісно пов'язана з нею проблема національних інтересів».¹ Як П.Лазаренко розуміє «національні інтереси», тепер усім широко відомо.

В.Верстюк, аналізуючи перспективи утвердження національної ідеї, вказує на негативні фактори, які можуть стримувати цей процес. На його думку, це пов'язане, перш за все, «з певною традицією все національне розглядати через призму націоналістичного, зведенням української національної культури тоталітарним режимом до меж провінціальної культури, а по-друге, не приховуваними спробами проімперських, прокомуністичних сил взяти реванш за поразку, по-третє, слабким усвідомленням конструктивної сили національної ідеї».²

Більшість дослідників наголошують на тому, що національна ідея виступає як внутрішній чинник нації, тоді як зовнішнім виступає державність, що сила національної ідеї обумовлюється поєднанням в ній чуттєвого та національного начала, що вона включає як чітко визначену мету – ідеал, до якого прагне нація, так і шляхи реалізації цього ідеалу.³

Характерною особливістю національної ідеї є її саморозгортання, яке можливе за умов еволюційного розвитку. Національною не може бути ідея, нав'язана ззовні, введена декретом чи указом. Рівень духовності національної ідеї залежить від цивілізованості суспільства, кожний новий етап його розвитку обумовлює необхідність уточнення ступеня духовності в національній ідеї.

Національна ідея має виражати волю, бути надбанням не лише українського етносу, але й усієї української людності, української спільності, органічно поєднувати етноісторичні цінності із громадянськими, гуманістичними, загальнолюдськими цінностями. Саме такий підхід дозволяє розглядати українську національну ідею як ідею України, що є Вітчизною всіх громадян, незалежно від націо-

¹ Там само.

² Верстюк В.Ф. Національна ідея як елемент сучасного українського державотворчого процесу// Проблеми соборності України в ХХ столітті. К., 1994. С.158.

³ Мінгазутдінов А.Ф. Соборність України і національна ідея// Проблеми соборності України в ХХ столітті. С.165.

нальності, які пов'язали свою долю з українською землею і докладають зусиль до творення в ній демократичного суспільства.

Національна ідея, за визначенням О.Забужко, є синтетичним поглядом на свою національну (етнічну) спільноту як єдиний, розгорнутий у соціальному часі й «соціальному» просторі континуум і водночас як на суб'єкт всезагального історичного процесу.¹

Розглядаючи проблему національної ідеї, необхідно враховувати конкретно-історичні обставини, основні тенденції і особливості державотворення в сучасній Україні. Як зазначає академік НАН України Іван Курас, «...своєрідність ситуації, що склалася в Україні, полягає в тому, що відбуваються два паралельні процеси – становлення державності й подальша консолідація української нації як багатоетнічної, полікультурної спільноти».²

Національна ідея, з одного боку, є концентрованим виразом права нації на самовизначення, а з іншого – детермінує місце нації у загальнолюдському вимірі, зміцнює зв'язки нації з загальнолюдською цивілізацією та її головними цінностями.

Деякі дослідники, розглядаючи національну ідею з філософської точки зору, відзначають, що в «історико-філософській традиції, започаткованій ще І.Кантом, під ідеєю не розуміється певна надчуттєва реальність, яка володіє реальним буттям і досягається з допомогою розуму. Це лише уявлення про мету, до якої прагне наше пізнання, про завдання, яке воно перед собою ставить».³ Михайло Степенко вважає, що саме це дає підставу П.Толочку твердити, що у нас немає національної ідеї.

Близькими до цієї точки зору є розмірковування Ф.М. Рудича. Він вважає, що «національна ідея – не ідеологія у вузькому значенні слова, а проект спільного життя громадян даної держави. Національна ідея – це те, до чого прагне нація відповідно до своїх здібностей і можливостей».⁴ На це хотіли б зауважити, що національна ідея все ж є й ідеологією (системою поглядів) якраз у вузькому зна-

¹ Забужко О. Філософія національної ідеї. Етнонаціональний розвиток України. К., 1993. С.289.

² Курас І.Ф. Державотворчі інтереси в сучасній Україні// Курас І.Ф. Етнополітика: історія та сучасність. Статті, виступи, інтерв'ю 90-х років. К., 1999. С.259.

³ Степико Михайло. Буття етносу: витоки, сучасність, перспективи (філософсько-методологічний аналіз). К., 1998. С.198.

⁴ Рудич Ф.М. Много ли власти нужно власти? К., 1999. С.41.

ченні цього слова. Національна ідея у даному випадку виступає як концентрований вираз національної ідеології.

Відомий вчений, а нині й політик Володимир Семиноженко відзначає, що сучасною ідеологією діяльності уряду повинна стати ідеологія національної конкурентоздатності. При цьому він має на увазі «конкурентоздатність не лише товарів, а суспільства в цілому як складного комплексу соціальних, фінансових, товарних, гуманітарних підсистем. Мабуть, лише на цій базі можна побудувати жадані державність, незалежність і патріотизм». І далі: «в основу нової Програми дій уряду... повинно бути закладено розвиток не на базі етнографічного панукраїнізму, а на основі сучасного і динамічного пантехнологізму».¹ Погоджуючись з другою частиною розмірковувань В.Семиноженка, все ж зауважимо, що технократичні підходи не можуть бути єдиним ґрунтом національної ідеї. Тут необхідне врахування гуманітарних аспектів, поєднання їх з розвитком виробництва, технологій і т.д. Як справедливо зауважує Ф.Рудич, «національні ідеї виражають свою сутність, як правило, в двох-трьох ключових словах».² Така спроба зроблена в документі «Україна: поступ до ХХ століття». Найважливішими базовими цінностями нашого суспільства тут визначено: державність, добробут населення та національна безпека України.³ Очевидно, це і є ті «три кити», на яких повинна базуватись наша національна ідея.

Як нам здається, розуміння суті національної ідеї, її основних складових в цілому вже викристалізувалося в сучасній політичній думці України. Інша справа, що засвоєння, поширення національної ідеї, її втілення, активізація її практичної дії ще недостатні.

Особливу роль у вираженні колективної ідентичності відіграє мовна спільність. Саме українська мова завжди була реальною опорою в процесі національної консолідації, оскільки виконувала важливу культурну і об'єднуючу функції. Найсуттєвішого значення набуває сьогодні соціальна функція української мови. І.Лисяк-Рудницький справедливо вказує на такий аспект цього питання: «Чи українська мова... здобуде панівне становище в державній адміністрації, економіці, наукових і вищих навчальних закладах, міському побуті? Коли цього не станеться й поки основною соціальною

¹ Семиноженко Владимир. Программа деятельности или политическое кредо Кабмина?// Зеркало недели. 2000. 18 марта.

² Рудич Ф.М. Вказана праця. С.41.

³ Україна: поступ у ХХІ століття// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

функцією мови буде функція «колгоспної мови» – до цього часу Україна буде Малоросією».¹

В нашій країні поширене явище біетнічності, коли людина поєднує себе з двома етносами. За даними соціологічних досліджень, вважають себе виключно українцями близько 57% дорослого населення України; виключно росіянами – близько 11%, а одночасно і українцями і росіянами – 25,26% дорослого населення. При цьому соціально-етнічна структура ускладнюється ще й тим, що навіть серед тих, хто вважає себе виключно українцями, близько 36 – 37% складають українці російськомовні (які у своєму спілкуванні віддають перевагу російській мові). В цілому ж населення України приблизно на 94% складається з трьох великих лінгвоетнічних груп. Відносно найбільша – україномовні українці – складають близько 40% дорослого населення; друга за чисельністю – російськомовні українці – 33 – 34%; третя – російськомовні росіяни – 20 – 21%.²

У кінці 1999 року Конституційний Суд за поданням 51 народного депутата прийняв рішення про офіційне тлумачення положень ст.10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України. Конституційний Суд вирішив, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (ч.5 ст.10 Конституції України).

Поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.³

З цього приводу була піднята ціла кампанія в російській пресі з приводу ніби-то утисків російської мови. При цьому нічого не говорилося про те, чому склалася така мовна ситуація в Україні, як протягом століть проводилася планомірна і цілеспрямована русифікація України та українців. З цього приводу ще 150 років тому добре

¹ Лисяк-Рудницький І. Історичні ессе. К., 1994. Т.2. С.475.

² Кафарський Володимир. Вказана праця. С.203–204.

³ У нас є мова, своя чудова// Урядовий кур'єр. 1999. 17 грудня.

написав російський демократ О.І.Герцен: «С какой стати украинец, например, променяет свою простодушную речь – ту, на которой он говорил на свободных радах, ту, на которой схоронена в его песнях вся история его – на язык предательского правительства, обманывающего Малороссию, на язык той преступной женщины, которая одной рукой вооружала гайдамаков, другой подписывала указы об укреплении казаков за своими наложниками? Пусть язык наш смочит прежде следы подбострастия, рабства, подлых оборотов, вахмистерской и барской наглости – и тогда уже начнет поучать ближних».¹

Сьогодні в Україні, на відміну від царських та радянських часів, коли становище національних меншин погіршувалося, а сам український народ пригнічувався і обмежувався в своєму розвитку, прирікався на асиміляцію, російська та інші національні меншини мають сприятливі умови для задоволення своїх мовно-культурних потреб. 24,8% дошкільних закладів освіти в Україні – з російською мовою викладання та змішані українсько-російські. В цілому по Україні 34,1% учнів навчаються російською мовою, функціонує 2561 російська школа. В Україні понад 30 російських театрів різної жанрової спрямованості.

Стосовно преси, то за рахунок роздрібної торгівлі та двомовних видань незаперечною є перевага російськомовної друкованої продукції над україномовною.²

Нині в Україні закладено політико-правову базу в галузі національних відносин. Вже кілька років діють закони України «Про національні меншини в Україні», «Про біженців» та ін. Ряд правових принципів і процедур, які захищають інтереси меншин, передбачено в законодавчих актах про громадянство, об'єднання громадян, релігійні об'єднання і організації, в основах законодавства про культуру, в законі про мови тощо.

Українська держава взяла на себе зобов'язання захищати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність меншин, створювати умови для її розвитку; здійснювати законодавчі, адміністративні та інші заходи по запобіганню на своїй території будь-якої дискримінації громадян за національною ознакою. Йдеться, зокрема, про явне або приховане обмеження прав громадян у питаннях юридичного захисту, праці, освіти; образу національних почуттів та національної гідності.

¹ Цит. за: Колокол. М., 1962. Вип.4. С.966.

² Кафарський Володимир. Вказана праця. С.204–206.

Проблеми культурно-освітнього життя національних громад вирішуються в рамках загальнонаціональних, всеукраїнських державних програм розвитку та освіти з урахуванням національної самобутності і менталітету.

Великим актом історичної справедливості в умовах розбудови Української держави є відновлення прав осіб, які були за національною ознакою примусово переселені з території України, здійснення правової, політичної, соціологічної і культурної реабілітації.

Повернення депортованих осіб та їх поселення здійснюється згідно з державними програмами, які розроблені за участю представників депортованих національних меншин і місцевих органів влади.

У цьому аспекті однією з найактуальніших є проблема кримських татар. Етнодемографічна ситуація в Криму має певні особливості. По-перше, титульна нація тут перебуває в меншості (67% – росіяни, 25% – українці). По-друге, у 1989 – 1995рр. на півострів з Середньої Азії повернулось приблизно 250 тис. кримських татар (10% населення Криму), і вони стали третьою за чисельністю етнічною групою у Криму. По-третє, Крим став основним мігранто-приймаючим регіоном України для репатріантів з числа як кримських татар, так і вірмен, болгар, греків, німців.¹

Але саме татари – це єдиний, крім нечисленних караїмів, етнос, що належить до корінних народів України. Слід зазначити, що вимоги кримських татар щодо набуття ними статусу корінного народу відбивають також загальний рух корінних народів світу проти ототожнення їх з національними меншинами тих держав, де вони проживають, або взагалі з поняттям «меншина» в контексті міжнародного права.² Українська влада показала приклад демократичного підходу до розв'язання кримськотатарської проблеми, ґрунтуючись на таких принципах:

– безперечна підтримка ідеї повернення кримських татар (та інших депортованих народів) на Батьківщину;

¹ Ефимов С.А., Ефимова В.М. К вопросу о распределении населения регионов Украины// Диалог украинской и русской культур. Материалы международной научно-практической конференции. К., 1997. С.91–96.

² Національно-державне будівництво: концептуальні підходи, сучасна наукова література/ За ред. Ю.І.Римаренка. К., 1999. С.295.

– проведення акомодацийних етностратегій, що надає етносам можливість зберігати свою неповторність як культурно-історичного феномена.¹

Як зазначають лідери кримськотатарського народу, на Батьківщину бажають повернутися ще 150 – 200 тис. депортованих кримських татар, тому проблема їх адаптації залишається актуальною. Розглядаючи процес адаптації кримських татар, необхідно відзначити, що тут тісно переплітаються етнічні та соціально-економічні проблеми, розв'язання яких передусім залежить від поліпшення загальної економічної ситуації в Україні, а також від виважених, послідовних дій місцевої влади. З іншого погляду, таке становище репатріантів сприяє їх політизації, підштовхує до активних дій.²

Указом Президента України створено консультативно-дорадчий орган – Раду представників кримськотатарського народу з метою оперативнішого розв'язання політико-правових, соціально-економічних та інших проблем, пов'язаних з адаптацією кримськотатарського народу в українське суспільство.³

Зміцнення незалежності України, успішне вирішення її головних соціально-економічних проблем – оптимальний шлях розвитку її багатонаціонального народу. Серед пріоритетів її етнополітики – піклування про відродження й розвиток української нації, всіх етнонаціональних груп, про консолідацію народу. Завдання влади – використовуючи зростаючий рівень етнополітичної культури, менталітет української нації, забезпечити злагоду і виключити прояви національного екстремізму, сепаратизму та ксенофобії.

§2. ПАРТІЇ І ВЛАДА

Наявність багатопартійності є одним із суттєвих елементів демократичної політичної системи, оскільки саме політичні партії виконують роль зв'язуючої ланки між владою і народом. Партії активно впливають на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, міждержавні відносини. Їхнє значення в Україні

¹ Демони мира и боги войны. Социальные конфликты в посткоммунистическом мире/ Макеев С. (рук.авт.кол.). К., 1992. С.48.

² Калиновський Юрій. Кримські татари: переплетіння етнічного з соціальним// Віче. 1999. №11. С.102.

³ Про Раду представників кримсько-татарського народу: Указ Президента України// Урядовий кур'єр. 1999. 19 травня.

зумовлене потребами вдосконалення нашої державності та формування громадянського суспільства.

Ставлення до партій та їхньої ролі в житті суспільства впродовж тривалого часу – від античності і до кінця XVIII ст. було негативним. Найзнаменитіший оратор Стародавнього Риму Ціцерон використовував слово «партія», так само, як і «фракція», – у значенні «поганий, неблагородний союз». Ще у XVII-XVIII ст. вважали, що партії, які сперечаються, шкідливі для здоров'я суспільства, бо вносять розгляд у соціальний організм, гальмуючи його виборчу діяльність і тим руйнуючи його. Нині в політичній думці остаточно утвердилася думка, що без наявності сильних політичних партій, альтернативних політичних рухів демократична природа влади неможлива.¹

Основні політичні функції партій полягають у тому, що вони беруть участь: 1) у боротьбі за владу і 2) у здійсненні державної влади. Сила і вплив політичних партій визначаються тим, наскільки їхні представники вкорінені у владні структури. Беручи участь у політичному управлінні, вони забезпечують синтез державної і партійної влад, формують механізм розв'язання конфліктів, сприяючи, таким чином, стабілізації соціальної системи.

Новітня історія багатопартійності в Україні пройшла у своєму розвитку кілька етапів:

1) *підготовчий етап*, пов'язаний з виникненням «неформальних» громадських організацій (1987-1989). Цей період починається з появи громадських організацій типу «Зелений світ», політичних клубів, просвітницьких українознавчих організацій (1987 р. у Львові – «Товариство Лева», 1988 р. – клуб «Спадщина» у Києві). Їх діяльність зразу виходить за межі просвітницької і набуває політизованого характеру. Відновлюється діяльність Української Гельсинської спілки;

2) *початковий* (1989-1991), пов'язаний з зародженням багатопартійності. Виникнення Руху, перших некомуністичних партій (за цей час утворилося понад 20 політичних партій і об'єднань, в тому числі Демократична партія України, Українська республіканська партія, Партія демократичного відродження України, Об'єднана соціал-демократична партія України та ін.). До цього ж періоду відноситься розмежування всередині Комуністичної партії, вихід з неї

¹ Див.: Політологія / За ред. О.В.Бабкіної, В.П. Горбатенка. К., 1988. С.197.

демократично налаштованих членів. Ліквідується монопартійна система;

3) *становлення і розвиток багатопартійності* (1991-1997). Початок цього періоду пов'язаний з заборонаю КПРС, розширенням спектру багатопартійності, посиленням дроблення політичних сил, створенням правової бази діяльності партій організацією їх місцевих осередків;

4) *підвищення політичної ролі партій* (з 1997 р.). На нашу думку, початок цього періоду пов'язаний з прийняттям нового закону «Про вибори народних депутатів України» (жовтень 1997 р.), який передбачав обрання половини складу парламенту (225 депутатів) за списками партій та виборчих блоків. Уперше громадянам України надавалась можливість обирати не лише між окремими депутатами, а й між окремими партіями. Це різко змінило ставлення вітчизняної політичної та бізнес-еліти до партій. Значення партій у політичному житті значно зросло. Це призвело до зміцнення зв'язків партій з впливовими бізнесовими колами та створення політичних блоків для боротьби за владу.

Новітня історія України свідчить, що основними способами виникнення партій в Україні були такі:

1) трансформація політичного руху чи громадського об'єднання в партію (УТГ, Демократична платформа в КПРС), які потім перетворилися в партії;

2) об'єднання навколо парламентської групи депутатів одного політичного напрямку, тобто від фракцій і груп до партій і блоків (Рух);

3) об'єднання представників регіональних еліт, що спираються на лідерів («Громада» часів П.Лазаренка).

На відміну від магістрального шляху розвитку партійності, властивого західним демократіям, де і партійна організація, і партійна ідеологія пристосовувалися до реальних умов політичної боротьби, схема творення вітчизняних партій не мала такого спрямування. Партійна організація являла собою гірше чи краще «мавпування» організаційної практики КПРС, що сформувалася в принципово інших умовах. І вже потім ці утворення намагалися поринути у вир парламентських і місцевих виборчих баталій із відверто месіанським баченням своєї ролі і наступними невтішними результатами.

Тож досить швидко зазнали фіаско розрахунки початку 90-х років на те, що політично активне населення зрештою «розхапає» членські квитки зареєстрованих партій (вони ж бо могли задовольнити будь-який смак!) і в такий спосіб відбудеться утвердження

розвиненої багатопартійності. Не стали магістральним шляхом до неї і об'єднані процеси серед створених раніше партій: союзи врівноважувались розколами.¹

Характерними рисами розвитку багатопартійності на сучасному етапі є такі:

- 1) мультипартійність, тобто дуже велика кількість політичних партій (до 1991 р. – 4, 2000 – більше 60);
- 2) малочисельність складу партій. До складу усіх партій входить не більше 2% населення України;
- 3) локальність партійного впливу, недостатня соціальна база на периферії.²

Навіть кількість партій і громадських організацій (шість десятків) вносила скоріше хаос у свідомість громадян, ніж якусь стабільність у політичну структуру. В цьому слабосиллі партій були свої причини: 1) розчарування в діяльності партій взагалі на прикладі КПРС і КПУ, куди входили мільйони членів (добровільно чи за необхідністю); 2) недовіра до політичної діяльності і політиків взагалі з-за тривалості кризи в Україні; 3) зайнятість боротьбою за власне виживання; 4) небажання займатися громадською діяльністю, політична пасивність значного загалу; 5) нездатність політичних діячів створити партії, які б могли зацікавити й організувати широкі кола громадськості. Ще однією причиною було те, що значна частина партій мало відрізнялися одна від одної за програмними настановами. Аналіз програм партій усіх напрямків виявляє не тільки їхню змістовну та смислову ідентичність, а й фактичну єдність – за оцінкою основних проблем. Відмінність же більше пов'язана з тактичними моментами та підходами, загалом з другорядними питаннями й політичними оцінками.³

В суспільстві була достатня кількість людей, які сповідували певні ідейно-політичні погляди, але часто бракувало викристалізованих партійних осередків, навколо яких могли б ґрунтуватися політично заангажовані громадяни. Серед партійних функціонерів не вистачало яскравих харизматичних лідерів та видатних ідеологів, які відзначалися б широким стратегічним мисленням; не було й

¹ Балакірева Ольга, Мельниченко Віктор. Самореалізація багатопартійності // Віче. 1998. № 2. С.149.

