УДК 342.4(477)(091)

**СОЛОВЙОВА Ю.О.,** Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, м. Київ, Україна

**Соловйова Юлія Олександрівна**– аспірант відділу теоретичних і прикладних проблем політології Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України.

# Ухвалення Конституції України як вияв діалектики інтересів різних політичних сил

*У статті досліджується процес прийняття Конституції України через призму інтересів різних політичних сил. Автор акцентує увагу на протиріччях і конфліктах, які виникали між суб'єктами українського політикуму за період незалежності 1990-96 років. Аналізуються причини їх виникнення, тенденції перебігу і вплив на становлення та ефективність функціонування владних структур в Україні.*

*In clause process of acceptance of the Constitution of Ukraine through a prism of interests of different political forces is investigated. The author brings to a focus to contradictions and conflicts which arose between subjects of a Ukrainian policy for the period of independence 1990 1996. The reasons of occurrence and influence on becoming that efficiency of functioning authority structures in Ukraine are analyzed.*

**Ухвалення Конституції України 26 червня 1996 року** ознаменувало якісно новий етап становлення сучасної української держави. Хоча нова Конституція була визнана однією з найдосконаліших у Європі, незаперечним фактом було те, що вона стала наслідком компромісу між усіма серйозними політичними силами. Безумовно, величезне значення мало те, що Україна інституювалася як суверенна та незалежна, демократична, соціальна й правова держава. Конституція закріпила основні принципи функціонування цієї держави і громадянського суспільства.

Але Основний Закон залишив нерозв'язаними багато питань, особливо у сфері відносин у трикутнику **УРЯД – ПРЕЗИДЕНТ – ПАРЛАМЕНТ**. Ці питання мали врегулюватися у подальшому окремими законопроектами ("Про Регламент Верховної Ради", "Про статус Президента", "Про порядок діяльності Кабінету міністрів"), які повинні були не лише докладно розписати конкретні права та обов'язки всіх суб'єктів влади, а й законодавчо закріпити механізм їх взаємодії.

Але потрібні для конкретизації конституційних положень закони не приймалися. Наслідком цього стало наростання інституційних та функціональних протиріч між основними суб'єктами політичної влади.

Чому ж при всій досконалості Конституції на інституційно-функціональному рівні виникли проблеми? Це ми і спробуємо з'ясувати на основі аналізу процесу, що передував прийняттю Конституції.

Значний внесок у дослідження проблем конституційно-правового розвитку України періоду 1990-96 років зробили сучасні українські історики й правознавці: *Мироненко О.М, Орзіх М.П., Кульчицький С.В., Погорілко В.Ф., Бойко О.Д., Кремінь В.Г., Пойченко А.М., Гарань О.В., Пижик А.М, Журавський В.С. та багато інших*. Однак науковці майже не торкнулися питань конфліктологічної парадигми процесу ухвалення Основного Закону. Водночас аналізу основних функціональних протиріч присвячені праці безпосередніх учасників політичного процесу: *Литвина В.М.*: "Україна: досвід і проблеми державотворення. 90-ті роки XX століття", "Політична арена України: дійові особи і виконавці", *Салія І.* "Я повертаюсь", *Юхновського І.* "Україна – незалежна держава", *Гетьмана В.П.* "Як приймалася Конституція. Нотатки учасника розробки Основного Закону", тощо.

До 28 червня 1996 року в Україні діяла Конституція УРСР 1978 року, яка у світлі нових

політичних реалій потребувала певних змін. Прийняті в Україні закони юридично суперечили чинній Конституції, а це підривало принципи законності. Формування української державності потрібно було здійснювати на міцній конституційній основі.

Перші конституційні дебати розпочалися внаслідок впливу загальносоюзних перетворень у ході серпневих виборів 1990 року до ВР Української РСР. Сам факт цих дебатів засвідчив утрату Компартією України монополії на владу.

У новоствореному законодавчому органі відразу ж виявилося жорстке протистояння комуністичних і демократично налаштованих сил, яке було пов'язане з обранням керівництва ВР. Не погоджуючись із кандидатом від комуністичної більшості (В.Івашком), представники демблоку бойкотували вибори. Це дало змогу комуністам без особливих проблем провести на посаду голови ВР свого кандидата. Але особливої гостроти набуло питання виборів заступників голови, в результаті яких "демократичний блок" змушений був зняти свої кандидатури і заявити про створення парламентської опозиції.

Таким чином, у законодавчому органі відразу ж утворилося два протиборствуючих блоки: *комуністична більшість*, очолювана О.Моро-зом (так звана "група 239" або "За суверенну радянську Україну"), і *опозиційна меншість* "Народна Рада", очолювана І.Юхновським. Між ними в подальшому і розгорнулася політична боротьба.

Пізніше Л.М.Кравчук згадає: "Верховна Рада дванадцятого скликання була, справді, незвичним явищем... Уявіть собі залу, де змушені співпрацювати один з одним номери компартійної ієрархії та люди, які ще зовсім недавно були засуджені за антикомуністичні позиції" [1; с. 51].