² Бойко О.Д. Історія України. С.504.

³ Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Ред. кол.: Ф.М.Рудич (голова) та ін. К., 1998. С.147.

апарат агітації та пропаганди партійних поглядів. Наявний ідейно-організаційний та кадровий потенціал багатьох партій не відповідав досить високим вимогам політично заангажованих громадян, які дистанціювалися від непоказних партійних лідерів середньої руки.¹

Незважаючи на те, що у Міністерстві юстиції зареєстровано понад 60 партій, реальну участь у політичному процесі беруть далеко не всі. Вибори до парламенту у березні 1998 р. наочно висвітлили стан справ в українській багатопартійності. Виконати попередні умови нового виборчого законодавства (подань до ЦВК підписних листів для реєстрації) спромоглося 40 партій. Така кількість суб'єктів виборчого процесу зумовлена не стільки потужністю партій, скільки ліберальністю вимог виборчого законодавства – чим вирішили скористатися представники різних підприємницьких структур, щоб потрапити до законодавчого органу. Період збирання політичними структурами підписів населення на свою підтримку (до 19 грудня 1997 р.) політологи згодом назвали «ксероксним» етапом виборчої кампанії, маючи на увазі копіювання підписних листів та обмін ними, до чого вдавалися виборчі штаби у ході першого етапу кампанії.²

Відбулося дроблення партій, викликане передвиборними амбіціями їх керівництва. За оцінкою Президента України Л.Кучми, «деякі з партій пройшли в парламент, не маючи конструктивної програми, а просто паразитуючи на всіх наших недоліках і економічних труднощах... Багато з партій прагнуть лише до важелів влади, а не до важелів покращення ситуації в країні».³

Разом з тим влада прагне різними способами визначити своє партійно-політичне обличчя, що виявляється у трьох тенденціях: перша виявляється у прагненні влади ввійти в довіру і вступити до лав уже сформованої партійної системи, здебільшого правої і правоцентристської орієнтації. Друга – у створенні «власних» політичних партій, які могли б стати ідеологічними бастіонами у майбутніх виборах. Третя – спроба блокуватися з партіями центристської орієнтації.⁴

¹ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Україна: шлях до себе. С.296.

² Яблонський Василь, Латко Ярослав. Сучасні політичні партії України. К., 1999. С.4.

³ Леонид Кучма: «Мне не нужны сторонники, которые поддерживают просто действующую власть или меня лично» // Факты и комментарии. 1999. 15 октября.

⁴ Політична система сучасної України. С.148.

Велика кількість партій в політичному житті України є результатом маргінальності суспільства, кризи суспільної свідомості. Це ускладнює державотворчий процес, посилює політичну нестабільність. Скоріше всього, Україну чекає загальносвітова тенденція до поступового угруповання партій – і це триватиме до того часу, поки не сформується зріле громадянське соціально-структуроване суспільство, в якому домінуватимуть кілька (2-3) основних партій чи блоків партій, але для цього потрібне формування значного за кількістю і політичним впливом середнього класу. Як пише політолог М. Михальченко, «частина малочисельних (фантомних) партій, які існують головним чином на папері, або зникне, або ввійде в більш потужні партії та блоки. Процес укрупнення політичних партій стане популярнішим. Творення нових політичних організацій практично зійде нанівець».¹

На початку 2000 року у зв'язку з оголошенням Всеукраїнського референдуму інтенсифікувалася робота по створенню політичних блоків. Проте керівники далеко не всіх партій переконані, що кількість голосів, відданих за той чи інший партійний блок на виборах, залежить від кількості організацій, які в нього входять. Головне, на їх думку, це «якість». Лідер фракції СДПУ(о) в парламенті Олександр Зінченко, наприклад, вважає, що ефективно діючий передвиборний блок може складатися «максимум з п'яти політичних сил». Зокрема, коментуючи заяву лідера НДП Валерія Пустовойтенка про утворення блоку з 23 політичних партій, Зінченко відзначив, що «така організація буде або формальною, або такою, в якій лідером буде одна партія, а всі інші – «присяжними». Лідер фракції СДПУ(о) також підкреслив, що неефективність об'єднань, в які входить багато партій, вже доведена, оскільки вони, як правило, складаються з «карликових» партій, які не здатні самостійно вести передвиборну боротьбу».²

Про точну конфігурацію і розташування соціально-політичних сил за існуючими політичними партіями і рухами судити достатньо важко. В нових умовах суспільство ще не структуроване. Класи, верстви ще не сформувалися, а значить, певного соціального та політичного обличчя не набули. Тому партії і рухи прямого зв'язку з певною соціальною базою і електоратом поки що достатньою мі-

¹ Див.: Киевские ведомости. 1997. 11 января.

² Блок силен не количеством, а авторитетами в него входящих // Сегодня. 2000. 18 февраля.

рою не мають. Вони сформувалися не стільки навколо ідей і програм, скільки завдяки амбіціям, відомості чи організаційним зусиллям тих чи інших особистостей (В.Пустовойтенко, В.Медведчук, О.Волков). Можна чекати, що й надалі вони не один раз будуть розходитись, перетасовуватись і знову формуватись, перш ніж набудуть певного соціального і політичного статусу.¹

Правовою основою діяльності політичних партій в Україні є закон «Про політичні партії в Україні», який Верховна Рада прийняла у грудні 1999 р. і направила на підпис Президенту. Глава держави зробив ряд критичних зауважень з приводу його змісту. Зокрема, він відзначив, що прийнятий закон мало відрізняється від закону «Про об'єднання громадян» і недостатньою мірою регламентує специфічні сторони діяльності політичних організацій. Замість однієї тисячі підписів громадян, необхідних для створення нової партії Президент пропонував збільшити це число до 10 тисяч (при цьому вони повинні бути зібрані не менш ніж у 2/3 областей і в 2/3 районів кожної області). Крім того, в Законі не було врегульовано питання про політичну опозицію в Україні. Секретар парламентського Комітету з питань правової політики Олександр Лавринович виклав точку зору Верховної Ради, визначивши, що комітет вважає неможливим прийняття пропозицій про те, що депутат, який переходить з однієї парламентської фракції в іншу, втрачає свої повноваження; що при заснуванні політичної партії обов'язково повинна проводитись спеціальна експертиза експертами Міністерства юстиції. Він висловив також сумнів, що збільшення кількості підписів, необхідних для створення нової партії, зможе вплинути на темпи зростання кількості партій. О.Лавринович зазначив, що «ми були свідками того, як політична партія, яка нараховує 2 тис. осіб, збирає 1 мільйон підписів».²

16 березня 2000 року Верховна Рада 351 голосом прийняла закон «Про політичні партії в Україні» з урахуванням деяких пропозицій і поправок Президента. Причому в голосуванні взяли участь фракції комуністів і соціалістів, які підтримали ряд зауважень Л.Кучми до Закону. Цифра 10 тисяч підписів для реєстрації партій стала нормою. Проте це не стосується тих партій, які вже отримали

¹ Матвиенко Валерий. Унесенные ветром... // Зеркало недели. 2000. 29 января.

² Миселюк Андрей. Парламентско-президентская «партия». Дебют продолжается // День. 2000. 16 марта.

паспорт. Парламент відхилив пропозицію Президента провести протягом року з дня вступу Закону в силу перереєстрацію партій та їх місцевих організацій. Підтримав парламент і пропозицію Президента про позбавлення мандата тих депутатів, які, пройшовши у Верховну Раду за партійними списками, переходять в іншу фракцію. Але Конституція не передбачає дострокового припинення повноважень народного депутата за такою причиною. Депутати підтвердили норму, згідно з якою партія може бути заборонена, якщо вона використовує кошти чи матеріальні цінності, отримані від іноземних юридичних і фізичних осіб чи з інших держав.¹ Проте Президент не погодився з цим рішенням парламенту.

Традиційно партії розділяють на ліві, центристські і праві. З певним застереженням це можна застосувати і до сьогоденішнього партійного спектру України.

Найчисельнішою лівою партією залишається Комуністична партія України (КПУ), діяльність якої була відновлена у червні 1993 р. У 1995 р. було прийнято програму партії, де головною метою КПУ на нинішньому етапі визнається «усунення від влади буржуазно-націоналістичних, антисоціалістичних сил і перехід усієї повноти влади в державі до Рад депутатів трудящих; рішуча зміна політичного уряду країни, відновлення державного регулювання економічних та соціальних процесів в інтересах народу і припинення капіталізації суспільства; відновлення соціалістичного характеру розвитку суспільства, що базується на усуспільненні власності на засоби виробництва і відповідає корінним інтересам трудящих; відродження на новій основі союзу рівноправних братських народів як добровільного об'єднання суверенних соціалістичних держав, входження в який відповідає найвищим інтересам народу України». Пропонується також скасування інституту президентства.²

Партія оцінює свою чисельність в 140 тис. членів. На парламентських виборах 1998 р. партія досягла відносних успіхів, здобувши перше місце по багатомандатному виборчому округу і провівши 22 своїх депутати по мажоритарних округах. Це дало змогу сформувати найчисельнішу фракцію в парламенті. Під час виборів

¹ Галух Александр. Вскоре партийные депутаты в случае ухода из своей фракции будут лишаться мандата? // Факты и комментарии. 2000. 18 марта.

² Див.: Передвиборна програма Комуністичної партії України // Віче. 1998. № 2. С.46–50; Яблонський Василь, Латко Ярослав. Сучасні політичні партії України. С.27–28.

керівництва парламенту кандидатура лідера партії П.Симоненка на посаду голови Верховної Ради висувалася 7 разів і найбільший результат був 221 голос «за». Проте комуністам не вдалося провести на цю посаду свою кандидатуру, що стало безсумнівною поразкою. Не може не викликати подиву й настирність, з якою комуністи намагалися це зробити, і саме відношення П.Симоненка до «спікеріади», коли після чергових провалів власної кандидатури він знову й знову погоджувався на її висунення і проведення голосування. Наприклад чи це можна пояснити лише дисциплінованістю – «виконанням рішень партії». Скоріш за все мала місце надмірна амбіційність при тиранно-прямолинійній тактиці боротьби за досягнення мети.

До лютого 2000 р. посаду першого віце-спікера займав А.Мартинюк – другий секретар ЦК КПУ. Представники КПУ мали найбільшу кількість парламентських комітетів – 6, але втратили їх після формування у Верховній Раді правоцентристської більшості.

У своїй статті «Фракція народної волі» перший секретар ЦК КПУ П.Симоненко стверджує, що фракція комуністів у Верховній Раді «проводить велику практичну роботу», її діяльність є результативною. При цьому наводиться приклад, як на одному із зібрань фракції 15 червня 1999 р. було ухвалено рішення щодо 30 законів та 3 постанов Верховної Ради, причому 21 законопроект, 3 проекти постанов в цілому фракція підтримала, 4 (президентські) відхилила, ще в 5 випадках, відхиливши офіційно подані, схвалила варіанти, альтернативно підготовлені або істотно доопрацьовані. П.Симоненко додатково пояснює, що це вони «ухвалили», а обговорювали й раніше¹, але все це викликає великі сумніви і дає змогу припустити, що фракція (принаймні, на цей раз) скоріш за все рпоштампувала «одобрям-с», керуючись «принципом демократичного централізму». Важко повірити, що 120 членів фракції змогли уяснити тонкощі 30 (!) законів за одне засідання, навіть якщо раніше їх обговорювали, тим більше такою кількістю учасників засідання. Навіть для того, щоб прочитати тексти цих законів і поновити їх суть у пам'яті, потрібен значний час, не кажучи вже про якусь творчість чи доопрацювання.

Щодо «творчості», то П.Симоненко пропонує повернутись до «відновлення практики затвердження п'ятирічних планів соціально-

¹ Симоненко Петро. Фракція народної волі // Віче. 1999. № 8. С.53.

економічного розвитку»¹, очевидно, вважаючи, що нове – це добре забуте старе.

В цілому, використовуючи класифікацію партій, запропоновану польським політологом Є.Вятром, можна дати таку характеристику КПУ: 1) за місцем у системі влади – це опозиційна партія; 2) за соціально-класовою сутністю – міжкласова; 3) за політичними цілями – комуністична; 4) за методом досягнення цілей – революційна; 5) за внутрішньою структурою – тоталітарна; 6) за роллю – політичний авангард; 7) за методом поповнення – масова; 8) за умовами функціонування – легальна; 9) за організаційною будовою – суворо централізована; 10) за типом організаційної структури – централізована, з постійним індивідуальним членством.

Для політичної діяльності КПУ характерна жорстока опозиційність до існуючої влади, цілеспрямована робота зі своїм традиційним електоратом (населення східних та південних регіонів, пенсіонери). Пропагандистсько-агітаційна діяльність ґрунтується в основному на використанні кризового стану республіки, важкого становища значної частини населення. Разом з тим слід відзначити, що електорат комуністів у своїй масі – це не ідейно переконані прибічники марксизму-ленінізму, а протестна частина населення, яка голосує проти негараздів, а не за комунізм. У результаті опитування громадської думки в Харкові в кінці лютого 2000 року виявилось, що 70% харків'ян не цікавляться політичним протистоянням комуністичної та некомуністичної ідеології. За відродження СРСР висловлюється 30% жителів міста, проти – 50%. Позитивно до комуністичної ідеології ставляться 20% харків'ян, негативно – 37% і байдуже – 43%. Майже всі опитані заявили, що не вважають Харків «червоним містом».²

Утворення правоцентристської більшості в парламенті послабило політичні позиції КПУ як у Верховній Раді, так і в країні в цілому. Більше того, в парламенті зареєстровано законопроект за підписом 16 депутатів про заборону функціонування КПУ за проведення на території України антидержавної діяльності. За словами одного з ініціаторів проекту Михайла Косіва, нинішня Компартія стала ідеологічною правонаступницею забороненої у 1991 р. КПРС і продовжує проводити «антиукраїнську пропаганду». «Якщо кому-

¹ Там само. С.58.

² Потапова Катерина. Харьков – город аполитичный и не «красный» // Событие. 2000. 2–8 марта.

ністи хочуть мати свою партію, хай вони стануть українськими комуністами, а не російськими, інтереси яких любіють в Україні», – заявив М.Косів.¹

Більшу частину членів Компартії України складають пенсіонери з військових партійних працівників та державних службовців. Важко чекати якихось змін у поглядах людей, вихованих на старих догмах. Іншу частину партії складають опозиційно налаштовані до влади молоді та середнього віку люди, які здатні більш критично відноситись до старих догм. Для людей, які здатні адекватно реагувати на сьогоднішні реалії, гасла «відродження Союзу» виглядають абсурдно. Основи для об'єднання в Союз, рівноправний хоча б за формою (як СРСР), зараз немає, оскільки в Росії домінує традиційний імперський дух. Вона знову притримується вікової традиції «збирання земель» і закликає до об'єднання лише при повному підкоренні тих територій, які до неї приєднуються.

Ще дві обставини, які роблять союз з Росією непривабливим, в тому числі і для молодих комуністів. Перша – це та, що Росія будує не соціалізм, а олігархічний капіталізм азіатського зразка, і становище трудящих там мало відрізняється від того, що є в Україні. Але ще важливо й те, що Росія – воююча країна, і навряд чи наші молоді комуністи прагнуть воювати, захищати російські інтереси.

У зв'язку з цим не був несподіванкою з'їзд молодих комуністів у Києві, який, по суті, являв собою установчий з'їзд лівої опозиційної партії, що стоїть на національно-патріотичній платформі, близькій до платформи єврокомуністів.² Це свідчить про деякі нові тенденції в лівому русі, але чи будуть вони стійкими, – покаже час.

Крім комуністів, на лівому фланзі партійних шеренг знаходиться Соціалістична партія України (СПУ), яка утворилася в жовтні 1991 р. на основі членів колишньої КПУ. На виборах у Верховну Раду України у 1998 р. партія виступала у блоці з СелПУ, який посів загальне третє місце. Ідеологія соціалістів за останні роки пройшла певну еволюцію. Спочатку партія виникла як тимчасовий замісник КПУ і до відновлення КПУ реально займала ліву нішу самостійно. На запитання «Чим в теоретичному й ідеологічному плані СПУ відрізняється від ортодоксальних комуністичних партій і рухів?»,

¹ Шлинчак Віктор. КПУ еще раз побеспокоили // Сегодня. 2000. 12 февраля.

² Черный Гелий. Появились ли в Украине последователи Скрыпника? // День. 2000. 16 марта.

лідер СПУ О.Мороз у травні 1992 р. відповідав так: «Головних відмінностей дві. Ортодоксальні комуністи наполягають на поверненні старих форм державності і централізованого управління, виступають за примусове будівництво ладу, модель якого заздалегідь будується в свідомості теоретиків, на їх думку, «згідно з теорією Маркса-Леніна» і під яку треба підтягувати дійсність, хоч би цього хтось і не хотів. Соціалісти проти такого утопічно-примусового підходу, вони виходять з реальної ситуації і у відповідності з нею діють на користь трудящих. Крім того, СПУ не заперечує функціонування приватної власності, якщо це сприяє прогресу суспільства і не викликає заперечень з боку найманих працівників. Але у будь-якому випадку дія приватної власності має обмежений певними сферами діяльності характер».¹

Дещо пізніше, після III з'їзду СПУ (грудень 1993 р.) О.Мороз до цього додав, що «комуністи в Компартії більше націлені на організацію авангардного типу, тоді як комуністи у Соціалістичній партії – на організацію скоріше парламентського типу».²

Згодом, особливо після парламентських виборів 1998 р. керівництво СПУ почало виявляти ознаки невдоволення конкуренцією з боку КПУ. У червні 1998 р. на третьому етапі VI з'їзду СПУ О.Мороз змушений був відзначити, що СПУ «продовжує перебувати в тіні КПУ» і це є основною кризовою ознакою. Тому СПУ повинна взяти на себе нову роль – центру тяжіння демократичних сил суспільства як зліва, так і справа. На практиці це має бути оформлено в народно-патріотичний рух, який протистоятиме нинішньому курсу. Як заходи щодо внутрішнього реформування СПУ О.Мороз запропонував омолодження партії, звільнення від марксистсько-ленінської догматики, створення власних фінансових структур.³

Під час парламентської кризи у січні 2000 року О.Мороз намагався грати роль миротворця, але невдало. Після цього в партії стався розкол і з неї був виключений один з лідерів – Іван Чиж, який створив «всеукраїнське об'єднання лівих сил «Справедливість». І.Чиж у інтерв'ю тижневику «Зеркало недели» відзначив, що ліві

¹ Мороз О. Відповіді на запитання членів Соцпартії // Мороз Олександр. Вибір. С.100.

² Мороз О. Якою підійшла партія до III з'їзду // Там само. С.106–107.

³ Яблонський Василь, Латко Ярослав. Вказана праця. С.51–52.

«були близькими до перемоги як ніколи, але надмірна амбіциозність наших лідерів зробила її неможливою».¹

Користуючись уже вищевказаною класифікацією Є.Вятра, можна відзначити, що для СПУ, як і для КПУ, характерні, в основному, ті ж ознаки, а винятком того, що ця партія за внутрішньою структурою є автократичною.

Наслідком попереднього розколу в СПУ стало створення Прогресивної Соціалістичної партії України (ПСПУ). Процес створення партії був завершений у квітні 1996 р. Засновниками ПСПУ стали вихідці з СПУ на чолі з Н.Вітренко, які були не згодні з політикою О.Мороза.

У передвиборній програмі ПСПУ на парламентських виборах 1998 р. заперечувались і парламентаризм взагалі, і президентська форма правління. «Досвід Паризької Комуни, – читаємо ми у цій програмі, – відшліфований Великим Жовтнем, довів, що тільки ради трудящих можуть забезпечити дію влади, спрямовану на захист інтересів чесного трудівника, зробити її підконтрольною та відповідальною перед своїми виборцями. Ми переконані, що парламентаризм, а тим більше президентська форма правління, ніколи не захищатимуть інтересів простих людей праці».²

Наталя Вітренко в одному із своїх інтерв'ю зазначила, що «великою проблемою стали стосунки з Компартією». Вона нагадала, що керівництво комфракції прийняло рішення про підтримку кандидатури П.Лазаренка на посаду прем'єр-міністра України (липень 1996 р.) і його доповіді щодо програми діяльності уряду (жовтень 1996 р.), «розв'язуючи тим самим руки дніпропетровському клану». «Та і в питаннях структури влади, – говорила Н.Вітренко, – ми розійшлися з комуністами в парламенті. Декларуючи народовладдя, вони відстоюють пропорційну (чи, у гіршому випадку, змішану) виборчу систему... Це не має нічого спільного і з радянською владою, яку відстоюємо ми. Вони підтримали жажливий за своїми тоталітарними наслідками Закон України про місцеві державні адміністрації. Знову ж таки, замість повноправних повноважень представницьким органам влади, вони підтримали авторитаризм, жорстоку

¹ Кабачинская Светлана. Иван Чиж: «Если власть будет предлагать что-то адекватное общественным потребностям, мы готовы активно сотрудничать» // Зеркало недели. 2000. 18 марта.