28 червня 1990 року комуністична більшість і опозиція почали розгляд питання про державний суверенітет. Але в цей час у Москві відбувався 28 з'їзд КПРС, в якому брали участь делегати від України на чолі з головою ВР В.Івашком. Народна Рада виголосила заяву з пропозиціями відкликати всіх депутатів-делегатів з'їзду для участі у роботі ВР. Комуністична більшість і опозиція вперше виступили спільно, проголосувавши за відкликання депутатів. В результаті В.Івашко добровільно пішов із посади голови ВР. Цей факт засвідчив і виявив негаразди й суперечності в самій КПУ, чим трохи згодом скористалася Народна Рада. За її ініціативою *16 липня 1990 року* було ухвалено *Декларацію про державний суверенітет*. Ця подія стала своєрідним пунктом відліку новітнього конституційного процесу, який проходив досить складно у постійній боротьбі між виконавчою й законодавчою гілками влади. Декларація окреслювала стратегічний напрям творення української державності, проголошувала верховенство Конституції й законів на всій території держави, гарантувала громадянам рівність перед законом. Саме у цьому документі вперше в новітній національній історії поруч із "Українською РСР" було вжито слово "Україна" як офіційна назва держави [2; с. 42].

Ухвалення Декларації про державний суверенітет наочно продемонструвало, що за наявності певних умов, голоси комуністів можуть бути долучені до голосів Народної Ради і бути ефективно використані останніми в процесі здобуття незалежності.

Але Декларація була просто декларацією, декларацією намірів... Відразу ж після її прийняття нагальним завданням постало формування нової законодавчої бази й структури державних органів влади. На виконання положень Декларації було створено першу Комісію з розробки нової Конституції як органу парламенту, яку очолив Л.Кравчук. До складу комісії разом із представниками комуністичної більшості ввійшли представники національно-демокра-тичного табору. Різне бачення ними політичного майбутнього України і визначило характер подальшого протистояння у Верховній Раді. "Законотворча діяльність ВР завжди здійснювалася за одним сценарієм. Спочатку демократична меншість формулювала положення, спрямоване на суверенізацію України у складі СРСР. Комуністична більшість, як правило, із ним не погоджувалася, після цього меншість апелювала до виборців. Останні тими чи іншими методами чинили тиск на парламент, і комуністи капітулювали" [3;с. 28].

Протягом першої половини 1991 року в українському парламенті розгорнулася дискусія навколо проектів союзного договору. Проект договору, нав'язуваний М.Горбачовим, проголошував зверхність законів союзу. Він вступив у протиріччя з Декларацією про державний суверенітет. Проти підписання союзного договору виступили представники опозиції (І.Юхновсь-кий, В.Гриньов). Але комуністична більшість вагалася. Нерішучість влади щодо вирішення цього питання активізувала представників громадськості. В жовтні студенти українських вузів провели політичне голодування і висунули низку вимог до Парламенту, основними з яких, були: відмова від підписання союзного договору, проведення нових виборів на багатопартійній основі, прийняття закону про військову службу громадян України виключно на території республіки, відставка В.Масола і Л.Кравчука. Верховна Рада прийняла компромісне рішення, виконавши реально лише одну вимогу,

пожертвувавши лише В.Масолом. Одним із безпосередніх наслідків прем'єрової відставки стало зростання впливу нового голови Верховної Ради – Л.Кравчука [4; с. 7]. Під тиском громадськості та опозиційних сил 17 жовтня ВР прийняла компромісне рішення, яким постановила укладення союзного договору до прийняття нової Конституції вважати передчасним. А вже 20 жовтня було прийнято закон "Про внесення змін до Конституції УРСР 1978 року". Найбільшого значення набувала зміна статті 41 Конституції, яка проголосила верховенство законів республіки на території України й скасування статті 6 про керівну роль комуністичної партії.

Дебати навколо союзного договору тривали. Переломним моментом став грудень 1990 року, коли представники демократичних сил дістали підтримку у голови ВР щодо підписання союзного договору на основі Декларації про державний суверенітет.

Л.Кравчук вніс пропозицію разом із загальносоюзним референдумом провести загальнонаціональне опитування громадян щодо сутності державного утворення, додавши в бюлетень додаткове запитання: "Чи згодні ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу суверенних радянських держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?" С.Гуренко намагався зняти це питання з опитування, але більшість комуністів підтримала Л.Кравчука. Отже, ВР України й Президія ВР УРСР знайшли зручний вихід із скрутного становища, у яке поставив союзні республіки Центр. 17 березня народ України відповів позитивно на обидва запитання, хоча вони були протилежними за змістом. 70,16% населення висловилося за збереження СРСР як "оновленої федерації", а 80,17% – за входження в Союз на засадах Декларації про державний суверенітет. Таким чином, українські народні депутати заручилися народною підтримкою прийнятої ними Декларації, не вступаючи у пряму конфронтацію з центральними органами влади. Політичним наслідком опитування став розкол компартійно-радянської більшості щодо питання про державний статус на "суверен-комуністів", на чолі з Л.Кравчуком та "ортодоксів", на чолі із С.Гуренком [5; с. 480].