² Передвиборна програма Прогресивної Соціалістичної партії України // Віче. 1998. № 2. С.133.

президентську вертикаль. Вачите, разом з Морозом вони мріють прийти до влади і їм потрібен диктат».¹

Таким чином, у лівому таборі чітко розрізняються три основні напрямки: СПУ дрейфує до соціал-демократії, зміщуючись до центру, КПУ відстоює комуністичну ідеологію 80-х років, а ПСПУ – 1919 – початку 20-х років. Різниця в ідеології досить суттєва, розмежовує й боротьба за владу між партіями та й особисте суперництво між лідерами цих партій. Об'єднує – опозиційність до нинішньої влади. Чи є перспективи у лівих течій? Іван Чиж вважає, що є. «Це або перспектива КПРС – якщо партії, як це спостерігається сьогодні, будуть схожими на КПРС – з усіма наслідками, що з цього випливають. Або – стати центральною віссю, стрижнем всіх патріотичних сил, партією по-справжньому демократичною, а не придушуючою своїх членів, не виключаючою їх за інакомислення, не такою, що виносить своїх вождів тільки коли вже ногами вперед».² Все ж, враховуючи характер цих партій, їх основні ознаки, напрямки діяльності, нам здається, що в перспективі мова може йти лише про першу тенденцію.

Лівих партій менше у багатопартійній палітрі України, але за кількістю членів вони більші, краще організаційно згуртовані, мають значний вплив на населення. Проте до «мінусів» їх становища слід віднести те, що ліві не згуртовані як політичний блок, хоча спроби до цього робилися, але останнім часом більше спроб до розмежувань. Разом з тим відсутність представників лівих партій в уряді та президентських структурах, а тепер і в керівних органах Верховної Ради надає їм певні політичні переваги³, хоч і неоднозначні, оскільки «буття при владі» теж дає істотні переваги. Нинішня «глуха опозиційність» лівих, суттєве обмеження їх впливу на прийняття законів, у свою чергу, зменшує їх політичну силу і заштовхує їх дійсно у глухий кут.

Значним «мінусом» лівих є їх недержавницька позиція. Проросійська налаштованість лівих, можливо, і забезпечила їх підтримку як етнічних росіян, так і проросійськи налаштованих жителів Східної України. Проте гостра недостача українського фактора не лише

¹ Наталя Вітренко. Про що мова, панове? Бачу Україну тільки соціалістичною!.. // Гаман Віктор. Парламентські коридори. С.240.

² Кабачинская Светлана. Вказана праця // Зеркало недели. 2000. 18 марта.

³ Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. С.155.

допомогла об'єднати навколо лівих проросійські кола, але й відштовхнула патріотів. Саме відсутність українського фактора не дала змоги перемогти навіть, поміркованим лівим, оскільки влада традиційно розіграла карту антидержавних настроїв лівих, і ті, в свою чергу, не змогли протиставити їй нічого рівнозначного, крім неспіттверджених обвинувачень у корумпованості.

Власне проблема українського лівого руху у тому, що на Україні його немає. Не вистачає української (за змістом, а не за назвою) лівої партії. Партія, створена у квітні 2000 р. Іваном Чижем, ще повинна виявити своє політичне обличчя. За вдалим виразом журналіста Дмитра Шурхала, «наші ліві – не наші ліві».¹ Поки ліві будуть асоціюватися лише з СРСР, з радянським минулим, вони будуть програвати, хоч і набиратимуть чимало голосів. Поєднання соціальної і державницької ідеї зробило б їх сильнішими, хоча завоювати другу частину електорату буде непросто.

Досить рельєфно на партійно-політичній палітрі України останнім часом вималювалися центристські партії. «Синтетичність» центристів полягає у поєднанні ідеї розбудови державності з ідеями соціальної демократії та соціальної справедливості. Як правило, українські центристські партії в своїй ідеології поєднують лібералізм з соціал-демократією.

До таких партій можна віднести народно-демократичну партію (НДП), створену у лютому 1996 р. в результаті об'єднання таких партій, як ПДВУ, ТКУ, Союз підтримки республіки Крим та ін. НДП вихідним пунктом своєї ідеології визначає людину та її права як першопричину й першооснову цих категорій. Потреби та жадання окремої людини повинні гармоніювати із загальносуспільними та загальнодержавними. Цю гармонію і покликане забезпечити громадянське суспільство як механізм демократичних відносин між індивідами й державою.²

У 1997-1999 роках навколо НДП було створено «ореол партії влади», тому де-факто вона змушена була відповідати за все, що робила влада. Хоча НДП заявляла, що не може брати на себе відповідальність, адже у парламенті тоді не було більшості. Проте, маючи у цей час «свого» прем'єра, віце-прем'єра, главу Адміністрації Президента і представника Президента в парламенті, народні

¹ Шурхало Дмитрій. Украинские левые смогут победить, когда осознают себя украинцами // Зеркало недели. 2000. 29 января.

² Народно-демократична партія. Львів, 1998. С.8.

демократи були поставлені в такі умови, що повинні були відповідати за політичний курс.

Вибори у Верховну Раду показали суттєві недоліки у діяльності партії, оскільки ледве вдалося подолати чотиривідсотковий бар'єр. У 1999 р. у партії відбувся розкол, пов'язаний з відношенням до Президента і небажанням частини лідерів брати на себе відповідальність за економічне становище в державі. З партії вийшов її колишній голова А.Матвієнко. Відставка В.Пустовойтенка стала відчутним ударом по позиціях партії. Проте обрання представника НДП Івана Плюща Головою Верховної Ради знову дещо зміцнило становище партії. У кінці січня 2000 року Центр соціологічних та політичних досліджень і технологій «Соціополіс» провів всеукраїнське представницьке опитування, де виявив думку респондентів щодо того, інтереси яких класів і соціальних груп України найбільшою мірою відбиває сьогодні НДП? Відповіді були такими: працівників держапарату – 37%, представників великого і середнього бізнесу – 31%, представників малого бізнесу – 15 %, представників середнього класу – 11%, студентів – 7%, кваліфікованих робітників – 6%, наукових співробітників, викладачів вузів – 5%, фермерів – 4%, інших – 1%, важко відповісти – 39%.¹

Газета «День» вважає, що, втрапивши вплив у Києві, НДП буде втрачати й регіони. «Бюрократія, яка є основою партії, вже почала розчинятися серед іншої бюрократії, яка сьогодні знаходиться ближче до тих, хто при владі», – так пише у цій газеті В.Денисенко.²

У квітні 2000 р. пройшов V з'їзд НДП. На з'їзді перший заступник голови НДП Є.Кушнар'ов заявив: «Ми прийшли в політику один раз, але прийшли назавжди», підкреслюючи свій оптимізм щодо перспектив розвитку партії. Раніше НДП мала сильну парламентську фракцію – 92 депутати, на момент з'їзду у ній нараховувалося 25 депутатів. Більше того, фракцію покинули навіть з десяток партійців. На з'їзді партія поставила завдання: верхня межа зростання визначена в 1% від чисельності населення, що стосовно України складає 350 тис. членів. У політичному плані головним завданням є створення блоку ідейно близьких партій, куди Кушнар'ов

¹ Денисенко Вадим. НДП: четыре года спустя // День. 2000. 25 февраля.

² Там само.

відніс ліберальну, демократичну, аграрну партію, а також не виключив входження туди обох Рухів, партії «Реформи і порядок».¹

Останнім часом набирає обертів і значно посилює свій вплив Соціал-демократична партія України (об'єднана) – СДПУ(о). На виборах у Верховну Раду партія пододала чотиривідсотковий бар'єр і посіла загальне 8-ме місце. Під час виборів парламентського керівництва фракція партії отримала посаду заступника Голови Верховної Ради, а з лютого 2000 р. – першого заступника Голови (В.Медведчук), кандидатура якого розглядалася і на пост Голови і навіть набирала при рейтинговому голосуванні більше голосів у представників більшості, ніж кандидатура І.Плюща. І те, що Віктор Медведчук зняв свою кандидатуру на користь І.Плюща при визначенні єдиної кандидатури від більшості, лише додало йому авторитету як політику, що володіє «мистецтвом можливого». Початковий авторитет партії тримався на відомості членів «п'ятірки» у виборчому списку – Л.Кравчука та Є.Марчука, а також підтримкою ФК «Динамо». Незважаючи на зміну у жовтні 1998 р. керівництва партії (з неї виключено її колишнього голову В.Онопенка), а також керівництва фракції (у грудні 1998 р. Є.Марчук, з огляду на початок власної передвиборної кампанії, подав у відставку і фракцію очолив О.Зінченко), такі «рокіровки» не послабили, а, навпаки, посилили партію. Її представник – Л.Кравчук став першим координатором більшості у Верховній Раді. В своїй програмі партія акцентує увагу на апробованих у Європі соціал-демократичних цінностях: «Єдиним джерелом будь-якого суспільного багатства є праця. Розкріпачення трудової ініціативи громадян є завданням економічної політики соціал-демократів». Соціал-демократи прагнуть такої системи господарства, в якій «інтереси економічного росту узгоджуються з вирішенням соціальних проблем».²

Без сумніву, СДПУ(о) зараз є найпотужнішою політичною силою в соціал-демократичному таборі. Вона представлена у Верховній Раді впливовою парламентською організацією. СДПУ(о) має досить значну розгалужену структуру первинних осередків на місцях і в цьому може конкурувати навіть з Компартією, володіє друкованими і має електронні ЗМІ та широке представництво у владних

¹ Чемерис Ирина. НДП просит у власти поле для реванша // День. 2000. 25 апреля.

² Соціал-демократична партія (об'єднана) [СДПУ(о)]. Із програми партії // Яблонський Василь, Латко Ярослав. Вказана праця. С.99.

структурах на всіх рівнях. СДПУ(о) – одна з небагатьох партійних організацій, яка у своїй підтримці кандидатури Л.Кучми на посаду президента України йшла від початку і до переможного кінця, не змінюючи опозиційність на лояльність, як це робив багато хто після повторного обрання діючого глави держави. За підсумками 1999 року Віктор Медведчук – лідер партії визнаний авторитетною всеукраїнської програмою «Людина року» кращим в номінації «Політичний лідер року».

Більшість оглядачів з різною ідеологічною орієнтацією відзначають, що об'єднані есдеки зараз є найбільш підготовленими до парламентських виборів, коли б вони не відбулися.¹

Майбутня роль центристських партій у політичному житті України залежатиме від того, як їм вдалося створити міцну членську базу, насамперед, на регіональному рівні, перетворитися на дійсно масові партії. Враховуючи сьогоднішній етап розвитку українського суспільства, можна припустити, що діяльність існуючих та майбутніх партій центру буде побудована, скоріш за все, на соціал-демократичних цінностях. Для електорату привабливі такі соціал-демократичні цінності, як інтернаціоналізм, наголос на економічних та соціальних проблемах суспільства, здоровий прагматизм.²

За характеристикою Президента України Л.Кучми «в правому спектрі нашої політики відбувається просто щось несусвітнє».³ Особливо складне становище склалося в Народному Русі України. НРУ заснувався як громадсько-політичний рух демократичного спрямування. З 1992 р. Рух функціонує як політична партія, що має на меті розбудову громадянського суспільства, правової держави. Відбувається перехід від руйнівної критики тоталітаризму і імперських структур до позитивної діяльності, спрямованої на створення нових, посткомуністичних, політичних та інших інститутів.

У лютому 1999 р. через особливості стилю керівництва В.Чорновола ситуація в НРУ стала загострюватись і призвела до розколу в фракції та партії. 19 лютого 1999 р. В.Чорновола було зміщено з посади голови парламентської фракції. 28 лютого був

¹ Черный Василий, Король Ирина. Политическая значимость – по конкретным делам // Наша газета. 2000. 1 апреля.

² Кремень В.Г., Безлюда Д.М. Соціально-політична ситуація в Україні: поступ п'яти років. К., 1996. С.62.

³ Мостовая Юлия. Леонид Кучма: «Я ведь не зря сказал, что Украина увидит нового Президента» // Зеркало недели. 2000. 15 января.

проведений 10 з'їзд НРУ, де головою партії обрали Ю.Костенка. 7 березня 1999 р. прихильники В.Чорновола провели другий етап 9 з'їзду партії, на якому В.Чорноволу були підтверджені його повноваження на наступний термін. У Верховній Раді ця частина Руху створила нову фракцію «Народний Рух України – 1».¹ Після загибелі В.Чорновола (25 березня 1999 р.) її очолив Г.Удовенко. Боротьба за владу в партії зруйнувала весь той фундамент, на якому вона трималася. Наприкінці 1999 р. частина Руху на чолі з Ю.Костенком створила партію, яку назвала Український Народний Рух. Розкол у Русі послаблює весь національно-демократичний партійний фланг. Більшість правих партій зорієнтовані на ідеологію демократичного націоналізму, яка виходить з того, що майбутнє України можливе лише на демократичних засадах. Але ця загальна орієнтація специфічно тлумачиться різними партіями, їх суспільно-політичні доктрини мають різні акценти.

Л.Кучма, звертаючись до Руху та правих партій, закликав: «...Треба перестати ходити в маскарадних костюмах опозиціонерів. Треба створювати нормальну партію, а не переходити з опозиції в конструктивну і назад, а головне – треба працювати і будувати. Досить руйнувати».²

Більшість партій національно-демократичної й націоналістичної орієнтації поки що неспроможні спрямувати свою діяльність на розробку конструктивних варіантів виходу з кризового стану, переважно розшукуючи явних та позірних ворогів.³ Як вважають Іван Андрусак та Євген Петренко, «аналіз документів і, особливо, практичних дій націонал-демократів свідчить, що орієнтація на демократичні цінності без адекватного сприйняття демократичних інститутів, чіткого розуміння і підготовленості як громадян, так і політичних кіл наблизила українське суспільство не до демократії, а до охлократії».⁴ Як нам здається, основний висновок цих авторів не зовсім конкретний, хоч посилення до нього доцільне. Скоріше така ситуація може призвести не до охлократії, а до посилення авторитаристських тенденцій.

¹ Яблонський Василь, Латко. Вказана праця. С.167–169.

² Мостовая Юлія. Вказана праця.

³ Політична система сучасної України. С.160.

⁴ Андрусак Іван, Петренко Євген. Близькість і злиденність української націонал-демократії: Політологічне есе. К., 1999. С.68.

Звичайно, що суттєвою турботою будь-якої влади є недопущення опозиції або пошуки з нею спільною мови, або припинення її діяльності, або вступ з нею в контакт, в пояснення з приводу взаємовідносин. Суть справи – в боротьбі за вплив, можливість і ресурси, за блага і привілеї, за владу, яка завжди була і залишається сферою гострих зіткнень і протиборства. Ця боротьба переслідує взаємовиключні цілі володіння владою та її використання в інтересах кожної з сторін. У більшості випадків наслідки боротьби за владу є руйнівними, які ведуть до погіршення соціально-економічного становища країни та життя її громадян. Звідси нагальна необхідність об'єднання національно-демократичних сил.

Дослідження, проведені Центром стратегічних комунікацій щодо основних політичних орієнтацій населення, показують, що близько 40% опитаних не притримуються будь-якої політичної орієнтації. Інші 60% зорієнтувалися таким чином: націонал-комуністи – 14%, ліберальні демократи – 12%, соціал-демократичні центристи – 15%, ліберальні центристи – 8%, націонал-патріоти – 6%, ортодоксальні комуністи – 5%.¹ Як вважає політолог Валерій Матвієнко така градація політичних сил рано чи пізно призведе до їх розмежування, а потім – до об'єднання. Він висловлює думку, що необхідно створювати сильну політичну партію соціал-демократичної спрямованості, яка за своїми потенціальними можливостями може перевершити всі партії лівої орієнтації.²

Така перспектива, і на нашу думку, була б оптимальною, і певні підстави для цього є, але на перешкоді ряд суб'єктивних факторів і, в першу чергу, амбіції лідерів партій. Як вважає Л.Кучма, «нам потрібні і праві, і ліві, але й ті, та інші повинні будуть навчитися вирішувати загальне для всіх завдання побудови сучасної держави, усвідомлюючи, що різні погляди на конкретні риси його механізмів – це справа вторинна».³

¹ Матвієнко Валерій. Унесенные ветром... // Зеркало недели. 2000. 23 января.

² Там само.

³ Леонид Кучма: «Мне не нужны сторонники, которые поддерживают просто действующую власть или меня лично» // Факты и комментарии. 1999. 15 октября.

§3. ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА ТА ЇЇ СПЕЦИФІКА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Історичний досвід розвитку демократичних країн світу свідчить, що процес творення, розподілу та реалізації влади не передбачає повної та рівноправної участі в ньому усіх громадян. Завжди і скрізь безпосередньо владу здійснює вузьке коло осіб – меншість, яка керує і управляє більшістю. Так було у сиву давнину, в нові та в новітні часи. Ще давньокитайський філософ Конфуцій ділив суспільство на «благородних мужів» (правлячу еліту) і «низьких людей» (простих людей). Ще конкретніше і образніше висловився гетьман Іван Мазепа, який у вірші «Дума» писав:

«...Пора знати,
Що не всім нам панувати,
Не всім дано всеє знати
І річами керувати.
На корабель поглядимо:
Однак стирник сам керує,
Весь корабель управує;
Пчулка бідна матку має
І оної послухає».¹

Якщо проаналізувати погляди політологів різних генерацій на проблему політичних еліт, то можна переконатися, що в цій сфері існує значна кількість трактувань. Але що об'єднує усіх авторів, то це визнання елітарності будь-якого суспільства, його неминучого поділу на привілейовану владну меншість і безвладну більшість. Такий поділ закономірно випливає з природи людини і суспільства. З роками і перебігом історії склад і принципи репретування еліти змінювалися, але її домінуюче становище щодо мас в основному не змінювалося. Як у калейдоскопі, змінювались на владному Олімпі вожді племен, імператори, князі, царі, генеральні секретарі та президенти, але стосунки панування і підлеглості між ними і більшістю простих людей зберігаються. У зв'язку з цим в еліту намагаються увійти чимало людей, але добровільно поступатися місцем під сонцем ніхто не хоче. Тому перманентна боротьба за владу неминуча.

Можна погодитись з висновками вченого Н.А.Косолапова, який вважає, що в елітарності політичного процесу, відстороненос-

¹ Цит. за: Борщак І. Мазепа – людина й історичний діяч// Мазепа. К., 1993. С.221.

ті мас від безпосередньої і повсякденної участі в ньому немає нічого протиприродного і негативного. По-перше, чисто технічно неможливо уявити собі, як могли б практично здійснюватись політичне життя, прийматись та проводитись політичні рішення, якби у всьому цьому безпосередньо брали участь мільйони людей. Сучасне суспільство просто не має для цього практичних можливостей, не кажучи вже про всі складнощі досягнення у такому випадку згоди, компромісів, єдності думки. По-друге, така участь відволікала б людей від інших занять і дезорганізовувало і дестабілізувало всі інші сфери життєдіяльності. По-третє, природна елітарність політики як явища є щось об'єктивне і тому позбавлене печатки «доброго» чи «поганого».¹

Відомий історик та політолог Володимир Литвин відзначає, що сучасну владу та політичне життя в Україні репрезентують три генерації політиків. Перша й найчисельніша – представники попередньої партійно-державної номенклатури. Більшість з них відіграла помітну роль і раніше. Частина на сприятливому для цього етапі виступила з критикою системи й пішла в опозицію, що забезпечило їй владу сьогодні. Переважно це люди, які добре відчувають політичну кон'юнктуру й будуть діяти відповідно до неї.

Другу групу складають шестидесятники й лідери дисидентського підпілля, які зараз отримали можливість легалізації своїх поглядів та задумів. У боротьбі за владу та її утримання багато хто з них розтринькує моральний капітал, нагромаджений у попередні роки.

Третя генерація – люди, які вперше прийшли в політику, – здебільшого репрезентована у Верховній Раді, представницьких та виконавчих органах на місцях.² Ця генерація політиків дуже строка-та і неоднорідна і може бути розподілена на кілька груп – інтелектуальну, політичну, бізнесову та професійну.

Правлячий клас посткомуністичної України зазнав деяких змін. Ця трансформація була вимушеною і стала способом адаптації «нової» еліти до умов, що змінилися. По-перше, ця група позбавилася комуністичної ідеології, замінивши її на національну. По-друге, незадоволення широких верств результатами комуністично-

¹ Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем. Основы теории и методологии. М., 1994. С.165–166.

² Литвин Володимир. Політична арена України: Дійові особи та виконавці. С.396.

го експерименту правлячий клас спрямував на стару номенклатуру і забезпечив собі легітимність на виборах.