Після референдуму між двома блоками політичних сил у ВР розгорнулося жорстке політичне протистояння навколо Концепції Основного Закону. Депутати не могли дійти згоди навіть щодо назви майбутньої Конституції. Багато питань, насамперед тих, які стосувалися зміни назви республіки, національних символів мали бути вирішені шляхом референдуму. Одну з найбільш гострих ідеологічних суперечок викликало бажання представників КПУ зафіксувати принцип "соціалістичного вибору". Незважаючи на політичну боротьбу *19 червня 1991 року ВР схвалила Концепцію нової Конституції.* У цьому документі визначалися основні засади, на яких мала базуватися майбутня Конституція, основоположним документом проголошувалася Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 року. Україна, за формою державного правління, визначалася президентською республікою, за формою державного устрою – унітарною державою, до складу якої входить Кримська АРСР. Основою суспільного й державного ладу проголошувались економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, багатопартійність, розвиток місцевого самоврядування. Особливістю Концепції було те, що, не зважаючи на новації демократичного характеру (запровадження державних адміністрацій, формування громадянського суспільства, впровадження прямих виборів Президента, ідея створення Конституційного Суду із широкими повноваженнями та ін.), вона містила певні релікти радянської системи (нечітке розмежування функцій виконавчої влади на місцевому рівні, тощо). У цьому документі була зроблена спроба відобразити вузлові питання щодо політичного майбутнього нашої держави, політичної, економічної, виборчої систем, громадянства, системи прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, державної й національної символіки, тощо [6; с. 4]. Але Концепцію не слід ідеалізувати, оскільки більшість положень цього документа стали наслідком компромісу різних політичних сил. Цим пояснюється той факт, що в ній були наявні певні протиріччя, наприклад, Концепція, з одного боку, закріплювала як фундаментальний принцип розподілу влади, але разом із тим передбачала цілу систему державних органів, які не належали до жодної з гілок влади (наприклад, Прокуратура).

Докорінна трансформація політичного устрою України розпочалася 5 липня 1991 року з прийняттям ВР трьох законів: "*Про заснування поста Президента Української РСР", "Про внесення змін і доповнень до Конституції України" і "Про вибори Президента Української РСР".* Виникнення на політичній арені нової фігури – Президента мало безумовне значення на фоні неспроможності радянських органів влади справлятися з роллю носіїв нероздільної влади. Але відразу виникли інституційно-функціональні суперечності. Чинна конституція 1978 року проголошувала "Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Усі інші державні органи підконтрольні й підзвітні Радам народних депутатів" (стаття 2). З упровадженням нової посади в радянську Конституцію було внесене доповнення

"Президент України є главою держави й главою виконавчої влади" (стаття 114-1). Це явне протиріччя мало бути вирішене лише прийняттям Нового Основного Закону. Унаслідок появи фігури Президента становище політичної системи України не поліпшилося. Замість ефективного розмежування сфер діяльності владних структур, утворилося три центри влади – Президент – ВР – Уряд, навколо яких виник цілий клубок протиріч [7;с. 54].

З червня 1991 року Конституційна комісія активно займалася розробкою проекту Основного Закону. В Україні почала складатися певна узгодженість дій демократичних сил і номенклатурної бюрократії щодо питання суверенізації республіки. В умовах загрози перевороту, так званого заколоту московської верхівки "ГКЧП", в Україні відбулася доленосна подія 24 серпня на позачерговій сесії ВР ухвалила *Акт проголошення незалежності.* В цьому документі зазначалося, що територія України є неподільною і недоторканною і віднині в Україні матимуть чинність виключно Конституція й закони України. Це було суттєвим поступом порівняно з Декларацією про Державний суверенітет, яка стверджувала лише верховенство Конституції й законів УРСР на своїй території. Одночасно голова Народної Ради І.Юхновський виступив із двома пропозиціями – підтвердити цей Акт всенародним референдумом і заборонити діяльність компартії України через її причетність до заколоту. В результаті, 26 серпня 1991 року указом Президії ВР було тимчасово припинено діяльність КПУ, а 30 серпня – було прийнято указ про її заборону [8;с. 189]. Але комуністи не зникли з політичного життя. Уже 26 жовтня 1991 року частина колишніх членів КПУ утворили Соціалістичну партію на чолі з О.Морозом, яка майже повністю залишилася на комуністичній платформі. Серед важливих документів після проголошення незалежності, слід відзначити постанову ВР "*Про створення служби національної безпеки"* від 20 вересня, закон *"Про державний кордон України*" від 7 листопада й закон *"Про громадянство України",* який уже не передбачав подвійного громадянства, порівняно з Декларацією про державний суверенітет. На території республіки було запроваджено обіг купонів багаторазового використання згідно постанови ВР від 9 вересня. Усе це свідчить про те, що до проведення референдуму в Україні було створено реальні передумови для становлення незалежної держави.