Процес трансформації радянської номенклатури у посттоталітарну еліту в Україні відрізнявся від російського двома суттєвими відмінностями. По-перше, Росія успадкувала від СРСР найкраще підготовані і кваліфіковані керівні кадри, які вже мали реальний досвід керівництва державою. Номенклатура інших республік поступалася московській своїми якостями і фактично не мала досвіду в керівництві державою, оскільки державність у цих республіках мала в цілому декоративний, а не функціональний характер. Реальні інститути і важелі державної влади були сконцентровані у загальносоюзному центрі. По-друге, та частина російської номенклатури, яка зберегла за собою командні позиції, пройшла випробування гострою політичною боротьбою з демократичною опозицією, під час якої вона не лише загартувалася й зміцніла, не лише оволоділа демократичною фразеологією, але й засвоїла дещо від самого способу демократичного мислення та поведінки. Політична ж номенклатура в республіці зберегла свої крісла простим політичним маневром,¹ про що вже говорилося вище. У зв'язку з цим зарубіжні експерти відзначали, що український політичний клас «схожий на типову постнаціональну еліту однієї з країн третього світу, але його проблеми, які накопичилися за три століття колоніалізму, 70 років тоталітаризму та 7 років горбачовського періоду, є значно складнішими, ніж ті, що залишили третьому світові його імперіалістичні правителі».²

Донедавна в нашій державі правлячою елітою була адміністративно-управлінська інтелігенція як джерело і засіб влади та науково-гуманітарна – як допоміжний персонал при обґрунтуванні доктрини соціалізму та ідеологічному забезпеченні влади адміністративно-управлінської еліти.³ Тобто у соціальному відношенні еліти в Україні поділялись на адміністративно-управлінську, наукову та військову, в національному відношенні всі ці три елітні групи складалися переважно з представників української та російської національностей.

¹ Див.: Політологія/ Упоряд. та ред. М.Сазонова. Х., 1998. С.360–361.

² Motyl A. Dilemmas of Independence. Ukraine After Totalitarianism. Council of Foreign Relations Press. N. Y., 1993. p.167.

³ Потульницький В.А. Теорія української політології. К., 1993. С.192.

У березні 1993 року фонд підтримки економічних реформ України та науково-економічна фірма ЕКСОР провели експертизу політичної «ваги» державних, партійних та громадських діячів України. До списку внесли 142 прізвища – це вищі службові особи держави, члени Президії та голови комісії Верховної Ради, члени Кабінету Міністрів, радники Президента, керівники республіканських партій, голів, шерэг відомих місцевих діячів, лідери політичних партій, громадських об'єднань та рухів. Рівень їхньої впливовості та популярності визначали 50 незалежних експертів. Серед трійки «призерів» – прізвища, які й сьогодні серед впливових: Л.Кравчук, Л.Кучма, І.Плющ. Є.Марчук – на 13 місці, В.Ющенко – на 20, М.Жулинський – на 24, Ю.Костенко – на 40, О.Мороз – на 59, В.Кононов – на 89.¹ Виявляється, що вищі рейтинги серед українських політиків розподілилися згідно з посадами. Разом з тим у цьому переліку політики, які і сьогодні є активними і, не зважаючи на часті зміни в уряді, вибори у Верховну Раду, які відбулися з того часу двічі, утримуються «на плаву». Разом з тим, впадає в око, що досліджувались тільки політичні діячі, вплив бізнес-еліти тоді ще не став предметом наукового аналізу.

А між тим, якраз з 1994 року спостерігається різке підвищення інтересу до політики і владних структур бізнес-еліти. Активно йде процес утворення лобістських угруповань для «проштовхування» необхідних рішень і законів. «Збивши» капітал і пройшовши стадію «первісного нагромадження», українська бізнес-еліта активно взялася до штурму висот влади. Спочатку бізнес-еліта складалася з директорів державних підприємств, що поступово перетворилися у приватно-державні, а також з керівників та господарів приватних підприємств та фірм змішаної форми власності. До влади намагалися прорватися газова й нафтова олігархія, «аграрне лобі», комерційно-підприємницькі структури, які відтіснили еліту ВПК і металургійних підприємств. Кожне з угруповань мало свої «відомчі» та реальні інтереси. Суттєві розбіжності були між регіональними бізнес-кланами (Донбасу, Криму, Дніпропетровська, Одеси, Києва, Харкова, Галичини); між галузевими об'єднаннями еліт (ВПК, «аграрії», «нафтовики» та ін.); між групами, які політично орієнтува-

¹ Просветов Є., Баришполец О. Хто творить українську політику // Голос України. 1993. 23 квітня.

лися на Москву, Київ, Європу, Ізраїль чи на політичні партії (Ліберальну, Рух).¹

Таким чином, за висновком провідних українських політологів, до складу вітчизняної правлячої еліти належить два підкласи: 1) політики, які займають місця у вищих ешелонах влади на двох її рівнях – центральному та регіональному; 2) суб'єкти економіки і власники, співвласники, керівники, члени правління, інші відповідальні представники державних і нових економічних організацій, такі як спільні підприємства, компанії, банки, фонди, асоціації, акціонерні товариства, недержавні та державні підприємства різних галузей.

Ці два підкласи взаємопов'язані. З одного боку, представники економічної еліти входять до складу усіх «гілок» і рівнів влади, з другого – політична еліта включена до управління економікою, до бізнесу. Тому, хоча різниця між політичною та економічною елітами зберігається, правомірно говорити про правлячу еліту як про єдиний правлячий клас суспільства.²

Інститут соціології України спільно з соціологічною та маркетинговою службою «Соціс – Гелап» провели загальнонаціональні опитування щодо розуміння населенням суті еліти. Результати досліджень свідчать, що 44% опитуваних вважають елітою найбагатших людей, 42% – тих, хто обіймає високі посади. Лише 15% респондентів відносять до еліти найкращих, найздібніших, видатних у своїй галузі людей.³ Тобто нині еліту розуміють передовсім як правлячу верхівку, а не як інтелектуальну силу суспільства. Це деформоване сприйняття еліти, що є ознакою перехідного, нестабільного і морально нерозвинутого суспільства. Відомо, що в демократичному, стабільному, морально розвинутому суспільстві правляча еліта – це люди, які мають добру освіту, досить високу моральність, не порушують закон.

Більш конкретно слово «еліта» у населення асоціюється, насамперед, із президентом (41%), міністрами (31%), народними депутатами (32%), бізнесменами (31%), керівниками банків (21%).

¹ Наумкіна Світлана, Козловська Лариса. Аналіз розвитку української політичної еліти у 1994 – 1998рр.// Нова політика. 1999. №6 (26). С.34.

² Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Політична еліта України: теорія і практика трансформації. С.176–177.

³ Чукут Світлана. Чого не вистачає правлячій еліті України// Віче 1999. №6. С.44.

Науковців асоціюють з елітою лише 12% опитаних. Були й такі, що віднесли до еліти лідерів злочинних угруповань – 14% респондентів,¹ що немало, і ще більше тих, хто вважає елітою науковців. Це досить насторожуючий симптом.

Про інтенсифікацію процесу «входження у владу» бізнесу свідчить той факт, що до Верховної Ради у 1998р. потрапили 185 (41%) підприємців. До цього треба додати 12 – 15% замаскованих бізнесменів, які мають свої підприємства на підставних осіб. 150 бізнесменів пройшли за мажоритарними списками. З партійних списків найбільша кількість людей бізнесу була у Партії зелених: з 19 місць – 16 бізнесменів. Разом кількість бізнесменів у новому парламенті становить близько 55%.² (У парламенті 1994 – 1998рр. було 32 підприємці). Ця тенденція знаходить свій вияв і теоретичне обґрунтування в деяких науковців, які стверджують, що «при владі повинні бути багаті люди, які намагаються самовиразитися як особистості».³

Процес формування правлячої еліти України характеризується зіткненням різних тенденцій. Однією з них є чіткіша диференціація еліт за сферами діяльності: в політиці, економіці, культурі, управлінні.⁴

За 1994 – 1999рр. для України є характерними тенденції консолідації політичної еліти й посилення апарату президента; основою еліти поступово стає номенклатура, яка тісно пов'язана з бізнесом і директором.

Ще одна тенденція розвитку політичної еліти в Україні – постійна зміна і боротьба «генерацій», політиків, зв'язки на зразок «клієнтел», «лобізм» як форма політико-економічного тиску. Відбувається процес зміни поколінь. Цей процес має тенденцію до посилення, тому що бізнесові структури України мають ще «молодший код генерації». Спільність «генераційної єдності» зумовила те, що політичні змагання тривають тепер у площині генерацій.⁵

За вдалим виразом авторів книги «Політична еліта України: теорія і практика трансформації», в Україні «...суспільство нагадує багатоденну велогонку: одні падають і сходять з дистанції, інші

¹ Чукут Світлана. Чого не вистачає правлячій еліті України// Віче 1999. №6. С.44.

² Каспарук В. Рекрутування еліт// Підтекст. 1998. №23. С.13.

³ Куцын Н.А. Путь к процветанию Украины. Х., 1996. С.159.

⁴ Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Вказана праця. С.177.

⁵ Наумкіна Світлана, Козловська Лариса. Вказана праця. С.36.

знаходять в собі сили продовжувати боротись після падіння, дехто виходить в лідери».¹

Дуже цікавий аналіз соціально-демографічних аспектів кадрового складу апаратів Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, державних комітетів, державних адміністрацій, а також вищих судових інстанцій країни здійснив президент Міжнародної кадрової академії Г.Щокін. Вагомим показником при аналізі політичної еліти суспільства є віковий параметр. Результати досліджень засвідчили, що більшість представників політичної еліти України мають вік: від 40 до 50 років – 49,5%, від 50 до 60 – 38,9%, від 60 і старше – 8%.

Осіб віком 30 – 40 років – 3,6%. Найбільша кількість осіб такої вікової групи працює в Адміністрації Президента України, а найменша – в Кабінеті Міністрів – 0,8%.²

З 875 респондентів, що репрезентували вищу виконавчу владу України, 312 мали технічну освіту, 342 – сільськогосподарську, 106 – гуманітарну, 74 – економічну, 31 – юридичну.³

У нинішньому Кабінеті Міністрів, який очолює Віктор Ющенко, з 20 членів Кабінету 8 (40%) мають наукові ступені і звання, в тому числі 3 (15%) – доктора наук (М.Жулинський, І.Кириленко, В.Кремень). 3 члени Кабінету мають науковий ступінь в галузі економічних наук; серед віце-прем'єрів та міністрів є також доктори і кандидати філологічних, технічних, юридичних, філософських, медичних наук, а міністр аграрної політики Іван Кириленко є кандидатом історичних та доктором економічних наук.⁴ В цілому за освітою в центральних органах виконавчої влади переважають економісти.

Правляча еліта 90-х років – це переважно колишні працівники радянсько-партійного апарату, народногосподарський актив при тонкій верстві національної інтелігенції.⁵

Зміни в ментальності, свідомості є процесами надзвичайно складними й тривалими, тим паче, коли національна державність

¹ Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Вказана праця. С.177.

² Чукут Світлана. Вказана праця. С.45.

³ Абетка українського політика. К., 1997. С.63.

⁴ Підраховано авторами за: «В украинском правительстве вакансий нет»// Факты и комментарии. 2000. 5 февраля.

⁵ Михайличенко Н.И., Андрущенко В.П. Беловежье. Л.Кравчук. Украина 1991 – 1995. К., 1996. С.434.

формується реформістським чином, тобто еліта пересувається переважно по горизонталі.¹

В Адміністрації Президента перевагу мають люди з технічною освітою, що зумовлює зосередження уваги правлячої еліти на економічних питаннях. Друге місце посідають юристи – 13,6%, на третьому перебувають економісти, природничники, гуманітарії – разом 18,1%.²

А.Панарін вважає, що внутрішні мотивації і зовнішні пріоритети сьгоднішньої еліти такі, що ефективною політичною елітою сьгодні може бути лише гуманітарна еліта.³

Але серед української правлячої еліти незначне місце посідає група спеціалістів або тих, хто міг би досконально наладити механізм управління процесами спадкоємності духовної культури на даному етапі розвитку нашого суспільства. А це, в свою чергу, призводить до нераціонального та неповного використання духовної культурної спадщини як світової, так і української, до засилля масової культури, до гальмування (свідомого чи несвідомого) процесів духовної творчості внаслідок матеріальної та фінансової скрути, до знецінення загальнолюдських цінностей.⁴

Разом з тим ми маємо багато прикладів переходу з освітньо-культурної сфери у світ політики. Як і в політиці, у науці й освіті ширше поле для маневрування, менше твердих правил діяльності, більший акцент робиться на етичні аспекти, значний вплив має вміння поширити своє переконання, емоційний стиль діяльності, красномовність.⁵ М.Вебер писав: «Переважно три риси є вирішальними для політика: пристрасть, почуття відповідальності, окомір».⁶

Зрілість політичної еліти визначається не тільки тим, що при ухваленні політичних рішень вона спирається на думку більшості, а й тим, як враховується думка, інтереси й права меншості. А також тим, як лідери можуть передбачати розвиток політичної ситуації і

¹ Кухта Б., Теплоухова Н. Політичні еліти і лідери. 2-ге вид. перероб. і доп. Львів, 1997. С.205.

² Див.: Наумкіна Світлана, Козловська Лариса. Вказана праця. С.37.

³ Панарин А. Введение в политологию. М., 1994. С.35.

⁴ Чукут Світлана. Вказана праця. С.46.

⁵ Кухта Б., Теплоухова Н. Вказана праця. С.210.

⁶ Вебер М. Избр. произв. М., 1990. С.690.

таким чином випередити думку більшості, в якій, природно, переважають консервативні настрої.¹

Сьогодні в Україні протистоять один одному два підходи до політичної влади: міфологічний і реалістичний. «Міфологічності» обмежують вихід пошуками «доброго царя», «вождя нації», який мобілізує народ і поведе його до світлого майбутнього. Міфи такої спрямованості досить характерні для посттоталітарних країн і впливають із закріпленої століттями віри в доброго, справедливого самодержця, який поганих урядовців усуне і наведе, нарешті, порядок. «Реалісти» намагаються створити інститути політичної влади, котрі мають забезпечити нормальне функціонування суспільства.²

У політології побутує поширене визначення: політики живуть майбутніми виборами, державні діячі – майбутнім нації і держави. Моніторинг засобів масової інформації показує, що в нашій країні політичний процес більшою мірою зводиться до політиканства, ніж до політики. Міжкланові й міжпартійні «розбірки» все ще преважують над державницькими підходами до вирішення політичних, соціально-економічних та ідеологічних проблем.³

«Політику роблять головою, а не якими-небудь іншими частинами тіла чи душі, – писав М.Вебер. Політик повинен уміти поєднати ці ознаки, адже «сила політичної особистості», насамперед, означає, що вона має ці риси». Вебер також писав, що в політиків є два смертельні гріхи: перший – це відхід від суті справи, другий – безвідповідальність.⁴

Хоч це було написано багато десятиліть тому, але, на жаль, може бути застосовано і до значної частини представників сьогоднішньої української політичної еліти. Як відзначає Президент України Л.Кучма, «головний недолік деяких українських політиків... – це небажання чи невміння обговорювати дійсний стан речей, реальну ситуацію. Замість цього їм властива пристрасть до беззмістовних гасел, з яких не впливає ніяких дій. Одні політики просто надають перевагу маніпулюванню громадською думкою і голосами, боючись обговорювати серйозні, значні для суспільства проблеми. Інші – не можуть розлучитися з привабливими для багатьох, але такими,

¹ Андрусак Іван, Петренко Євген. Блиск і злиденність української націонал-демократії: Політологічне есе. К., 1999. С.67.

² Журавський В., Кучеренко О., Михальченко М. Вказана праця. С.198.

³ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Вказана праця. С.421.

⁴ Вебер М. Избр. произв. С.691, 702.

що давно втратили сенс, символами типу безповоротно відійшовшого в минуле «комунізму» чи часто беззмістовного «націоналізму».¹

Ще Євріпід поділив громадян на три класи – багаті, що не приносять ніякої користі і завжди жадібні до наживи, бідні, що не мають нічого і яких постійно гризуть заздрощі, і середній клас – міцні власники, «рятівники держави».² Але класифікація цього давньогрецького драматурга хоч і образна, але некоректна, і це було видно ще у Стародавній Греції. Що стосується багатих – представників бізнес-еліти, то їх роль у сучасному суспільстві неоднозначна. Сама лише констатація факту проникнення багатих людей до влади мало що дає. Суттєвим є те, які наслідки такої «інтервенції у владу»: позитивне це явище чи негативне?

Гроші майже завжди втілювали владу, а значить диктували політичні чи економічні процеси. Це досить рельєфно виявляється в період криз, коли суспільство досить відчутно починає управлятися не тільки офіційними владними структурами, але й групами, класами, які мають реальну силу, в першу чергу, силу грошей. Наявність капіталу призводить до особливого різновиду влади – економічної, яка не сформована у відповідні інститути і на відміну від політичної чи військової влади вона позбавлена навіть зовнішньої атрибутики. Плутократія, економічна влада і є кінцеве втілення багатства, накопиченого з головною метою – панувати.³

Гроші – суттєвий елемент тиску на політичну владу, бо без них влада не зможе здійснити ніяку політику, не зможе забезпечити соціальної рівноваги у суспільстві. Розвиток виробництва, стимулювання малого та середнього бізнесу, фінансування соціологічної сфери, науки, освіти, культури, оборони і т.д. неможливе без достатніх капіталовкладень. Реальне управління великими грошовими потоками показує реальну владну силу. Відомий фінансовий магнат Ротшільд любив говорити: «Дайте мені управляти грошима країни, і мені не має діла, хто створює закони». Таке становище дало підстави відомому соціологу О.Зінов'єву зробити висновок про те, що у системі влад дер-

¹ Леонид Кучма: «Мне не нужны сторонники, которые поддерживают просто действующую власть или меня лично»// Факты и комментарии. 1999. 15 октября.

² Себайн Д., Торсон Т. Історія політологічної думки. К., 1997. С.97.

³ Политология на российском фоне. М., 1993. С.340–341.

жави «до трьох традиційних його частин – до законодавчої, виконавчої й судової влад – слід додати четверту, грошову».¹

На наш погляд, О.Зінов'єв не правий – плутократія не є окремою гілкою влади, вона присутня відкрито чи латентно, опосередковано в кожній з гілок влади. Велика політика розглядається як великий бізнес, який дозволяє «добувати» великі гроші. Про це чітко і відверто сказав один з президентів впливової російської компанії РОСПРОМ – ЮКОС М.Ходорковський: «Якщо ми класифікуємо сфери людської діяльності за рівнем доходності, – то виявиться, що найприбутковіша справа – це політика».² В політиці частіш за все шукають не істину, а прибуток. Вигоди від політики прагнуть отримати не лише можновладці, але й багаті прошарки суспільства. З метою найприбутковішого використання свого комітету вони різними способами (від створення лобістських структур, груп тиску в парламенті – до обрання за високі політичні пости) впливають на владні структури, добиваються пільг, режиму найбільшого сприяння.

Таким чином, політика в Україні (як і в Росії) – це, 'за висловом Т.Кашкарової, – функція високопоставленого крісла і функція грошей.³

У зв'язку з цим алармістські констатації деяких політологів про проникнення бізнесу до влади можна розглядати певною мірою як рудимент соціалістичного менталітету. У суспільстві, де панують товарно-грошові відносини, неминучий вплив олігархів на владу. Мова може йти про спрямованість цієї інтервенції плутократів і про певні рамки їх діяльності, які повинні бути лише у правовому полі. Якщо мова йде про розграбування національних багатств України, вивіз величезних коштів, «зароблених» незаконним шляхом за кордоном (найяскравіший приклад – «справа Лазаренка»), то тут двох думок бути не може. Такому проникненню у владу слід покласти край.

Вплив кримінальних структур на регіональну політичну еліту найрельсфніше було видно на прикладі Автономної Республіки Крим. Кримінальні клани контролюють частину бізнесу на півострові й ак-

¹ Зиновьев А.А. Запад. Феномен западнизма. М., 1995. С.116.

² Ходорковский М. Самое прибыльное дело – это политика// Независимая газета. 1997. 8 апреля.

³ Кашкарова Т. Кресла и деньги. Чиновничье-предпринимательский альянс держит контрольный пакет акций в политике России// Независимая газета. 1997. 2 апреля.

тивно впливають на політичні процеси. Але останнім часом, завдяки активним діям МВС у Криму, їх вплив значно послаблено.

В умовах інформаційної революції значно зростає роль інформаційної еліти в процесі розробки та ухвалення рішень. До інформаційної еліти відносять провідних працівників засобів масових комунікацій, представників експертної спільноти. Перехідний характер пострадянських суспільств, значна маса маргіналізованого населення, яке не має чітких, усталених світоглядних орієнтацій, значно знижують бар'єр навіювання, полегшують маніпуляції масовою та індивідуальною свідомістю. Крім того, у цих суспільствах нерозв'язаною залишається проблема розробки інтересів спільнот. На цій підставі деякі політологи, наприклад, Олександр Литвиненко робить висновок про те, що «інформаційна еліта на певний час виходить на центральні, зазвичай не властиві їй позиції не тільки в публічних, але й у тіньових ланках процесу ухвалення політико-економічних рішень». Як доказ наводиться прагнення фінансово-політичних угруповань зосередити медіа (інформаційні та пропагандистські) ресурси, увага влади та політиків до проведення всіяких свят, театралізованих масових шоу, концертів, естрадних конкурсів.¹ Однак сам же автор пише про те, що це є прагнення «фінансово-політичних угруповань», «увага влади», тобто диригує процесом бізнес і політична еліта, а інформаційна еліта є засобом цілей цих еліт. У даному випадку це різновид відомої тези про те, чи є засоби масової інформації четвертою владою. На наш погляд, в сучасних умовах, коли газети та журнали є власністю чи контролюються певними політичними силами або конкретними бізнесменами, не може бути мови про самостійність цієї «четвертої влади», яка є в основному рупором, дзеркалом, яке відбиває те, що необхідно політичній чи бізнесовій елітам. Тому навряд чи можна говорити про те, що інформаційна еліта виходить, навіть на певний час, на центральні позиції.

Характерна відміна української правлячої еліти від європейської полягає в тому, що в ній малий відсоток жінок в урядових структурах. Не було жінок в трьох українських урядах, серед голів обласних держадміністрацій, серед голів районних і міських держадміністрацій; у 1997р. на 690 урядовців було 33 жінки. Лише в уряді Вік-

¹ Литвиненко Олександр. Інформаційна еліта пострадянської країни та національна безпека// Нова політика. 1999. №5 (25). С.61–62.

гора Ющенко жінка вперше стала віце-прем'єром (Юлія Тимошенко) і у складі Кабінету Міністрів їх всього 2 (10%).

Водночас жінки беруть участь у формуванні політичних партій. Так, лідерами партій є Н.Вітренко (ПСПУ), С.Стецько (КУН), Ю.Тимошенко («Батьківщина»). Нову жіночу партію намагається організувати В.Гошовська (нині – голова комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики і праці). Жінки складають електорат «лівої» опозиції (переважно літнього віку) – 45–55%, Партії зелених – приблизно 45%, Ліберальної – 35%, НРУ, КУН, РУП – 30–38%.¹

Для політичної еліти України часів незалежності характерний досить швидкий процес ротації, пов'язаний з періодичними, але постійними змінами прем'єр-міністрів: П.Лазаренко перебував при владі 11 місяців; Є.Марчук – 12; В.Масол – 11; Ю.Звягільський – 10; Л.Кучма – 12; В.Фокін – 19; В.Пустовойтенко – 29 місяців. Така калейдоскопічність призводила до зниження відповідальності і постійної боротьби між різними групами еліти. Середній відсоток оновлення кадрів за 7 років становить 46%.²

Для удосконалення управління і керованості державою необхідно покращити підготовку та відбір правлячої еліти України, поставити його на науковий рівень, намагатися уникати негативних явищ у цьому процесі, запобігати появі випадкових осіб. Зараз більшість країн орієнтується на «меритократичний» підхід щодо добору кадрів. (Меритократія – від лат. Merito – за заслугами, по справедливості – влада найдостойніших і найздібніших. Термін увів англійський соціолог М.Янг у 1958р. у книзі «Піднесення меритократії 1870 – 2033»). Одним з його напрямків є елітарний підхід, сутність якого полягає в ієрархічній побудові системи, доступ до якої мають лише перспективні кандидати на початку своєї кар'єри.³ Про необхідність створення такої системи говорив у своєму виступі з щорічним посланням у Верховній Раді України 22 лютого 2000р. Президент України Л.Кучма, який підкреслив необхідність формування національної еліти в усіх без винятку сферах. Еліта, яка за своїми духовними, інтелектуальними, професійними вимірами бу-

¹ Морозко Л. Жіноче політичне лідерство та проблема становлення громадянського суспільства в Україні// Перспективи партійної демократії у політико-правовому полі України. Х., 1997. С.65–67.

² Абетка українського політика. С.70.

³ Чукут Світлана. Вказана праця. С.46.

ла б «осереддям нації, продукувала зі свого середовища її знакові постаті». І далі: «Потенційних лідерів нації треба ретельно і терпеливо шукати зі шкільної та студентської лави... Це нелегко і не дешево, бо еліта..., продукція не масова, а штучна. Але без неї немислимі ні повноцінне сьогодення, ні історична перспектива».¹

§4. ВЛАДА І ЕКОНОМІКА

З часу розкладу первісного ладу вся економічна історія людського суспільства – це, перш за все, історія становлення прогресу, вдосконалення товарно-грошових відносин. Протягом цього розвитку змінювалась і модифікувалась і роль політичних інститутів, інституту влади, економічна роль держави.

Економічна влада – це можливість розпоряджатися власністю, продуктами та результатами праці на свій розсуд. Вона суттєво відрізняється від політичної влади, оскільки має іншу природу. Історично стосунки влади (підлеглості) виникають значно раніше, ніж формуються відносини власності. В певному розумінні політична влада як би структурує суспільство, види його діяльності, але в подальшому стосунки «влада – власність» формуються по-різному.

В політичній соціології виділяють два основні типи цих відносин:

- 1) неподільність, певного роду «тотожність»;
- 2) розподіл і протиставлення влади і власності, встановлення певного способу їх взаємовідносин;²
- 3) характерною рисою суспільств з неподільним існуванням власності і влади є постійний значний переділ власності. Політична криза – зміна влади – переділ власності. В результаті відносини власності стають такими ж нестабільними, як і політичні.

При іншому типі взаємовідносин, коли законність приватної власності не залежить від держави, а є первинною стосовно нього, держава стає інструментом ринку, її втручання сприяє ефективному вирішенню економічних проблем. Зв'язок політичної влади і власності у цьому випадку виявляється у тому, що держава через свої закони охороняє існуючі відносини та їх основу – приватну власність.

¹ Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

² Коновалова Н.Ф. Экономическая политика// Политическая социология. Ростов на Дону, 1997. С.134.

Відомий зарубіжний вчений Ф.Хайек з цього приводу писав так: «Система приватної власності – важлива гарантія свободи не лише для власників, але і для тих, у кого власності немає. Лише завдяки тому, що контроль над засобами виробництва розподілено між множиною незалежних одне від одного людей, ніхто не має над нами абсолютної влади і люди самі можуть вирішувати, чим вони будуть займатися. Якщо ж усі засоби виробництва опиняться в одних руках, то їх власник (хтось, хто діє від імені «суспільства» або диктатор) отримає над нами необмежену владу. Чи можна сумніватися у тому, що у мультимільйонера, який є моїм сусідом, а можливо, і роботодавцем, значно менше влади наді мною, ніж у нікчемного чиновника, в чийх руках є державний апарат насильства і від чийєї забаганки залежить, чи дозволено мені буде жити і працювати».¹

Економіка впливає на політичні та правові явища шляхом волевих зусиль людини, яка, знаходячись у неоднорідних умовах, по-різному сприймає її вимоги, використовує різні засоби, форми і методи впливу. В політиці віддзеркалюються економічні потреби та інтереси різних соціальних груп. Через те й отримало досить широке поширення визначення політики як концентрованого виразу економіки. Особливо помітно на зміст політичних рішень впливають інтереси тих соціальних груп, які займають домінуюче становище в економіці. За допомогою політичної влади вони зміцнюють і примножують своє матеріальне становище, гарантують його незалежність від можливих посягань з боку інших членів суспільства.

Політика може спричинитися до таких соціальних наслідків, які призведуть до певної її корекції або навіть обмеження. Йдеться саме про сучасний стан українського суспільства, в якому політичними засобами інтенсивно твориться економічно-правова інфраструктура ринкової економіки. Усе це забезпечує широкий розвиток підприємництва, дрібного та родинного бізнесу, господарчої ініціативи громадян узагалі, а одночасно викликає самоорганізацію економічних процесів, стає на перешкоді розширеній участі держави в управлінні господарсько-економічним життям.²

Сучасні кардинальні зміни в усіх сферах життєдіяльності призвели до того, що звичні для людей, вихованих за радянських часів, цінності вступили в суперечність з відносинами, які сформувалися на базі ринкової економіки. За таких обставин виникає як масо-

¹ Хайек Ф. Путь к рабству// Новое время. 1991. №2. С.42.

² Політологія/ Упоряд. та ред. М.Сазонова. С.181.

вий феномен «кризова свідомість», суть якої полягає в тому, щоб знайти не причину, а винних. Одним із найпростіших засобів отримати психологічне задоволення «кризова свідомість» вбачає в дискредитації різного роду цінностей та ідеалів, санкціонованих владою.¹

Відомий американський політичний діяч та політолог З.Бжезінський писав з цього приводу: «Український народ мусить зрозуміти як неминучість майбутніх труднощів, так і їх необхідність. Час не тільки для світлих мрій, а й для гіркої правди. А полягає ця правда в тому, що протягом найближчих років людям доведеться зіткнутися з неймовірно важкими соціальними проблемами і що вирішення цих проблем потребуватиме від кожного неабияких жертв. Люди мусять знати про це, бо ілюзії щодо цього не просто хибні і безпідставні, вони можуть виявитись для України взагалі фатальними».²

Політика на стадії кардинальної зміни старої системи має безумовну першість над економікою. Практика реформування підтверджує, що політичний вибір, воля і компетентність нової влади визначають загальну спрямованість і стан змін в економіці. При цьому слід враховувати, що процес переходу від колективістської форми власності до індивідуальної є історично унікальним.

На сьогоднішній день Україна продовжує знаходитись у кризовій ситуації, для якої характерними є спад виробництва, зниження рівня життя народу.

А.Гальчинський відзначає, що навіть за умов вибору оптимальної стратегії і тактики реформ уникнути кризових явищ було неможливо. Це він пояснює тим, що «ми почали перехід до ринку, коли вже існувала глибока криза адміністративної системи. По-друге, цей період був пов'язаний одночасно з розпадом Радянського Союзу, а відтак і багатьох традиційних економічних зв'язків. Частина кінцевого продукту в промисловості України становила менше 20). По-третє, важливо враховувати глибоку деформованість української економіки. Лише на галузі воєнно-промислового комплексу припадало близько 30% виробництва. По-четверте, відсутність будь-якого досвіду трансформаційної перебудови. Світова історія не має аналогів органічного поєднання двох безпрецедентних завдань – розбудова атрибутів суверенної держави з докорін-

¹ Феномен нації: основи життєдіяльності/ За ред. Б.В.Попова. К., 1998. С.238.

² Бжезінський З. Україна має стати європейською державою// Україна на межі тисячоліть. К., 1998. С.199–200.

ною перебудовою системи соціально-політичних та економічних відносин».¹

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки» вказуються і політичні фактори кризи, пов'язані з діяльністю владних структур. Недоліки у здійсненні реформ, їх недостатня ефективність пояснюється значним загостренням протистояння між виконавчою та законодавчою гілками влади, деструктивними діями опозиційних сил, спрямованих на те, щоб будь-якою ціною дискредитувати курс ринкових перетворень. Виявом цього стали постійні намагання опозиції зірвати процес створення розгорнутої законодавчої бази ринкових перетворень. Внаслідок цього недостатнім чином захищені відносини власності. По суті, в жодній зі сфер економічної діяльності поки що не маємо логічно завершеного системного законодавчого забезпечення.

Ще одна група чинників, які вплинули на економічні та соціальні втрати реформ, пов'язана з недостатньою послідовністю їх здійснення з боку влади. Не вдалося сформувати дієздатну систему державного управління ринковими перетвореннями, докорінно змінити стиль, методи та традиції, успадковані від адміністративної системи. В результаті утворилася глибока суперечність між новими (значною мірою ринковими) відносинами і діючою системою управління. Зазначена суперечність виступає чи не найсерйознішим гальмом соціально-економічного прогресу.²

Разом з тим деякі фахівці не згодні з тим, що масштаби кризи в Україні були пов'язані з надзвичайно складними стартовими умовами. У вже цитованому нами документі «Україна: поступ у XXI століття» вказується, що лише у 1994р. падіння ВВП склало 23%, промислового виробництва – 27%, сільського господарства – 17%. Давалися ознаки наслідки рекордної за світовими стандартами інфляції (1993р. – 10256%).³ В.Кафарський пише, що вплив цих чинників значно перебільшений. У 1990р. частка промисловості у ВВП

¹ Гальчинський А. Складним шляхом реформ: деякі підсумки і перспективи// Економіка України. 1999. №6. С.4.

² Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік.// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

³ Там само.

складала 44%, що дорівнює середньому показнику для всіх країн із перехідною економікою. Що стосується відносної важливості військово-промислового комплексу, то Україна, звичайно, відчувала його вплив не більше, ніж інші країни СНД. Більше того, зосередження на випуску продукції військового призначення передбачає відносно високий рівень технологічного прогресу та високу кваліфікацію робочої сили, яку можна використовувати в інших сферах виробництва. Щодо інфляції, то коли Національний банк серйозно взявся за проведення жорсткої монетарної політики, інфляція швидко спала, і з того часу залишається на низькому рівні.¹

Ф.Рудич вважає, що головною причиною глибокої кризи в економіці є те, що, проводячи реформи, владні структури виходили з можливості переходу до ринкової економіки стихійно.² Близьким до цього є погляд В.Кременя та В.Ткаченка, які вважають, що «риннок не є витвором природи, а є сферою суспільного життя і має бути політично керованим».³

Л.Мінін і Г.Білоус вважають, що до основних причин, які сприяли поглибленню кризової ситуації в країні слід віднести відсутність чітко сформульованої мети перебудови, стратегії та механізмів її реалізації, програми структурної перебудови економіки. Відсутність загальної стратегії трансформування адміністративно-командної економіки в ринкову, яка б очолювала всі ланки економіки, спрямовувала їх на досягнення єдиної важливої для всього суспільства мети, а також спрощене розуміння перехідного етапу від однієї системи господарювання до іншої призвели до прийняття на урядовому рівні багатьох різних, пов'язаних з перебудовою суспільних відносин (і, перш за все, майнових), рішень, які суперечили одне одному і гальмували процес ефективного розвитку економіки. Крім того, часті зміни виконавчих органів влади вплинули і на зміни в економічній політиці держави, а недосконалість бюджетної, податкової, соціальної політики, ринку праці, структурних реформ – посилення тіньової економіки.⁴

¹ Кафарський Володимир. Нація і держава: культура, ідеологія, духовність. С.126–127.

² Рудич Ф.М. Много ли власти нужно власти? К., 1999. С.50.

³ Кремень Василь, Ткаченко Василь. Україна: шлях до себе. С.423.

⁴ Мінін А., Білоус Г. Про дерегулювання економіки// Економіка України. 1999. №3. С.4.

Щодо тіньового сектора економіки, то, за офіційними даними, він становить 14% офіційного ВВП. За даними Гарвардського інституту міжнародного розвитку, тіньова економіка набагато потужніша, 14% врахованих у офіційній статистиці, є лише вершиною айсберга.¹

В цілому у сфері економіки на фоні успішного формування основних ринкових інститутів (створення власної валютної і кредитно-грошової системи, мережі комерційних банків, закріплення приватної власності, приватизація, значне зменшення частин державного сектора в економіці) спостерігаються такі явища: падіння ВВП (у 1999р. його обсяг становив близько 60% до 1990р.; високий рівень бюджетного дефіциту (у 1992р. – понад 10%, у 1992 – 1997рр. – 6–8%, у 1999р. – 1,5%); значне зростання зовнішньої та внутрішньої заборгованості; великі урядові витрати (до 40%) ВВП за 1990 – 1998рр., хоча середній показник групи країн, до яких належить Україна, становить – 16%; частка державних витрат – на рівні першої десятки розвинутих країн світу, а продуктивність економіки та доходи на душу населення у нас у 10 – 20 разів нижчі.²

У критичному стані перебуває аграрний сектор. Понад 87% КСП є збитковими. Низькою є рентабельність промисловості та інших галузей економіки. На 42% знизилася продуктивність праці, в т.ч. у промисловості – на 21%, сільськогосподарських підприємствах – більш як у 2 рази.

У 1999р. тривала тенденція до скорочення питомої ваги галузей, що виробляють продукцію інвестиційного призначення (машинобудування та будівельні матеріали). У цьому ж році частка машинобудування у структурі промислового виробництва склала 13,8% проти 30,7% у 1990р. За цей же час майже у 8 разів скоротилася питома вага легкої промисловості. Водночас продовжує зростати частка найбільш енергомістких та екологічно шкідливих галузей (паливно-енергетичної, металургійної, хімічної). У 1999р. вона досягла 59% проти 26,5% у 1990.³

Аналіз розвитку господарства України за роки реформування економічних відносин свідчить про загальне погіршення соціально-

¹ Бруньов В.В. Монетаризація економіки України// Фінанси України. 1999. №6. С.120.

² Чистілін Д. Проблеми самоорганізації у перехідній економіці// Економіка України. 2000. №3. С.57.

³ Україна: поступ у ХХІ століття// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

економічного стану її регіонів. До проблем, що існували раніше (як-от: недосконалість галузевої структури багатьох територіальних комплексів, однобічна спеціалізація господарства окремих міст, неефективне використання місцевих ресурсів, надмірне забруднення навколишнього середовища), додалися нові, а саме – порушення господарських зв'язків між окремими територіями, розбалансованість фінансової системи, спад виробництва, невпинне зростання чисельності безробітних, погіршення життя більшості населення.

Однією з причин зростання соціальних відносин є затримка у виплаті зарплати, пенсій, стипендій. Регіони України опинилися віч-на-віч з багатьма проблемами, що пов'язані з визначеннями на центральному рівні управління шляхів реформ агропромислового комплексу, вугільної, машинобудівної промисловості, оборонного комплексу.

За 1991 – 1996рр. кількість офіційно зареєстрованих безробітних збільшилася по Україні у 54 рази і становила у 1996р. 351 тис. За 1997р. кількість безробітних зростає більш як у двічі. За розрахунками вчених Академії наук України життєвий рівень населення за роки реформування знизився щонайменше у 3 – 4 рази, його купівельна спроможність нині становить 20% від загальноєвропейської норми. За показниками життя Україна займає 95 місце у світі.¹

Досвід економічних перетворень у країнах, які проводять реформування командно-адміністративної системи в напрямку переходу до ринкової за моделлю шокової терапії, свідчить про наявність у цьому процесі певних закономірностей. Як одну з таких закономірностей, що характерна для фінансової сфери у період проведення трансформаційних процесів, можна назвати наявність кількох основних етапів: початкової дестабілізації, первинної стабілізації, вторинної фінансової кризи та остаточної фінансової стабілізації.²

Етап початкової дестабілізації характеризується посиленням негативних наслідків цілої низки економічних проблем, успадкованих від попередньої економічної системи. Серед таких проблем можна назвати і наявність монопольного становища держави у виробничій сфері при відсутності приватного підприємництва, і вели-

¹ Пила В., Абрамов В. Деякі підсумки і перспективи розвитку регіонів України// Економіка України. 1999. №1. С.40, 44.

² Домбровский М. Фискальный кризис в период трансформации: динамика процесса// Финансовая Украина. №14. 1 апреля 1996г. С.32–33.

чезні структурні диспропорції, які стали наслідком проведення політики самоізоляції та державного регулювання цін, і наявність величезних соціальних зобов'язань держави, несумісних із колишнім рівнем економічного розвитку країни. На цьому етапі відбувалося суттєве обмеження чи навіть повна ліквідація бюджетних дотацій підприємствам, серйозне зменшення інвестиційних та оборонних витрат держави, зменшення кількості податкових пільг і введення спеціальних додаткових податків. У результаті цих дій у ряді країн відбувався вихід на бездефіцитний державний бюджет. Так, Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина зробили це в 1990 році, Естонія і Литва – у 1992 році, Румунія і Латвія – у 1993р. Такий стан державних фінансів два змогу різко обмежити темпи емісії грошей та досягти певної первинної стабілізації грошової одиниці. Так, темпи зростання грошової маси й інфляції становили: 65,7% та 76,7% у Польщі, 44% та 57,7% у Чехії та Словаччині, 20,7% та 29% в Угорщині, 75,2% та 89,8% в Естонії, 68,1% та 108,8% в Латвії та 72,2% у Литві, 107,8% та 136,8% у Румунії – в рік, який ішов за роком виходу на бездефіцитний бюджет.¹ В Україні ж бездефіцитний бюджет прийнято лише у 2000р.