1 грудня 1991 року на всеукраїнському референдумі Акт проголошення незалежності підтримали 28,8 мільйона громадян України, що становило 90,32% із тих, хто брали участь у голосуванні [9; с. 61]. Але цей документ був також наслідком політичного компромісу. Оскільки прокомуністична більшість Верховної Ради пішла на проголошення незалежності під тиском національно-демократичних сил, Акт носив характер декларації, в якій учасники політичного процесу лише окреслили абриси майбутньої державності. Однак уже самим фактом ухвалення, цей Акт став чинником і ознакою оновлення законодавчої бази української державності та початку конституційного процесу.

Разом із всеукраїнським референдумом відбулися президентські вибори. Ця блискуча ідея Л.Кравчука не залишила шансів на перемогу іншим претендентам. (Л.Кравчук отримав 61,59% голосів виборців). Цікавою колізією президентських виборів стало те, що народ підтримав рухівську ідею незалежності, але доручив її імплементацію колишньому комуністові і рухівському опонентові [10; с. 39].

Президентські вибори виявили негативну тенденцію, яка характеризувала українське політичне життя в подальшому, а саме – нездатність національно-демократичних сил відступити від власних амбіцій (вони не спромоглися навіть висунути єдиного кандидата на президентську посаду) і досягти консенсусу.

Л.Кравчук відразу ж після принесення присяги запропонував обрати на посаду голови ВР І.Плюща. Парламент практично без обговорення 5 грудня 1991 затвердив цю кандидатуру 261 голосом "за". Тільки-но вступивши на президентство, він намагався реально очолити виконавчу владу, незважаючи на протидію ВР. З цією метою ним була висунута ідея створення Державної Думи як органу, який мав визначати основні принципи діяльності виконавчої влади. Однак на практиці ця ідея виявилася не ефективною. Проіснувавши близько року, Державна Дума була розпущена Президентом.

Розмитість повноважень між законодавчою й виконавчою гілками влади призводила до постійних конфліктів між Президентом і Верховною Радою. Від "перетягування владних повноважень" діяльність уряду дуже страждала, який перетворювався, за висловом Л.Д.Кучми, на "козачка двох панів" [11].

Кульмінаційним моментом поглиблення суперечностей між виконавчою й законодавчою гілками влади стала *політична криза кінця 1993 – поч. 1994 рр.* Основним предметом суперечок було питання щодо головування у виконавчій владі. Восени 1992 року, Верховна Рада надала Уряду надзвичайні повноваження, послаблюючи при цьому позиції Президента (він був позбавлений права накладати вето на урядові декрети) і висунула на перший план

фігуру Прем'єр-міністра, яким тоді був призначений Л.Д. Кучма. У відповідь на такі дії Президент Л.М. Кравчук у червні 1993 року видав указ, яким значно розширив свої повноваження (одним з яких було право Президента одноосібно призначати міністрів), скасував посаду Прем'єр-міністра і запропонував натомість запровадити посаду віце-президента. Пропозиції Президента не були підтримані Верховною Радою. Негативні тенденції владної кризи почали поширюватися на інші сфери суспільного буття.

Слід відмітити, що протистояння законодавчої й виконавчої гілок влади мало місце не тільки в центрі, а й на місцях. Гостра боротьба розгорнулася навколо *закону "Про представника Президента України*", який був певною спробою Президента створити президентську вертикаль на місцях замість радянської системи влади. Ситуація дедалі погіршувалася через відсутність Основного Закону, прийняття якого постійно блокувалося та затягувалося у часі.

Протягом червня 1992 року Конституційною комісією було розроблено перший *Проект Конституції*. Ним передбачалося, що Україна стане президентською республікою, пропонувалася назва держави – республіка Україна. Законодавча влада мала належати двопалатному парламенту – Національним Зборам України (стаття 124), виконавча – Президентові, який статтею 175 визначався як "глава держави і глава виконавчої влади" і Кабінету міністрів, який мав бути підпорядкований Президенту і перед ним відповідальний (стаття 190). Проект передбачав створення механізму стримувань і противаг між виконавчою і законодавчою гілками влади. Зокрема, визначав право Президента на розпуск Національних зборів (стаття 187). Парламент мав право як похідним від дій президента за власною ініціативою ухвалити рішення про вияв недовіри і про проведення у зв'язку з цим референдуму з приводу припинення повноважень Президента. Але як зазначали фахівці, "перший проект Конституції відрізнявся конституційним романтизмом, оскільки не спирався на досвід функціонування самостійної держави взагалі і на традиції правової держави" [12; с. 79]. У ході всенародного обговорення робочою групою були внесені суттєві зміни, з'явився інший проект датований 27 травня 1993 року. Він моделював парламентсько-президентську республіку. Новим у цьому проекті було те, що Президент визначався як "глава держави, який виступає і діє від її імені" (ст. 144), а Кабмін є вищим органом державної виконавчої влади [13; с. 195-264].

Здавалося б, були створені передумови для прийняття нової Конституції, але виникла дискусія з приводу суб'єкта, який мав приймати Основний Закон держави – ВР чи Конституційна Асамблея. Ідею скликання Конституційної Асамблеї відстоювали Українська республіканська партія, Демократична партія, Партія демократичного відродження, але вона не знайшла підтримки у вищих органах влади.