Разом з тим, період 1994 – 1999рр., незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, залишить помітний слід у реалізації стратегії економічних та соціальних реформ, наблизенні України до сучасних надбань світового розвитку. У 1999р. вперше за останнє десятиріччя чітко виявили себе ознаки економічної стабілізації. Обсяг промислового виробництва зріс на 4,3%. Принципове значення у цьому мають випереджаючі темпи зростання (7,2%) виробництва товарів народного споживання, в тому числі непродовольчих товарів (10,2%). Зростання випуску промислової продукції зафіксовано у 21 регіоні. На 7,5% зросли обсяги життєвого будівництва. Вагомим здобутком стало проведення у 1996р. грошової реформи, забезпечення відносної валютної стабілізації.

Відбувся перелом у реформуванні відносин власності. За станом на 1 січня 2000р. форму власності змінили 66,7 тис. об'єктів, зокрема, з 1994 по 1999рр. – 63,1%. Нині понад 70% загального обсягу промислової продукції виробляється на недержавних підприємствах. Утверджується реальний власник землі. Майже 6,1 млн.

¹ Мельник О.М. Фінансова криза та потреба відновлення економічного зростання в Україні// Фінанси України. 1999. №5. С.40–41.

громадян отримали земельні паї, обсяг яких становить більше половини земельних угідь країни.

У 1994р. 70% цін регулювалося державою. Дотації на комунальні послуги склали 95% від їх вартості, на хліб – 60%. Зараз в Україні утверджено ринковий механізм ціноутворення. Відбулося становлення фондового, товарного, грошового та валютного ринків. На кінець 1999р. в Україні зареєстровано 203 комерційні банки, 1330 інвестиційних компаній та фондів, 340 бірж, 262 страхові компанії.

Однією з найбільш прогресуючих в українській економіці виявилася сфера зовнішньоекономічної діяльності: з 1993 по 1999рр. частка експорту товарів та послуг у структурі ВВП зросла з 26 до 53%.¹

Головна мета економічної політики держави, виходячи з Конституції України, – забезпечення економічного зростання, яке гарантувало б громадянам країни досить високий рівень життя, гідні умови праці та соціальну захищеність кожній людині. Ця мета може бути досягнута шляхом державного регулювання економічних процесів з використанням комплексу економічно-правових, економічних, соціально-економічних, кредитно-фінансових факторів і нормативів, що створюють умови для розвитку всієї системи господарського механізму, продуктивного використання національних ресурсів. При цьому економічна політика має стати керівництвом до практичної діяльності всіх господарських ланок по вертикалі (від організації законодавчої та виконавчої влади, включаючи міністерства та інші органи центрального управління, до об'єднань і підприємств) і по горизонталі (міжгалузеві господарські зв'язки) з визначенням правил підприємницької діяльності суб'єктів різних форм власності.²

Головним критерієм у створенні нормальних умов господарювання Прем'єр-міністр України В.Ющенко вважає послідовний та неухильний захист права власності на засоби виробництва. Питання форм власності, на його думку, за тих обставин відходить на другий план. Однаково надійно повинні бути захищені і права держави, і права приватного підприємця. Власник має право не тільки володіти, а й сповна розпоряджатися не лише засобами виробниц-

¹ Україна: поступ у ХХІ століття// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

² Гончаров Ю., Долгоруков Ю., Бондаренко А. Про формування промислової політики// Економіка України. 1999. №3. С.31.

тва, а й результатами своєї праці. Це фундаментальне значення ринкової економіки.¹

Одним з фундаментальних питань стосунків лінії «влада – економіка» є питання про ступінь втручання влади в економічні процеси.

Відмова від планово-розподільчої економіки призвела до певних ілюзій щодо можливостей повного невтручання держави в економічні процеси. «Ринок сам все відрегулює» – таким було гасло романтиків ринку початкових років незалежності. В цьому виявлялася також і інерція боротьби проти командно-адміністративної системи, заперечення якої екстраполіювалося і на заперечення ролі держави в економіці.

Але, як зазначає академік НАН І.Лукінов, «немає підстав стверджувати, нібито з переходом до ринкової економіки державне регулювання взагалі не потрібне, бо регулятором виступає сам «вільний» ринок. Такі політичні гасла не мають нічого спільного з досягнутими новітніми знаннями і, по суті, закликають до економічної анархії, заперечуючи можливість і необхідність свідомого управління складними соціально-економічними процесами».²

Історичний досвід показує, що ринок, товарно-грошові відносини можуть існувати і при достатньо високому ступені державного регулювання. Все залежить від того, які цілі, методи, форми, принципи, структура державного регулювання економіки. Вирішення цього питання – в оптимальній взаємодії, при якій держава виступає як необхідний інструмент регулювання економіки, але остання не може функціонувати інакше, як на засадах товарно-грошових відносин. У ході пошуку такої оптимальної взаємодії відбувається безперервне поєднання й удосконалення різних форм власності, різних форм ведення господарства, розумний вибір найкращих рішень, що й складає зміст економічної політики.

У політичній соціології виділяють дві основні причини економічної ролі держави. Перша з них необхідна тому, що є такі економічні функції, потрібні суспільству в цілому, які не можуть виконуватись ринком з огляду на його специфіку. Це, перш за все, такі напрямки затрат, які не можуть отримати грошову оцінку: фундамен-

¹ Ющенко Віктор. Розквіту Української держави – високий професіоналізм і бездоганну моральність. З виступу на засіданні Верховної Ради України 22 грудня 1999 року// Урядовий кур'єр. 1999. 23 грудня.

² Лукінов І. Методи і засоби державного регулювання економіки перехідного періоду// Економіка України. 1999. №5. С.8.

тальні дослідження в науці, збройні сили, правоохоронні органи, утримання непрацездатних.

У таких випадках держава виступає і як господарюючий суб'єкт, а не лише регулююча сила. Участь держави необхідна також у виробництві послуг громадського характеру (комунальне господарство, екологія, організація загальної освіти), у створенні і підтримці загальноекономічної інфраструктури (грошова система, митний контроль, збір та обробка статистичної інформації).

Друга причина пов'язана з обмеженістю можливостей ринкового саморегулювання. У двох випадках на державу покладається обов'язок підтримувати рівновагу між попитом і пропозицією, підтримувати на певному рівні зайнятість, контролювати обсяг грошової маси.¹

Таким чином, крім економічних функцій, держава внаслідок неспроможності ринкової економіки змушена виконувати також важливі соціальні функції, отже, вносити в ринкову економіку (а значить, й ринкову економічну систему) дедалі вагоміші елементи соціального захисту.² Людвіг Ерхард у цьому зв'язку зазначав, що оптимальна ефективність може бути досягнута тоді, коли економічні цілі гармонійно поєднуються з соціальними.³

При визначенні обсягу втручання держави в економічні процеси необхідно враховувати і конкретно-історичні обставини, економічний стан держави. Наприклад, на першому етапі ринкових реформ в Україні політика лібералізації була необхідною і виправданою, оскільки призвела до демонтажу командної, планово-розподільчої системи і відкрила шлях розвитку ринкових відносин. До цього слід додати, що йшлося про обмеження економічної ролі старої, тобто тоталітарної держави. Проте етап «лібералізації» (тобто скорочення економічних функцій держави в Україні надмірно затягнувся, без об'єктивних на те підстав, – вважають відомі економісти Д.Богиня і Г.Волинський, – а тому призвів до ряду негативних наслідків, посиливши стихійний характер багатьох перехідних процесів.⁴

¹ Коновалова Н.Ф. Экономическая политика// Политическая социология. С.143–144.

² Лючерний С. Моделі трансформаційних процесів економіки// Економіка України. 2000. №2. С.17.

³ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М., 1991. С.18.

⁴ Богиня Д., Волинський Г. Державне регулювання перехідних процесів// Економіка України. 1999. №5. С.12.

Ще один аргумент на користь «посилення влади» держави в економіці. Співставлення дій урядів України і країн Центральної та Східної Європи в умовах системної трансформації вказує на вирішальне значення політичної системи, в рамках якої проводиться той чи інший економічний курс. Те, що було до недавнього часу постійним рефреном українських ЗМІ, – відсутність політичної волі «правлячого дому», його нездатність, на відміну від успішних пост-соціалістичних держав, реалізовувати суспільний інтерес – прямий наслідок сформованого у нас політмеханізму.¹

Найбільш небезпечним у нинішній ситуації є те, що держава починає втрачати до соціально небезпечної межі необхідну економічну спроможність встановлювати і дотримувати оптимальний баланс між задоволенням потреб індивідів і потреб досягнення суспільного блага в цілому. В суспільстві перестають функціонувати механізми примирення та гармонізації приватних інтересів як на рівні окремих осіб, соціальних груп і класів, так і на рівні реалізації узгодженості цих інтересів із потребами задоволення загальнонаціональних інтересів.²

Тому завдання влади полягає у створенні умов для ефективного використання колективних форм забезпечення заінтересованості всіх суб'єктів економіки в досягненні максимальної прибутковості від функціонування господарських структур у ринковому середовищі.³

У сучасних умовах одним з головних елементів нової стратегії фінансової політики має стати економічно обґрунтований вибір пріоритетних галузей народного господарства. Досвід європейських країн доводить, що їх чисельність становить не більш як 5–6 галузей, до яких відносять, крім провідних галузей промисловості, також і сільське господарство. Саме ці галузі в основному й формують основну частину державного бюджету.⁴

Шляхами вдосконалення державного управління і управління державним майном є: розробка законів «Про державне управління»

¹ Гуревич Александр. Извлечет ли Украина уроки из минувшего десятилетия?// Зеркало недели. 2000. 15 января.

² Мандибура Віктор. Посилення політичної дестабілізації в Україні. Соціально-економічні причини// Віче. 1999. №1. С.89.

³ Долішний М., Козоріз М. Моделі державного регулювання в ринковій економіці// Економіка України. 1999. №6. С.21.

⁴ Полозенко Д.В. Фінансова політична перехідної економіки// Фінанси України. 1999. №8. С.3.

і «Управління державним майном», які, як вважають деякі фахівці, повинні закріпити основні функції та повноваження центральних органів виконавчої влади щодо управління підприємствами з державною формою власності.¹

Ще раз ствердивши «людську сутність економіки, пов'язану з поведінковою діяльністю людей як носіїв праці (головного джерела багатства будь-якої країни), можемо зробити висновок, що шлях нагору нашої економіки лежить у площині створення універсального механізму управління, здатного забезпечити активну, доцільну і заінтересовану працю персоналу в усіх, без винятку, соціальних об'єктах, включаючи органи державного управління (в т.ч. обов'язково центральні). П.Друкер говорив, що «немає слаборозвинених країн, є країни слабоекеровані».²

Відомий економіст і народний депутат України, представник Кабінету Міністрів у Верховній Раді Сергій Терьохін вважає, що підприємці усіх форм власності повинні знаходитись у рівних умовах. Представникам іноземного капіталу у сфері економіки, як він пропонує, не повинно надаватись ніяких пільг.³

Аналізуючи перспективи економічного розвитку України, дослідники з Гарвардського інституту міжнародного розвитку підкреслюють їх відмінність від російських. Маючи достатньо постійні джерела фінансування, незалежні внутрішньоекономічної ефективності (перш за все, це експорт газу), Росія має значно більший потенціал для підтримки високого реального рівня субсидування у всіх його формах. Тому, як вони пишуть, можна передбачити, що реальні реформи настануть в Україні раніше, ніж в Росії.⁴ Україна змушена буде активізувати свої реформи, тому що не має доходів від нафти та газу і зможе вижити, лише реформувавши економіку.

В Україні є об'єктивні умови для підйому економіки. Природні умови та трудові ресурси дозволяють збільшити виробництво продукції українського сільського господарства принаймні втричі, як

¹ Базюк Богдан. Чому держава збідніла// Віче. 1999. №5. С.19.

² Дмитренко Геннадій. Як націю організувати// Віче. 1999. №4. С.89.

³ Сергей Терехин: украинская экономика должна работать на украинскую нацию// Событие. 2000. 2–8 марта.

⁴ Особенности Украины в ряду стран с переходной экономикой (по материалам исследований Гарвардского института международного развития)// Досье секретных служб. 2000. №1. С.18.

вважають деякі фахівці.¹ Заважає відсутність дійового стимулювання ефективного господарювання, тобто та ж сама слабкорова-ність.

Основним стратегічним завданням України на наступні 5 років є реалізація політики економічного зростання. Політика економічного зростання може стати результативною лише за умови істотного посилення дієздатності держави, ефективного виконання нею своїх функцій. У документі, присвяченому стратегії економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки підкреслюється, що «державна не лише повинна, а й зобов'язана активно впливати на якісну сторону трансформаційних процесів. Йдеться про здійснення політики, яка має не лише забезпечувати ринковий вектор розвитку, а й надавати йому більшої соціальної спрямованості, націленої на кінцевий результат – утвердження в Україні соціально орієнтованої економіки».²

§5. ЦЕНТР І РЕГІОНИ. МІСЦЕВА ВЛАДА

«Взаємовідносини центру і регіонів, – пише академік НАН України Іван Курас, – слід розглядати в контексті моделі соціальної цілісності, де інтереси центру й кожного з регіонів є для країни та її держави однаково істотними та важливими. Оскільки ж вони, ці інтереси, нерідко становлять собою протилежності, проблема полягає в тому, щоб їх гармонійно поєднати. Це значить – уникати проявів егоцентризму, місництва, які призводять до хаосу, рівною мірою як і прагнення з боку центру «поглинути» регіональні інтереси. Може йтися лише про спрямування їх у контури цілісності, поліфонічного багатоголосся».³

У цьому висловлюванні в концентрованому вигляді викладено оптимальний варіант регіональної політики в сучасній Україні. Разом з тим у політичній думці і заявах деяких політиків сформувалися два підходи до форми держави України. Прихильники першого обстоюють модель унітарної децентралізованої держави, другого – обґрунтовують доречність федерального устрою України. Ця дис-

¹ Дієсперов Володимир. Реформам – так, недолугим експериментам – ні // Віче. 1999. №2. С.95.

² Україна: поступ у ХХІ століття// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

³ Курас І. Державотворчі інтереси в сучасній Україні// Курас І.Ф. Етнополітика: історія та сучасність. Статті, виступи, інтерв'ю 90-х років. К., 1999. С.257.

кусія знову активізувалася у зв'язку з підготовкою і реалізацією Концепції адміністративної реформи. Президент України Л.Кучма вважає, що адміністративна реформа – це «стрижень всієї програми державного будівництва».¹

Разом з тим у концепції адміністративної реформи констатується, що сучасна організація територіального устрою має недоліки, які суттєво впливають на ефективність управління.² Україна шукає свій шлях державного будівництва, на який впливають національний склад, історичні традиції, величина території країни та інші фактори.

На початку років своєї незалежності політично та ідеологічно Україна близько підійшла до створення умов для конституційного закріплення федерації. Так, в кінці 1991р. на Західній Україні активно обговорювались не лише на зборах, мітингах, але і на сесіях рад питання, пов'язані з Закарпатською та Угорською автономіями у складі України, а вже у середині 1992р. Підкарпатська республіканська партія вимагає виходу Закарпаття зі складу України. Таке ж політичне рішення в цей період пропонував стосовно Криму Республіканський Рух Криму.

Деякі політичні течії Руху вслід за одним із своїх лідерів В.Чорноволом, а також Рух за відродження Донбасу висували свою ідею щодо федеративно-земельного устрою країни. Ці тенденції до різного ступеня федералізації знайшли своє відображення в прагненні до їх законодавчого закріплення (проекти законів «Про угорський автономний округ», «Про спеціальну самоврядуючу територію Закарпаття»), конституціюванні у складі України Автономної Республіки Крим.³

У лютому 1995р. під керівництвом В.Гриньова був розроблений проект «Концепції нової регіональної політики в Україні». У цьому проекті зазначається, що Україна, яка виникла як самостійна держава в адміністративно-територіальних кордонах колишньої УРСР, має у своєму складі регіони, які суттєво відрізняються один від одного як соціально-економічними умовами, так і культурно-

¹ Розбудова нової України – велика спільна справа. Звернення Президента Л.Д.Кучми з щорічним посланням до народу// Урядовий кур'єр. 1999. 28 травня.

² Концепція адміністративної реформи в Україні. Схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998р. К., 1998. С.35.

³ Орзих М. Государственное устройство Украины в условиях государственно-правовой реформы// Юридический вестник. 1999. №2. С.94.

історичними тенденціями. Серед більшості громадян відсутні загальні цінності, які здатні об'єднати їх на основі творчої концепції державного будівництва. Тому саме від регіональної політики багато в чому буде залежати, чи вдасться консолідувати всі регіони і усіх громадян України навколо цілей становлення нової держави. Автори цієї Концепції вважають, що в основі унітарної концепції знаходиться властиво посттоталітарній психології прагнення непомірно значної бюрократії центру зберегти і розширити свій вплив, позбавляючись конкуренції з боку регіонів, які мають більш розвинений економічний, науково-технічний, культурний, а значить і кадровий потенціал. На противагу цьому автори Концепції пропонують орієнтувати регіональну політику на надання регіонам широкої самостійності в соціально-економічному і культурному розвитку з чітким розподілом повноважень і економічної бази між загальнодержавними і регіональними рівнями влади і управління, аж до прийняття земельно-федеративного принципу державного устрою в рамках цілісної держави. При цьому вони звертають увагу на те, що саме держави, побудовані за федеративним принципом (на основі не національно-етнічного, а територіального, фінансово-бюджетного федералізму), є найстабільнішими, динамічно розвиненими (США, Канада, ФРН, Швейцарія, Австрія, Австралія). Автори підкреслюють, що для України є характерним більш ефективний поліцентристський тип розвитку, при якому економічний, інтелектуальний і культурний потенціал держави самостійно розвивається одночасно у багатьох регіонах і в різних центрах ділової активності.¹

Слід відзначити, що ідея федералізму неодноразово висловлювалася й на вітчизняних теренах. Михайло Драгоманов висловлював думку про те, що федерація має утворитися внаслідок децентралізації управління державою. Він пропонував розділити Україну на 20 земель, виділивши, зокрема, Київську, Одеську, Харківську, Полтавську та ін. Свій план розподілу України на землі пропонував і М.Грушевський, який виділяв 30 земель-округів.²

У процесі передвиборної кампанії 1998р. значна частина кандидатів усіх напрямків висувала ідею широкої самостійності регіонів. Захисники федералізму пишуть, що аргументація унітаристів

¹ Концепция новой региональной политики в Украине// Восток. 1998. №4. С.7-9.

² Грушевський Михайло. Новий розподіл України// Хто такі українці і чого вони хочуть. К., 1991. С.215.

зводиться, по-перше, до боязні сепаратизму, а по-друге, до твердження, що врахування регіональних особливостей можливе на основі цивілізованої системи місцевого управління. Проте, як вважає, наприклад, Г.Макаров, «...досвід свідчить, що сепаратизм краще долається не на шляхах зміцнення унітарної державності, а на шляхах розумного перерозподілу влади між державою і регіональним самоврядуванням. Що стосується другого аргументу, то цивілізованої системи місцевого самоврядування в рамках нинішньої концепції унітаризму у нас немає, і буде ще не скоро».¹

Прихильники ідеї федералізації України виходять з очевидного факту її поліетнічності, регіональної строкатості й вважають, що саме земельний устрій здатний створити оптимальний баланс між загальнонаціональними і регіональними інтересами, зберегти самобутній характер різних регіонів України, забезпечити політичну стабільність у державі.

Опоненти ідеї федералізму наголошують на тому, що орієнтація на місцеві інтереси в процесі державного будівництва може призвести до посилення регіонального егоїзму і політичного сепаратизму окремих територій і, врешті-решт, до дезінтеграції України як єдиного цілого.

Як вважає Іван Курас, «...федеральна система – консенсус між регіонами навколо певних фундаментальних загальнонаціональних і загальнолюдських цінностей». І далі: «Федерація як гарант стабільності діє успішно лише за умови наявності розвинутої партійної системи, де основу утворюють загальнонаціональні партії, базові цінності яких поділяє переважна більшість населення». Таким чином, підкреслюється значення політико-ідеологічного фактора, ролі загальноукраїнських партій та національної ідеї. Звідси робиться висновок, що «...найбільш прийнятною бачиться унітарно-децентралізована модель територіальної організації України на зразок Франції, Іспанії».²

Федералізація державного устрою України (у будь-яких формах: класичного чи кооперативного федералізму, федеративного дуалізму, федерально-матричної моделі) виявилася в конкретно-історичних умовах 90-х років не верифікованою досвідом сучасних

¹ Макаров Геннадий. Федерализм – как условие сосуществования регионов Украины// Восток. 1998. №4. С.4.

² Курас І. Державотворчі інтереси в сучасній Україні// Курас І.Ф. Етнополітика: історія та сучасність. С.264–266.