Узагалі впродовж 1991-96 років було підготовлено багато проектів Конституції, чотири були офіційні (перший проект від 01.07.1992, другий – від 26.10.93, третій – від 15.11.1995, четвертий – від 11.03.1996) та багато неофіційних проектів, підготовлених різними політичними силами. Характерною особливістю було те, що основна боротьба точилася не за загальнометодологічні принципи Конституції, а безпосередньо за розмежування владних повноважень, функцій основних гілок влади. Процес створення Конституції затягувався у часі, оскільки Верховна Рада і Президент не могли поділити сфери впливу. Ці два суб'єкти конституційного процесу певною мірою були зацікавлені в збереженні "хаосу влади", оскільки це давало їм можливість діяти не в жорстких визначених рамках своєї компетенції, а розширювати їх на власний розсуд. Відсутність Конституційного Суду, який покликаний бути арбітром між гілками державної влади, значною мірою поглиблювала кризу між ними.

Інституційна трансформація політичної системи затягнулась у часі. Левова частка відповідальності за зволікання у прийнятті нової Конституції припадала на діяльність депутатів-комуністів, які намагалися зберегти якомога більше елементів радянської системи і всіляко тиснули на виконавчу владу. Питання про відповідальність за розробку та прийняття Конституції залишалося відкритим. Президент та його оточення, у свою чергу, намагалися вибороти для себе якомога більше повноважень, розуміючи, що відповідальність за процедурні питання прийняття Конституції лежить на Верховній Раді. Взаємні звинувачення гілок влади досягли апогею, коли сторони конфлікту навіть не хотіли бачити єдиний проект Конституції.

Таким чином, безкомпромісна позиція прихильників збереження радянської системи – з одного боку, та прихильників парламентської, президентської чи президентсько-парламентської – з іншого, восени 1993 року остаточно загальмували конституційний процес, внаслідок якого діючою залишилася Конституція УРСР 1978 року, до якої було внесено понад 200 поправок [7; с. 61]. За таких умов почалися дострокові вибори до ВР – в березні і президентські – у червні 1994 року.

Травень – серпень 1994 року можна назвати

переломними в новітній історії України. Практично одночасно змінилися всі владні структури: Президент, ВР і Кабінет міністрів. Основною метою такого оновлення влади було налагодження конструктивних відносин між Парламентом і Президентом. Спроба налагодження таких відносин була здійснена напередодні президентських виборів. ВР затвердила кандидатуру прем'єра, запропоновану Президентом, ним став В.Масол. 19 липня 1994 року Л.Кучма, О.Мороз і В.Масол опублікували спільну заяву, в якій заявили про наміри дотримуватися чинної Конституції і змінювати її лише за доброї волі всіх сторін [9; с. 79].

Парламентські вибори, які вперше відбувалися на багатопартійній основі, проходили досить складно, в декілька турів. Але все рівно не був повністю сформований законодавчий орган. Обрання депутатів у 44 округах було відкладено Парламентом за пропозицією Центрвиборчкому на рік. Такий довгостроковий виборчий марафон свідчив про зростання індиферентності виборців, що було прямим наслідком невдоволення населення соціально-економічною ситуацією в країні.

Право на формування груп і фракцій отримали лише чотири партії: КПУ (90), Народний Рух (22), СелПУ (21) і СПУ (15).

Порівняно швидко відбулася структуризація ВР України. На 1 липня 1994 року у її складі нараховувалося 20 груп і фракцій: фракція "Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя" (84), фракція "Народний рух" (27), Соціалістична фракція (25), група "Центр" (38), група "Аграрники України" (36), група "Реформи" (27), група "Єдність" (25), група "Державність" (23), Міжрегіональна депутатська група (25), 20 депутатів не входили ні до однієї з депутатських фракцій і груп [14]. Головою ВР було обрано О.Мороза.

Відразу ж виникла перша парламентська криза навколо обрання першого заступника голови. В результаті тривалих дебатів ним став лідер СелПУ О.Ткаченко. Таким чином, парламент потрапив під контроль лівих сил, які контролювали в парламенті майже третину мандатів.

Вибори до парламенту відбувалися на фоні ретельної підготовки до боротьби за президентську посаду. Ліві партії прагнули забезпечити свій успіх на виборах і висунули єдиного кандидата – О. Мороза, але зазнали нищівної поразки.

Усього Центральною виборчою комісією було зареєстровано 7 кандидатів у президенти: Л.Кравчук, І.Плющ, В.Бабич, В.Лановий, Л.Кучма, О.Мороз, П.Таланчук. За результатами першого туру виборів залишилося лише двоє претендентів діючий президент і Л.Д.Кучма. Протягом всієї президентської кампанії Леонід Кравчук намагався перенести вибори, пояснюючи це багатьма причинами, по-перше, можливістю створення вакууму влади (ВР ще не стане дієвою), по-друге, нерозробленістю конституційних положень про повноваження президента, тощо. Але, насправді, згода на проведення дострокових виборів була лише тактичним ходом Президента, спробою виграти час для політичних маневрів і компромісною альтернативою проведенню референдуму. 19 липня голосами понад 52 % виборців *Президентом* було обрано *Л.Д.Кучму*. Так "закінчилася епоха Леоніда "першого" і почалася епоха Леоніда "другого" [15; с. 487].

Перші сто днів свого президентства новообраний Президент використав по максимуму. Було видано ряд указів, які відносилися до системи державного управління, економіки, боротьби з корупцією "Про міри по здійсненню державної виконавчої влади", "Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях", тощо. Цими указами встановлювалася єдина вертикаль державної влади на чолі з Президентом. Л.Д.Кучма фактично відсторонив від керівництва урядом Прем'єр-міністра Масола, зробивши ряд кадрових призначень віце-прем'єрів. Діючий Президент своїм прикладом наочно продемонстрував, що за відсутністю Основного Закону можна доволі легко узурпувати владні повноваження.

Реалізація Л.Д.Кучмою нового курсу ринкових реформ винесла на "порядок денний" питання про політичну владу і як наслідок – питання конституційного розвитку держави.

Новий імпульс конституційному процесу мала надати Конституційна комісія створена 10 листопада 1994 року, яка, на відміну від попередньої, вже була загальнодержавною комісією, а не органом ВР. До її складу ввійшли 15 народних депутатів, 15 осіб призначених Президентом, Голова Конституційного суду, по два представники від вищого й арбітражного судів та Генеральний прокурор, один представник від АРК, секретар комісії. Співголовами комісії стали голова ВР О.Мороз та Президент Л.Кучма. До речі, це було явним порушенням чинної Конституції, яка ухвалення Основного Закону відносила виключно до повноважень ВР.

За період незалежності в Україні так і не були створені умови для успішного функціонування всіх гілок влади. Це лише посилювало конфронтацію між ними. Слід зазначити, що винними в цьому були всі суб'єкти влади, оскільки чітке юридичне закріплення функцій різко знижувало їх можливості "перетягування ковдри" на свій бік.

Певною спробою прискорення конституційного процесу і виходу із кризового стану було винесення Президентом на обговорення ВР проекту, так званої малої Конституції **"***Про державну владу та місцеве самоврядування***"** Але для його прийняття вимагалася кваліфікована більшість у Верховній Раді. Цей документ відразу ж був приречений загострити протистояння двох гілок влади, оскільки істотно розширював компетенцію Президента, відповідно обмежуючи права Верховної Ради. 18 травня 1995 року цей закон було ухвалено простою більшістю голосів у ВР, але не введено в дію, оскільки не було підтримано зупинити дію більш ніж 50 статей чинної Конституції України.

На кінець весни 1995 року боротьба між Президентом і Парламентом досягла свого апогею. Під загрозою проведення референдуму з проекту "Про державну владу та місцеве самоврядування" Президент Л.Кучма змусив законодавчий орган піти на компроміс, результатом якого стало укладення Верховною Радою ***Конституційного договору 8 червня 1995 року.*** Цей документ визначав повноваження основних гілок влади до прийняття нової Конституції України [16; с. 323].

Договір зафіксував статус Верховної Ради як єдиного законодавчого органу влади. До виключних прерогатив парламенту належали питання прийняття бюджету, Конституції, проведення всеукраїнського референдуму. ВР могла також накладати вето на укази Президента у разі їх невідповідності Конституції і законам України. Президент України визначався главою держави і главою виконавчої влади, а Кабмін – центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові і відповідальним перед ним (стаття 29). Але Кабмін перебував і під контролем ВР, яка могла висловити йому недовіру у разі незгоди з програмою діяльності уряду, що подається на розгляд парламенту та в разі несвоєчасного подання проекту державного бюджету. Конституційний договір не передбачав таких жорстких противаг у взаємодії гілок влади, як розпуск ВР Президентом і, навпаки, імпічмент Президента з боку ВР.

Конституційний договір значно посилив фігуру Президента, послабивши при цьому повноваження Прем'єр-міністра. Останній, згідно статті 30 Конституційного договору, мав організовувати і координувати діяльність Уряду, діючи в межах, визначених Президентом, тобто перетворювався на суто формальну фігуру.

Сам факт підписання Конституційного Договору свідчив про бажання сторін досягти компромісу, поставив їх взаємовідносини у правове поле, але виявив, що неузгодженість розподілу функцій, між законодавчою, виконавчою і судової гілками влади в подальшому провокуватиме жорстке протистояння. Короткий період дії Конституційного Договору (один рік) характеризувався постійними конфліктами між владними структурами, різноманітними партіями і рухами, які все більше набували особистісного характеру.