федерацій, політичною ситуацією в країні, прогнозом на її історично оглядове майбутнє, її соціально-демографічною картою і небезпечною з позицій вияву ефектів «балконізації» (ланцюгової реакції територіальної роздробленості) чи «ліванізації» (національної паспортизації населення з метою забезпечення представництва в державних органах).¹

Форма державного устрою не є теоретичним чи абстрактним питанням. Вона пов'язана з організацією і функціонуванням публічної влади, а також з такою властивістю держави, як територіальна організація населення. Правильне вирішення питання державного устрою має суттєве значення для стабільності конституційного ладу, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, цілісності держави. І навпаки, неправильно знайдені форми устрою держави можуть стати причиною її розпаду, дезінтеграції, конфліктів між різними його частинами. При підготовці проекту нової Конституції України були пропозиції закріпити на конституційному рівні федеративну форму державного устрою. Але законодавець не пішов цим шляхом, оскільки така модель, як вважає Ю.М.Тодика, могла б стати дестабілізуючим фактором державного будівництва в нашій країні.²

Конституція України (ст.2) встановлює, що Україна є унітарною державою. У цій конституційній нормі визначається форма державного устрою, під яким розуміють адміністративно-територіальну організацію державної влади, характер взаємовідносин між державою і її складовими частинами, між центральними і місцевими органами.

Унітарна держава є добре керованою, а унітарна форма досить надійно забезпечує державну єдність. Кожна із складових частин єдиної держави має однакові права і представництво в органах держави. Достоїнство унітарної держави в тому, що вона є простою за складом і володіє повнотою верховної влади на усій території.

Унітарна форма державного устрою для України є найбільш виправданою, оскільки відповідає її етнічному складу, історичному минулому, економічним та культурним реаліям. Разом з тим специфіка України як держави у тому, що у її складі є Автономна Республіка Крим, яка має власну Конституцію, що приймається Верхо-

¹ Орзих М. Не допускати ефекту «балконізації»// Голос України. 1993. 6 липня.

² Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. С.61.

вною Радою Республіки Крим і затверджується Верховною Радою України. Наявність у складі України автономії не робить її федеральною державою. Конституція України визначає, що АР Крим – невіддільна складова частина України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, які відносяться до її відання. Проголошення України унітарною державою означає, що в її межах немає утворень, які володіють суверенітетом, правом самостійно вступати у стосунки з іншими державами, а також правом виходу зі складу України (право сепесії).¹

Разом з тим зрозуміло, що центральні державні інстанції не можуть самі ефективно виконувати всі адміністративні функції, необхідні для реалізації по всій державній території. Унаслідок децентралізації керівництва і передачі певної частини повноважень державних органів системі місцевого самоврядування виникає проблема оптимізації співвідношення державного територіального керівництва і місцевого (територіального) самоврядування. Об'єктом своєї діяльності і державна, і місцева влада мають ту ж саму територію. Однак у той час, як одна з них спрямована на реалізацію інтересів мешканців певної території, інша – на захист загальнодержавних (загальнонаціональних) інтересів.²

Місцеве самоврядування, недосконалість законодавства у цих питаннях, вічні дискусії, що і як розподілити, що і на кого покласти і як врахувати специфіку регіонів з точки зору етнічних, мовних, культурних потреб часто ставлять у глухий кут... не завжди добре поінформованих політиків та чиновників. Як зазначає Іван Курас, «...бачачи слабкість столиці, яка весь час потрапляє у вир боротьби за владу, регіони намагаються... побільше урвати, тобто взяти на себе якомога більше владних повноважень».³

Це один аспект проблеми. Інший полягає у тому, що в Україні існують суттєві соціально-економічні та етнопсихологічні відмінності між західним, центральним та південно-східним регіонами розселення етносів України, точніше, між великими групами людей, психологічно об'єднаних навколо характерних для цих регіонів способів життя, політичних, соціокультурних та релігійних пріоритетів.

¹ Тодыка Ю.Н. Вказана праця. С.62.

² Політологія/ Упоряд. та ред. М.Сазонова. С.302.

³ Курас І. Держава должна быть унитарной// Курас І.Ф. Етнополітика: історія та сучасність. С.101.

Суттєвою перешкодою формування (та «піднесення») єдиної системи потреб та інтересів етносів України є їхня регіональна своєрідність, різноспрямованість. Одним з її виявів є суперечності між центральними та регіональними елітами за право самим контролювати політичну та соціально-економічну ситуацію в тому чи іншому регіоні (яскравий приклад того – перманентна політична криза, що існує в АР Крим) та «делегувати» своїх представників до вищих органів державної влади.¹

У зв'язку з цим актуальними є реконструкція державного устрою і територіального поділу, що передбачає відмову від двох з половиною десятків областей і конституціювання реально існуючих (економічно, демографічно, культурологічно) 4 – 6 регіонів.² Деякі автори виділяють 9 таких регіонів: 1) Донецький (Донецька і Луганська області); 2) Придніпровський (Дніпропетровська і Запорізька області); 3) Північно-східний (Полтавська, Сумська і Харківська області); 4) Центрально-Поліський (Житомирська, Київська і Чернігівська області); 5) Причорноморський (АР Крим, Миколаївська, Херсонська і Одеська області); 6) Карпатський (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська і Чернівецька області); 7) Подільський (Тернопільська, Хмельницька і Вінницька області); 8) Центральний (Черкаська і Кіровоградська області); 9) Волинський (Волинська і Рівненська області).³

Проте існують й інші пропозиції регіонального поділу. Іван Курас відзначає, що адміністративний поділ України не відповідає сучасному поняттю регіонів. «Регіони роздроблені ще внаслідок якихось вимог ЄСРР, – пише він. – Фактично сьогодні в Україні існують шість великих регіонів: Захід, Центр, Північний Схід, Південь, Донбас, Крим. Це не означає, що необхідно ліквідувати області і створити регіони... Але це свідчить про необхідність враховувати регіональні особливості і інтереси в економіці усїєї держави».⁴ М.Орзіх пропонує як основну складову частину територіальної організації державного устрою ввести регіон (край), який би визначався єдиною політикою державного регіоналізму і характеризувався організаційною відокремленістю, цілісністю, економічного та де-

¹ Степико Михайло. Буття етносу: витоки, сучасність, перспективи. С.202.

² Каспарук В. Новий територіальний устрій – нова якість управління // Урядовий кур'єр. 1998. 3 вересня.

³ Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. С.151.

⁴ Курас І. Держава должна быть унитарной. С.102.

мографічною самодостатністю, системою державних органів, які є елементами (підсистемою) державної структури (влади і управління) країни. Крім того, до його пропозицій належить також формування територіальних округів – функціональних територіальних одиниць, які створювались би з метою вирішення державних чи освітньо-культурних завдань (наприклад, освітні округи з визнаним центром науки, освіти і культури; судові округи, які об'єднують території, що обслуговують міжрайонні суди; транспортні (залізничні, басейнові); військові). При цьому пропонується збереження і областей, які вважаються історично сформованими складовими частинами регіонів, в територіальному колективі яких переважає багатонаціональне населення зі стійкими загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями, монолінгвістичним складом і менталітетом чи компактно представлені нації, етноси, корінні народи, національні меншини або ефективно діюча господарська специфікація.¹

Як нам здається, така структура є дещо ускладненою і може бути використана в подальшій перспективі. Навряд чи в сьогоденних конкретних історичних та соціально-економічних умовах доцільно відмовлятися від обласної структури і починати «перекроювати» адміністративно-територіальний устрій України. Тут нам важенішою і обгрунтованішою здається точка зору Івана Кураса.

Місцевий рівень, місцева влада, місцеві проблеми, місцеві особливості – ці характеристики останнім часом домінують у виступах провідних українських політиків. Регіоналізація політичного життя, зумовлена територіальним характером діяльності політичних партій, посилила регіоналізм політичних еліт України, привернула увагу політичних сил до процесу формування органів місцевого самоврядування.²

Конституція України (ст.7) проголошує і гарантує місцеве самоврядування як фундаментальний інститут, спрямований на залучення громадян до участі в управлінні справами суспільства. В основі моделі місцевого самоврядування, реалізованої в Україні, знаходиться теорія, яка розглядає первинні громади як самостійні джерела публічної (недержавної) муніципальної влади. Але збере-

¹ Орзих М. Государственное устройство Украины в условиях государственно-правовой реформы// Юридический вестник. 1999. №2. С.97–98, 100.

² Баштанник Віталій.Регіональний рівень. Влада і партії// Віче. 1999. №6. С.36.

ження місцевого самоврядування на рівні районів і областей самоврядних рад, а також визнання носієм суверенітету всього українського народу свідчить про певний вплив як державної теорії місцевого самоврядування, так і теорії муніципального дуалізму.¹ Питання формування органів місцевого самоврядування, їх завдання і функції, компетенція визначені парламентом України законом від 21 травня 1997р. «Про місцеве самоуправління в Україні». Суттєве значення має закріплення в Законі положення про те, що місцеве самоуправління в Україні здійснення на принципах поєднання місцевих та державних інтересів, державної підтримки і гарантії місцевого самоуправління.²

Принципи місцевого самоврядування, закладені в Конституції України, багато в чому відповідають принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування і спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої влади, принципів демократії та децентралізації влади. Держави – члени Ради Європи, котрі підписали цю Хартію, вважають, що права громадян брати участь в управлінні державними справами належать до загальних для усіх держав демократичних принципів. Це безпосередньо може бути реалізовано саме на місцевому рівні; існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування, створених демократичним шляхом, які мають широку автономію щодо власної компетенції, порядку її здійснення необхідних для цього способів, забезпечують ефективно і водночас наближене до людини управління.³

В конституційно-правовому аспекті місцеве самоврядування суттєво відрізняється від характерних рис радянського типу влади, для цього була властива єдність рад зверху донизу, суворі ієрархія представницьких та виконавчих органів, жорстка підпорядкованість рівнів влади, забезпечення керівництва вищих місцевих рад нижчими. Стосунки між радами будувались на базі принципу демократичного централізму. Така система підпорядкованості була пов'язана з необхідністю централізованого управління соціально-економічними процесами. Для попередньої системи була характерною відсутність кола питань місцевого значення, в рішення яких не

¹ Корнієнко Н.І. Місцеве самоврядування. К., 1997. Вип.7. С.4–9.

² Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. С.170.

³ Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування// Право України. 1998. №3. С.14.

повинен втручатися жоден орган державної влади, але при цьому була повна матеріально-фінансова залежність нижчих від вищих.¹

Прийняття нової Конституції України зумовило утвердження якісно нового поділу публічної влади як за видами, так і за рівнями. Вперше виділено рівень децентралізованої влади. Процеси децентралізації державної влади отримують вияв у становленні системи місцевого самоврядування, наділенні його певними державними повноваженнями, а також у створенні місцевих державних адміністрацій, які «приземлюють» державну виконавчу владу, роблять її більш оперативною і наближеною до населення.² Таким чином, в результаті реформування місцевої влади склалися дві системи: система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями і система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад. Це різні за юридичною природою, насамперед за функціями і повноваженнями, системи місцевої влади, хоч, як вважає В.Медведчук, «абсолютного розподілу, повного відокремлення державних структур від самоврядних нема і бути не може».³

Конституція України принципово по-новому підходить до вирішення питань управління. Поняття «державне управління» в Конституції України вже не зустрічається. Воно замінено поняттям «виконавча влада» і «міське самоврядування» (ст.118, 119). Фактично функції державного управління передаються територіальним громадам сіл, селищ, міст безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування і органам виконавчої влади.⁴

За змістом функції територіальних громад – це основні напрями їх муніципальної діяльності. Сутність і зміст функцій детермінують форми, в яких здійснюються ці функції. За формою функції територіальних громад – це види діяльності, що реалізуються переважно в межах місцевого самоврядування.⁵ Ці функції мають децентралізований характер, тобто йдеться про деволюцію частини

¹ Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. С.79.

² Крылов Ю., Баймуратов М. Особенности становления международной правосубъектности местных органов власти Украины// Юридический вестник. 1996. №3. С.63.

³ Медведчук В.В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади і місцевого самоврядування. К., 1996. С.137.

⁴ Головченко В., Корпань О. Вказана праця. С.16.

⁵ Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права// Право України. 1998. №8. С.21–24.

державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Колись Гегель відзначав, що «сила країни – не в кількості її жителів і солдат, не в плодючості землі і не в кількості території, а в тому, як шляхом розумного поєднання частин в єдину державну владу все це використовується для реалізації великої мети – спільного захисту».¹ Завдання сучасної України – знайти механізм розумного поєднання своїх частин в єдину державну владу. А нагальна потреба в розробці таких механізмів існує. Про суттєві недоліки в роботі місцевої влади свідчить той факт, що за 1999 рік було замінено 16 голів обласних державних адміністрацій та 61 їх заступника. Звільнено 144 голови райдержадміністрацій, або 28,5 відсотка від загальної кількості. Нечіткість і недосконалість правових норм породжують напруження у стосунках між головами державних адміністрацій та рад, а також між обласними властями і міськими головами. У 5 областях справа дійшла до відкритого протистояння. У зв'язку з цим Президент України Л.Кучма вважає за необхідне «невідкладно повернутися до законів про державні адміністрації та місцеве самоврядування, ще раз уважно їх проаналізувати і зіставити з реальною практикою».²

Функціонування на рівні області і району агентів та структур центральної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, що мають свій апарат, забезпечує локальний поділ влади, створення ефективної системи місцевого самоврядування, що має власні повноваження, в межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси.³ Разом з тим юристи справедливо відзначають, що «чим нижчий рівень влади, тим менш рельєфний і поділ влади».⁴ На місцевому рівні часто забезпечується не рівновага гілок влади, а пріоритет однієї влади при обмеженнях, стримуваннях з боку іншої. Система стримувань і противаг спрямована проти «необґрунтованих дій як представницького органу місцевого самоврядування, так і

¹ Цит. за: Барциц Игорь. Ответственность власти// Власть. 2000. 1. С.8.

² Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л.Д.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

³ Батанов О. Вказана праця. С.27.

⁴ Княжков В. Местное самоуправление: правовое регулирование и структура// Советское государство и право. 1992. №1. С.20.

голови адміністрації, на закріплення розумних, цивілізованих процедур вирішення можливих протиріч між ними».¹

Функціональне призначення прямого державного управління на місцях, здійснюваного місцевими державними адміністраціями, дістає вияв насамперед у тому, що воно дозволяє посилити державні засади в місцевому управлінні, спрямувати діяльність місцевих органів на вирішення не тільки локальних, а й певних загальнонаціональних завдань, що підвищує ефективність функціонування державної виконавчої влади.²

Як справедливо зазначає О.Батанов, правова природа функцій місцевих органів державної виконавчої влади відмінна від правової природи функцій територіальних громад. Вони мають державний характер, зумовлені завданнями і проблемами, що постають перед державою на локально-регіональному рівні. Система цих органів має ієрархічний характер. Йдеться не стільки про децентралізацію самої виконавчої влади, скільки про деконцентрацію її функцій і повноважень згори донизу. У загальному вигляді деконцентрація являє собою передачу повноважень чиновникам, що призначаються з центру, а також роздрібнення влади одного рівня.³

Згідно з державницькою теорією місцевого самоврядування відмінність між державою і місцевим самоврядуванням полягає в тому, що держава визначає межі, в яких самоврядні органи можуть вирішувати свої справи.⁴

Конституція України по-новому визначає самоврядування, проголошуючи первинним суб'єктом його не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою.⁵

Однією з загальноновизнаних основних функцій місцевого самоврядування з точки зору сучасної теорії місцевого самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ.⁶ В практичному плані основним завданням місцевого само-

¹ Барабашев Г.В. Совет и мэр в упряжке самоуправления// Народный депутат. 1991. №22. С.38.

² Сравнительное конституционное право/ Под общ. ред. В.Е.Чиркина. М., 1996. С.689.

³ Батанов О. Вказана праця. С.27.

⁴ Куйбіда В, Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. 1998. 35. С.19.

⁵ Головченко В., Корпань О. Вказана праця. С.17.

⁶ Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. К., 1997. С.22.

врядування на сучасному етапі має бути забезпечення наближення влади до населення, створення гнучкого механізму місцевого управління з набагато меншою бюрократією, ніж це властиво централізованій системі управління. Саме тому особливої актуальності набуває розвиток у поточному законодавстві України різноманітних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Зокрема, мова може йти про органи самоорганізації населення, про законодавчу деталізацію їх правового статусу.¹

Істотним недоліком закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є те, що він фактично «доходить» до рівня адміністративно-територіальних одиниць (сільрад). В Україні ж у 1997р. налічувалось 10,2 тис. сільрад і 28,6 тис. сільських населених пунктів. Таким чином, 2/3 сільських населених пунктів не є самостійними адміністративними одиницями. Вони утворюють їх разом з іншими поселеннями – селами, селищами міського типу і навіть містами. Однак взаємовідносини різних поселень, які входять до однієї адміністративно-територіальної одиниці, майже не врегульовані.²

Однією з важливих проблем, пов'язаною з місцевим самоврядуванням, є проблема комунальної власності. До моменту прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не був прийнятий закон про комунальну власність як фінансову основу місцевого самоврядування.³ Це призвело до послаблення фінансових можливостей місцевої влади, викривлень у процесі приватизації.

Таким чином, певні політичні та правові проблеми функціонування лінії «центр – регіон» та місцевої влади продовжують існувати і потребують адекватного ж політично-правового вирішення.

§6. ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СИСТЕМІ ВЛАДИ

В широкому розумінні будь-які органи держави тією чи іншою мірою здійснюють правоохоронну діяльність. Разом з тим існують і такі органи держави, для яких ця діяльність є основною (спеціалізована правоохоронна діяльність).

¹ Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України// Право України. 1998. №5. С.23–24.

² Прокопа І. Сільські поселення в системі місцевого самоврядування // Право України. 1998. №7. С.12.

³ Див.: Гуревич Александр. Муниципальный капитализм по-киевски // Зеркало недели. 2000. 18 марта.

В систему спеціалізованих правоохоронних органів прийнято включати органи: прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, юстиції, нотаріату, державний арбітраж, адвокатури, правосуддя.

Ці органи мають владні повноваження (окрім адвокатури), для них характерною є правова опосередкованість. Саме через ці органи держава використовує своє виняткове право застосування насилля у встановлених Конституцією та іншими законами випадках. В той же час саме ці органи надають населенню соціальні послуги.

Взаємовідносини і взаємозв'язки органів державної влади з правоохоронними визначаються відповідно до рівня конкретного органу державної влади чи правоохоронного органу, а також належності того чи іншого правоохоронного органу до відповідного різновиду органів такого роду (судів, прокуратури, внутрішніх справ і т.д.).

Взаємовідносини вищих органів державної влади України з правоохоронними органами визначаються рядом факторів.

По-перше, здійснення органами державної влади цього рівня (Верховна Рада України) законотворчості, тобто видання обов'язкових для виконання на території усієї держави законів. Такі закони регулюють не лише питання організації правоохоронних органів, але й зміст їх діяльності. Саме ці органи, природно, беруть активну участь в реалізації положень законів. Але тут існує й зворотній зв'язок: практика застосування законів правоохоронними органами є ефективним засобом перевірки життєздатності законів, їх відповідності вимогам життя. На підставі досвіду застосування законів правоохоронними органами розробляються рекомендації по удосконаленню законодавства, які можуть бути враховані у процесі правотворчості, який здійснюється Верховною Радою України.

Судові та правоохоронні органи, крім того, наділені конституційним правом законодавчої ініціативи.

По-друге, вищий орган законодавчої влади України уповноважений вирішувати деякі питання формування центральних судових та правоохоронних органів. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України за поданням Президента України затверджує Кабінет Міністрів України, куди входять як його члени міністр юстиції, міністр внутрішніх справ – керівники відповідних правоохоронних органів.

По-третє, взаємовідносини вищого законодавчого органу України з правоохоронними органами характеризуються й тим, що Верховний Суд України, Вищий Арбітражний суд України і Генеральний прокурор України повинні регулярно звітувати перед Верховною Радою України. Мова, звичайно, йде про загальний контроль за їх діяльністю, а не про втручання в прийняття рішень за конкретними питаннями.

Ефективною формою контролю за діяльністю державних органів, в тому числі правоохоронних, є надання народним депутатам права запиту, на який відповідні державні органи і посадові особи повинні дати відповідь у ході сесії Верховної Ради України. Але й ця форма контролю не повинна використовуватись для втручання в прийняття судовими та правоохоронними органами рішень у конкретних справах, зокрема, у винесенні судових рішень.

По-четверте, вищий законодавчий орган України виступає також в ролі гаранта, що забезпечує умови для нормальної діяльності центральних судових та правоохоронних органів.

По-п'яте, для характеристики взаємовідносин вищого органу державної влади України з правоохоронними органами принципове значення має здійснення перших конкретних заходів по зміцненню законності та правопорядку, а також узгоджених дій в цій області.¹

Специфіка правоохоронних органів (наприклад, МВС, Мінюсту) полягає в тому, що вони одночасно є і органами державного управління, оскільки на них поряд з правоохоронними завданнями покладаються і управлінські.