Яскравим прикладом такого конфлікту було протистояння пов'язане з Генеральним прокурором В.Дацюком. За зловживання владними повноваженнями ВР двічі відправляла його у відставку і двічі Президент видавав укази про підтвердження його повноважень. Лише після п'ятимісячного протистояння був знайдений компроміс. Президент погодився на відставку Дацюка за тієї умови, щоб на цю посаду було призначено бажану для нього особу – колишнього прокурора Дніпропетровської області Григорія Ворсинова. Захищаючи "спійманого на гарячому" прокурора, Леонід Данилович певно, керувався однією обставиною – саме за часів Дацюка були порушені кримінальні справи проти основних лідерів Парламенту – голови ВР О.Мороза та його заступника О.Ткаченка.

Останні надії і сподівання, пов'язані з Конституційним договором, були втрачені як тільки-но розпочалася ґрунтовна робота Конституційної комісії з підготовки проекту нового Основного Закону держави.

Глибока поляризація депутатських фракцій і груп, з одного боку – лівих, а, з іншого – правого і центристського спрямування унеможливлювала досягнення консенсусу у ВР з приводу основних положень Конституції, а через це – і ухвалення її парламентським шляхом. Президент був готовий застосувати крайню міру – проведення всенародного референдуму. Подальше загострення відносин між гілками влади позначилось і на дієвості Конституційної комісії. Відчуваючи загрозу конституційному процесу, група народних депутатів правого і центристського спрямування створила *міжфракційну узгоджувальну групу* з метою вироблення компромісного проекту Основного закону. Аби надати рішенням цієї групи легітимного і законного характеру, згодом вона була перетворена на Тимчасову спеціальну комісію.

Конституційна ж комісія, яка була створена за участю Президента, підготувала офіційний проект Конституції і подала його на парламентське слухання. Розпочалися активні і тривалі дебати. Особливо активізувалися представники лівих сил, які наполягали на одночасному розгляді альтернативних конституційних проектів, в тому числі й так званому "проекту 125-и", підготовленому

фракцією комуністів. Та все ж *24 лютого 1996 року офіційний проект*, незважаючи на опір, було затверджено Робочою групою Конституційної Комісії. Порівняно з попереднім проектом, в ньому передбачалося значне посилення президентських повноважень. Суттєві корективи було внесено в розподіл повноважень між Президентом і Кабінетом міністрів.

Стаття 111 проекту визначала "Кабінет міністрів України є центральним колегіальним органом виконавчої влади", підпорядкований Президенту України та відповідальний перед Національними зборами, який керується в своїй діяльності Конституцією, законами й актами Президента України.

Статті 113 і 115 стверджували, що Кабмін утворюється на термін повноважень Президента України, а керівники міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідальні за результати діяльності перед Президентом України [17; 99-140].

Цей проект пройшов три читання. До його тексту було подано близько п'яти тисяч пропозицій. Протягом трьох місяців депутати не могли ухвалити Конституцію через гостру конфронтацію націонал-демократичних і лівих сил . Націонал-демократичні сили схилялися до беззастережної підтримки Президента з метою домогтися ухвалення Конституції за будь-яких обставин.

Ліві ж висунули ряд вимог стосовно символіки, гарантій соціальних прав, статусу російської мови, тощо [18; с. 86].

За умов політичного протистояння з ВР Президент Л.Д. Кучма видає Указ про винесення 25 вересня 1996 року на всеукраїнський референдум проекту Конституції України, причому не проект, ухвалений ВР у першому читанні, а проект, підготовлений Конституційною комісією. Стаття 71 Проекту фіксувала двопалатну структуру законодавчого органу. А це означало, що ухвалення проекту на референдумі автоматично призвело б до переобрання парламенту. За можливості такої небезпеки Верховна Рада прийняла рішення працювати у режимі одного засідання доти, доки не буде завершена робота над проектом. Завершальний етап прийняття Конституції України ще раз підкреслив і найяскравіше виявив домінантну лінію поведінки основних суб'єктів політичного процесу – принцип "хто-кого". Парламентарі спромоглися відступити від власних амбіцій і виробити певні компромісні рішення лише в умовах загрози втрати впливу ВР на конституційний процес.

В результаті – *28 червня 1996 року* о 9 годині 18 хвилин Верховна Рада 321 голосом "за" (при 45 – "проти", 12 – "утримались" та 17 – "не голосували") ухвалила *Конституцію України* [19; с. 5]. Це було неабияким досягненням для молодої української держави. Але компроміс – це завжди компроміс на певний проміжок часу. Гостра боротьба між двома гілками влади завершилась, але, на жаль, конституційне поле не стало безконфліктним.

Отже, на основі вищенаведеного, слід констатувати, що *конституційний процес у 1991-1996* роках характеризувався жорстким протистоянням власне гілок влади, а не різновекторних політичних сил. Політична структуризація українського суспільства того часу мала зародковий характер, не існувало механізмів забезпечення політичної відповідальності партій, що входили до складу Верховної Ради. Тому основна боротьба точилась між інституціями і представниками різних гілок влади за розподіл владних повноважень.