Оцінюючи взаємовідношення судових та правоохоронних органів з органами державного управління, слід мати на увазі, що першим з них надано ряд суттєвих повноважень відносно других. Ці повноваження пов'язані, в основному, із здійсненням контролю за законністю дій більшості органів державного управління та посадових осіб, які працюють в них.

У конституційності створення і діяльності правоохоронного органу найрельєфніше виявляється його сутність, обумовлена правовою системою і суттю конкретної держави. У демократичному суспільстві правова система, а значить, і вся правоохоронна система повинні бути демократичними. Історичний досвід яскраво продемонстрував, що відхід держави від демократичних принципів по-

¹ Судебные и правоохранительные органы Украины / Под. ред. проф. А.М.Бандурки. Х., 1999. С.20–23.

чинається з відмови від демократії в організації і в діяльності правоохоронних органів.

Конституційність правоохоронного органу оцінюється, як зазначають фахівці, двома основними критеріями: 1) відповідністю правоохоронного органу тим положенням, які закріплені в Конституції; 2) законністю процедури заснування правоохоронного органу. Такою конституційною підставою є необхідність охорони прав і свобод громадян, громадського порядку і громадської безпеки.

Державно-владний характер правоохоронних органів виявляється у тому, що вони є частиною державного механізму, володіють компетенцією розгляду різного роду юридичних справ. Ніякі інші організації не можуть і не повинні діяти від імені держави і мати державно-владні повноваження стосовно фізичних і юридичних осіб.¹

Реформування правової системи України в умовах розбудови незалежної держави потребує удосконалення складових елементів цієї системи. Органи внутрішніх справ є невід'ємною частиною системи органів державного управління. Центральним органом державної виконавчої влади у сфері внутрішніх справ є Міністерство внутрішніх справ України.

Правові основи організації діяльності МВС України визначаються Конституцією України, чинним законодавством України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України.

Загальними функціями для всіх міністерств України, в тому числі і для МВС, є забезпечення проведення в життя державної політики у відповідних сферах, взаємодія з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Специфічні завдання, функції і методи діяльності МВС України встановлюються спеціальним Положенням про нього, яке затверджене розпорядженням Президента України від 7 жовтня 1992р.

Згідно з ним Міністерство внутрішніх справ України реалізує державну політику в сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, організує і координує діяльність органів внутрішніх справ по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку і забезпеченістю громадської безпеки.

У межах своїх повноважень міністерство організує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією та узагальнює практику застосування актів законо-

¹ Теория права и государства/ Под. ред. проф. В.В.Лазарева. С.231–232.

давства з питань, що входять до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Відповідно до закону України «Про міліцію» «міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань» (ст.1) Таким чином, міліція – це складова частина системи органів внутрішніх справ, які здійснюють державну виконавчу владу у сфері охорони громадського порядку.

При виконанні своїх функцій органи внутрішніх справ вступають в управлінські та інші стосунки (внутрішні та зовнішні) з різними державними органами, громадськими об'єднаннями і окремими громадянами. Ці стосунки можуть бути відносинами влади – підлеглості, співробітництва, координацій і узгодження.

Державне регулювання правоохоронної діяльності здійснюється шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямів і завдань на певний період, забезпечення реальної координації зусиль усіх державних структур, передусім, правоохоронних органів, а також відповідних громадських формувань та органів місцевого самоврядування, які мають свою компетенцію в питаннях підтримки правопорядку на території обслуговування.

Особливості управління органами внутрішніх справ полягають, по-перше, в правоохоронному характері управління; по-друге, в специфічних умовах функціонування системи, таких як єдиноначальність, висока службова дисципліна, особливі умови проходження служби; по-третє, в тому, що значна частина працівників органів внутрішніх справ користується статусом представників влади, які мають повноваження застосовувати заходи адміністративного примусу; по-четверте, діяльність органів внутрішніх справ створює умови іншим державним органам, установам, організаціям, підприємствам і громадянам для реалізації їх функцій, прав і свобод.

Органи внутрішніх справ, разом з усіма іншими органами державного управління, створюються і функціонують як апарат, підпорядкований органам державної влади. Вони складаються з різних підрозділів, які мають відповідні функції і повноваження. У своїй сукупності ці особливості дають право визначати органи внутрішніх справ як різновид органів управління.

Правове регулювання забезпечує розподіл повноважень управлінських функцій між різними органами і службами, посадовими особами і громадянами, встановлює між ними норми управлінських відносин. Правове регулювання управлінських процесів не може бути сталим, консервативним, воно повинно відповідати вимогам практики, встановлювати оптимальні межі втручання апарату управління в діяльність об'єктів управління в житті людей, здійснювати правоохоронний вплив на суспільні відносини і тим самим забезпечувати правовий порядок.¹

Зміст діяльності МВС України як центрального органу державного управління у галузі внутрішніх справ полягає в розробці загальних проблем підвищення ефективності забезпечення громадського порядку в державі; підготовка, навчання і виховання кадрів; організація управління очолюваної ним системи; оперативне керівництво відповідними підпорядкованими органами.²

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України протягом років незалежності зробили чимало, щоб провести правоохоронну систему у відповідність з міжнародними структурами. Ця робота, як зазначає міністр внутрішніх справ України Юрій Кравченко, «...іде за низкою напрямків: визнання державою прав і свобод людини найвищою цінністю, наявність гарантій щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; розмежування обсягу повноважень та функцій між законодавчими, виконавчими та судовими органами влади щодо забезпечення прав і свобод; організація правоохоронної діяльності в суспільстві і в регіонах; наявність громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів».³

Ці напрямки і принципи діяльності знайшли своє відображення і в законі України «Про міліцію», в якому підкреслюється, що «діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості» (ст.3).

Принципом законності в охороні порядку є, перш за все, чітке дотримання законодавства громадянами, а також посадовими особами, які відповідно до свого становища, повинні забезпечити ви-

¹ Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України. Х., 1998. С.54–56.

² Колпаков В.К. Адміністративне право України. К., 1999. С.508.

³ Кравченко Ю.Ф. Забезпечення прав і свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності в Україні// Вісник Університету внутрішніх справ. Вип.9. Х., 1999. С.8.

конання припису закону. Для працівників міліції він, крім того, означає необхідність використання всіх наданих їм прав для боротьби з правопорушеннями, але так, щоб заходи, які будуть при цьому проводитись, не виходили за межі закону.¹

Рівень розвитку свободи та демократії у суспільстві визначається не тільки формальним визначенням влади прав і свобод людини, включаючи офіційне приєднання до міжнародно-правових документів, що їх регламентують, але й багатьма іншими факторами. Одним з найважливіших серед них є наявність діючого, ефективного соціально-юридичного механізму реалізації прав та свобод, що містить гарантії їх забезпечення і захисту. У цьому механізмі вагоме місце, згідно зі специфікою діяльності, займають правоохоронні органи, зокрема органи внутрішніх справ.²

Конституційні норми, спрямовані на забезпечення державою реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, потребують від міліції й інших правоохоронних органів послідовно спрямовувати свою правозастосовну діяльність на забезпечення добробуту людини, дотримуючись при цьому принципу верховенства Основного Закону, здійснення якого є головним у створенні правової держави.³

Міліція поряд з іншими правоохоронними органами покликана проводити в дію механізм правової охорони. Вони забезпечують застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення перешкод реалізації прав та обов'язків, поновлення порушеного права, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.⁴

Слід взяти до уваги, що міліція є каральним органом держави, який забезпечує виконання приписів держави методом примусу. В умовах розбудови правової держави необхідно вишукувати шляхи демократизації виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, зокрема міліції (Концепція адміністративної реформи, Концепція адміністративно-правової реформи, Концепція програми «На-

¹ Науково-практичний коментар до закону України «Про міліцію». К., 1996. С.10.

² Ростовщиков И.В. Права личности в России, их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С.3.

³ Мордовец А.С., Магометов А.А., Чинчиков П.А., А.П.Силантьева Права человека и деятельность ОВД. Саратов, 1994. С.92.

⁴ Заяць Н. Місце органів внутрішніх справ у реалізації прав людини // Право України. 1999. №9. С.28.

род і міліція – партнери», Концепція розвитку органів внутрішніх справ України в XXI столітті).¹

В умовах демократизації суспільства, плюралізму політичних поглядів, політичних та громадських рухів правоохоронного забезпечення потребує і політична сфера суспільства.

Аналіз чинного законодавства в Україні, практичних кроків державних установ свідчить про те, що поступово йде процес інститулізації правоохоронної діяльності. Чітко обґрунтована мета – захист прав і свобод людини – є пріоритетною в діяльності правоохоронних органів держави. Охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, захист інтересів держави є засобами, за допомогою яких посилюється забезпечення прав і свобод людини.²

Перед органами внутрішніх справ поставлено завдання створити сприятливий правовий клімат для забезпечення успішної реалізації курсу реформ, пов'язаного з трансформацією суспільного устрою та економіки держави. У виступі Президента України Л.Кучми у Верховній Раді 22 лютого 2000р., зокрема, зазначається, що необхідно привести діяльність правоохоронних структур, судової системи «у відповідність до сучасних економічних реалій».³

Криміногенна ситуація в Україні за останні роки зазнала значних змін як щодо динаміки, так і щодо структури злочинності. За умов соціально-економічної нестабільності, зниження правосвідомості населення та девальвації моральних цінностей, коли окремі форми протиправної поведінки стали розглядатися в масовій свідомості як соціально допустимі і навіть повсякденні, засилля низькоякісної продукції у сфері мистецтва, послаблення виховної роботи серед молоді, злочинність набуває дедалі потворніших відтінків. Поширюється кримінальний професіоналізм, жорстокість та зухвалість при скоєнні злочинів, їх корислива спрямованість. Зростає технічна забезпеченість злочинців. Поширилися такі види протиправної діяльності, як рекет, торгівля людьми, зброєю, вибуховими речовинами, стратегічною речовиною, убивства на замовлення.

¹ Олефір В., Лошиць кий М. Правове регулювання суспільних відносин, що виникають за участю міліції// Іменем Закону. 2000. 31 березня.

² Кравчєнко Ю.Ф. Забезпечення прав і свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності в Україні. С.8.

³ Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л.Д.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року// Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого.

Все це вимагає від Міністерства внутрішніх справ активізації пошуку оздоровлення криміногенної обстановки в державі, забезпечення законних прав громадян, гарантованих Конституцією України. При цьому основна увага зосереджується на піднесенні ефективності діяльності органів внутрішніх справ і, насамперед, за рахунок удосконалення форм і методів боротьби зі злочинними проявами, структурної перебудови Міністерства та підпорядкованих органів і підрозділів відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві, активізації профілактичної роботи.¹

Серед результатів стабілізуючих заходів, вжитих МВС, – стійка тенденція до зниження рівня загальної злочинності в Україні: за період з 1995 до 1999 року злочинів зареєстровано майже на 100 тисяч менше (ця тенденція зберігається і в 2000 році). Зменшилась кількість тяжких злочинів, злочинність неповнолітніх, значно зросла професійність ОВС в розкритті вбивств на замовлення (з 13 до 89% за останні чотири роки).

У 1999р. було виявлено 1200 ОЗУ, існування 227 груп підтверджено вироками суду. Економіці держави відшкодовано 240 млн. гривень, що були викрадені. До 65% збільшилася карна репресія, тобто 65% осіб, які скоїли злочини, предстали перед судом і понесли покарання.²

Дотримання конституційних прав і гарантій громадян вимагає прийняття відповідних законів. З 1994 – 1995 рр. у Верховній Раді перебувають Кримінальний, Кримінально-процесуальний кодекси, законопроекти «Про зброю», «Про профілактику злочинності», «Про професійну охорону діяльності», «Про внесення змін до закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Очевидно, потребує змін і закон «Про міліцію», аби забезпечити працівникам міліції гарантії їх захисту, щоб вони могли захищати суспільство. За оцінками Ради Європи, через заполітизованість Верховної Ради тривалий час не приймаються законопроекти, що передбачають кримінальну відповідальність за організацію та керування ОЗУ, легалізацію доходів здобутим, злочинним шляхом.

Демократизація суспільства, формування основ правової держави, розширення повноважень місцевих органів самоврядування,

¹ Звіт перед українським народом (Про оперативно-службову діяльність органів внутрішніх справ України у 1999 році)/ Іменем Закону. 1999. 24 грудня.

² Дотримання законності – вимога не вибіркова// Іменем Закону. 2000. 24 березня.

що відбуваються в країні, створюють сприятливі умови для розвитку системи соціально-правової профілактики правопорушень.

На виконання указу Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ і громадських формувань по охороні громадського порядку» поновлено роботу 906 громадських пунктів охорони порядку, повернуто 460 приміщень, де колись були розташовані ці пункти, виділено 300 нових приміщень. Відновлено діяльність 804 добровільних народних дружин. Окрім ДНД, з'являються робітничі та студентські загони охорони правопорядку, закони самозахисту, сприяння роботі міліції та інші громадські формування. Лише у 1999р. за їх участю затримано понад 40 тис. правопорушників.¹

Серед правоохоронних органів органи внутрішніх справ відзначаються близькістю до населення, роллю форпосту у боротьбі з антигромадськими проявами, підконтрольністю усім гілкам політичної державної влади. Органи внутрішніх справ є, з одного боку, галузевою підсистемою державного управління, а з іншого – правоохоронним органом. Це означає, що у першому випадку вони входять в систему органів виконавчої влади, а у другому – в систему правоохоронних органів. Компетенція органів внутрішніх справ визначається законами України й характеризується сукупністю покладених на них завдань і функцій управління, а також конкретними повноваженнями того чи іншого органу внутрішніх справ. Таким чином система органів внутрішніх справ функціонує одночасно як суб'єкт управління і як об'єкт управління. Усі підрозділи органів внутрішніх справ як елементи системи управління одночасно виступають у ролі керівних і керованих. Між ними існують постійні прямі й зворотні зв'язки. Прямі зв'язки (згори вниз) виходять від суб'єкта управління у формі наказів, розпоряджень, інструкцій. Зворотній зв'язок (знизу вгору) – від об'єкта управління – здійснюється у вигляді донесень, звітів, інформації.

Компетенція, завдання і функції органів внутрішніх справ, взаємовідносини між ними та окремими службами надають системі органів внутрішніх справ від низового підрозділу до апарату МВС необхідної цілісності, чіткого підпорядкування й самостійності окремих елементів, що дає можливість діяти на основі єдиних правових норм.

¹ Звіт перед українським народом (Про оперативно-службову діяльність органів внутрішніх справ України у 1999 році)/ Іменем Закону. 1999. 24 грудня.

Система органів внутрішніх справ побудована так, що всі органи внутрішніх справ, їх структурні підрозділи підпорядковані по вертикалі. Сучасна система органів внутрішніх справ відзначається поки що надмірною централізацією управління, переобтяженістю структурними елементами, паралелізмом у розподілі функцій між окремими службами.

Виведення органів внутрішніх справ із подвійного підпорядкування (із підпорядкування місцевим органам влади) поставило їх поза демократичним контролем населення через свої представницькі органи, позбавило додаткових джерел фінансування та матеріально-технічного забезпечення з боку органів місцевого самоврядування і порушило взаємодію органів внутрішніх справ з місцевими державними органами, трудовими колективами, населенням.

Розростання чисельності управлінського апарату МВС та УМВС і пов'язане з цим порушення кількісного співвідношення між керівним старшим начальницьким складом і низовими ланками оперативно-розшукових апаратів та інших підрозділів позбавляє органи внутрішніх справ можливості оперативного ефективного управління. Безсумнівно, сама система органів внутрішніх справ, а також завдання, що ставляться перед нею, потребують докорінного реформування.

Розроблені концепції реформи повинні передувати ретельний аналіз політичних, соціально-економічних, демографічних та інших факторів розвитку нашого суспільства і підготовка прогнозу його розвитку на найближчі 10 – 15 років.

Вартим уваги слід визнати питання про перейменування міліції в поліцію. Термін «міліція» склався у нашій країні історично, оскільки більшовики під час революції 1917р. вважали, що для підтримки громадського порядку досить буде напівгромадських озброєних формувань (що, власне, і означає «міліція»). Крім того, шукалася альтернатива одіозному, на їх думку, терміну «поліція». Ці сподівання більшовиків не справдилися, а назва залишилася, ставши певною мірою анахронізмом радянських часів, оскільки майже у всіх державах світу аналогічні органи називаються «поліція». Крім того, справа не лише у назві, але й у зміні функцій. Це повинна бути не карально-охоронна сила, а демократичний інститут, покликаний захищати законні права та інтереси конкретної особи, гарантувати людині безпечні умови життя.

Необхідно розпочати процес децентралізації міліції, створювати сильну муніципальну міліцію (поліцію). У такому випадку за

МВС залишилися б питання визначення загальних напрямків правоохоронної політики, основних засад кадрової роботи, координації діяльності місцевих органів внутрішніх справ, боротьби з організованою злочинністю міжрегіонального характеру. Все це дозволило б встановити партнерські стосунки між органами внутрішніх справ і суспільством, поставити їх під дійовий демократичний контроль, використати можливості місцевих органів влади і самоврядування для поліпшення матеріально-технічного забезпечення органів поліції, соціального становища її службовців.

Одним із стратегічних завдань реформи має стати створення простої і чіткої системи управління органами внутрішніх справ, продуманої структури центральних і місцевих установ. Необхідно подолати паралелізм у роботі різних служб у центрі й на місцях, укрупнити (за змістом роботи, при скороченні штатів) галузеві управлінські структури.

Доцільно було б залишити УМВС у містах з населенням понад півмільйона чоловік, а в інших їх скоротити. Зовсім невиправданим є те, що в більшості обласних центрів та інших міст на 2 – 3 невеликі райвідділи створюються УМВС міста.

Гуманізація діяльності органів внутрішніх справ, посилення соціальної спрямованості в їх роботі викликає необхідність розширювати представництво в них жінок. Цілком справедливим є один із принципів комплектування американської поліції: «На будь-якому місці, де не потрібно застосування великої фізичної сили жінка може працювати не гірше чоловіка». Уже зараз у поліції західних країн жінки складають 25 – 40% особового складу.¹ Зрозуміло, що процес «фемінізації» нашої міліції повинен бути поступовим і виваженим.

Наведені вище міркування й пропозиції охоплюють лише аспекти реформування організації й діяльності міліції України в сучасних умовах. Зарубіжний досвід свідчить про те, що серйозні перетворення вимагають і серйозної підготовчої роботи. Але час і потреба суспільства рішуче ставлять їх на порядок денний діяльності держави.

¹ Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України. С.92.

ПЕРЕДМОВА	3
Розділ 1. ФЕНОМЕН ВЛАДИ	5
§1. Сутність влади	5
§2. Влада і право. Мораль і влада	17
§3. Права людини і влада	31
§4. Особистість і влада. Психологічні аспекти влади	52
Розділ 2. ПОЛІТИЧНІ КОНФЛІКТИ І ВЛАДА	67
§1. Протистояння законодавчої і виконавчої влади. Президент, уряд і Верховна Рада України (1991-1994 рр.)	67
§2. Кримський вузол.....	85
§3. Динаміка політичних конфліктів у 1994-1998 рр. Конституційний процес	102
§4. Основні аспекти політичної боротьби у 1998-2000 рр.	125
Розділ 3. ПРОБЛЕМИ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ	163
§1. Законодавча влада та перспективи удосконалення її функціонування.....	163
§2. Виконавча влада: компетенція, шляхи реформування	182
§3. Судова влада: стан та напрямки розвитку.....	200
Розділ 4. ТВОРЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ	217
§1. Нація, національна ідея та влада.....	217
§2. Партії і влада	233
§3. Політична еліта та її специфіка в сучасних умовах	253
§4. Влада і економіка.....	266
§5. Центр і регіони. Місцева влада	279
§6. Органи внутрішніх справ у системі влади.....	291

Наукове видання

Бандурка Олександр Маркович,
д-р юрид. наук, проф.
Греченко Володимир Анатолійович,
д-р істор. наук, проф.

ВЛАДА В УКРАЇНІ
НА ЗЛАМІ ДРУГОГО І ТРЕТЬОГО ТИСЯЧОЛІТЬ
Монографія

Редактор А.С. Тяпкін, С.О. Осятинський
Коректор Г.Я. Ступницька
Комп'ютерна верстка С.О. Осятинського

Підп. до друку 10.10.2000. Формат 60x84/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 15,8. Обл.-вид. арк. 15,2.

Видавництво Університету внутрішніх справ.
61080, Харків, пр.50-річчя СРСР, 27.

Надруковано у видавництві "Харків". Зам. № 0-603
61037, Харків, пр. Московський, 247