В цілому, ми стали свідками перманентного конфлікту, що не раз набував форми відкритого протистояння між виконавчою та законодавчою гілками влади, уособлюваними Президентом України та Верховною Радою. Домінантною больовою точкою конфронтації було питання "розподілу влади", щодо якого сторони займали протилежні позиції. Основний інтерес Президента акцентувався на посиленні власних повноважень і побудови сильної вертикалі виконавчої влади. Головним же інтересом ВР було намагання тримати курс на парламентську республіку із збереженням важливих елементів радянської системи влади. Спільним і для Президента, і для ВР залишалося небажання поступатися власними амбіціями заради досягнення консенсусу і стабільності.

Серед політичної еліти не було порозуміння щодо єдиних критеріїв державності – саме тому всі основні Проекти Конституції мали недовершений вигляд, а її авральне прийняття під час "конституційної ночі" якраз і стало результатом не ґрунтовної, а скоріше "скороспеченої" діяльності Верховної Ради та Президента. Багато положень Конституції, особливо такі, що регламентували повноваження гілок влади, – були далеко не досконалими.

***По-перше***, функціонально не забезпечувався розподіл гілок влади. Поряд із законодавчою, виконавчою і судовою в Україні утверджувалася фактично четверта гілка влади – Президент. Не будучи формально главою якоїсь з гілок влади, Президент наділявся частиною функцій влади виконавчої і навіть – законодавчої. Останнє – передовсім у частині ухвалення указів, на які Президента уповноважували Перехідні положення Основного Закону

***По-друге***, забезпечення спільної відповідальності Парламенту, виконавчої влади та Президента перед громадянами не були

визначені.

***По-третє***, нечітко розмежовувалися повноваження Президента і Прем'єр-міністра щодо функцій виконавчої влади.

Виконавча влада взагалі окреслена досить нечітко. Згідно 113 Конституції Кабінет міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Крім того, Президент "на основі та на виконання Конституції і законів України" видає укази і розпорядження (стаття 106), якими має керуватися Кабмін у своїй діяльності, призначає за згодою ВР Прем'єр-міністра, припиняє повноваження Прем'єр-міністра та приймає рішення про його відставку, тобто формально очолює виконавчу владу [20;с. 102].

***По-четверте***, статті Конституції допускали

## ЛІТЕРАТУРА


1. Кравчук Л.М. Маємо те, що маємо: Спогади і роздуми. – К.: Століття, 2002. – 392 с.
2. Декларація про державний суверенітет України // Відомості ВР Української РСР. – 1990. – № 31.
3. Кульчицький С.В. Закономірності державотворчого процесу в незалежній Україні. – К.: Інститут історії НАН України, 2001. – 160 с.
4. Зайцев В. Конфлікти між гілками влади в процесі їх становлення / Становлення владних структур в Україні (1991 – 1996) / Редкол.: О.Гарань, В.Кулик, О.Майборода. – К.: Центр політичного аналізу газети "День", 1997. – С. 5-29.
5. Політична історія України XX століття: У 6-ти т. / Редкол. І.Ф.Курас та ін. – К.: Генеза, 2002. – Т. 6. Від тоталітаризму до демократії (1945 – 2002) / О.М. Майборода, Ю.І. Шаповал, О.В.Гарань. – 2003. – 696 с.
6. Концепція нової Конституції України / Схвалена ВР Української РСР 19 червня 1991 р. // Конституція незалежної України у 3-х кн. / Під заг. ред. С.Головатого. – К.: Правова Правнича Фундація, 1995. – Кн. І: Документи, коментарі, статті. – 398 с. – С. 63-120.
7. Бойко О.Д. Україна 1991-1995 рр.: Тіні минулого чи контури майбутнього. (Нариси з новітньої історії). – К.: Магістр-S, 1996. – 208 с.
8. Гарань О.В. Убити дракона. (З історії Руху та нових партій України). – К.: Либідь, 1993. – 200 с.
9. Литвин В.М. Україна: досвід та проблеми державотворення в 90-ті роки XX століття. – К.: Наукова думка, 2001. – 560 с.
10. Грабовський С. Державне утвердження України у другій половині XX століття. – К.: Знання України, 2002. – 80 с.
11. Голос України від 24 грудня 1994 року.
12. Наливайко Л, Мальований М. Конституційний процес в історії України // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 4. – С. 76-82.
13. Конституція України. Проект, винесений Комісією ВР України при розробці Нової Конституції України. В ред. від 27 травня 1993 // Конституція незалежної України у 3-х кн. / Під заг. ред. С.Головатого. – К.: Правова Правнича Фундація, 1995. – Кн. І: Документи, коментарі, статті. – 398 с. – С. 195-264.
14. Аргументи і факти від 12 липня 1994 року.
15. Литвин В.М. Політична арена України: Дійові особи та виконавці. – К.: Абрис, 1994. – 495 с.
16. Конституційний Договір між Президентом України та ВР України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Конституція незалежної України у 3-х кн. / Під заг. ред. С.Головатого. – К.: Правова Правнича Фундація, 1995. – Кн. І: Документи, коментарі, статті. – 398 с. – С. 322-343.
17. Конституція України. Проект. У ред. від 24 лютого 1996 року. Схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року // Конституція незалежної України у 3-х кн. / Під заг. ред. С.Головатого. – К.: Правова Правнича Фундація, 1997. – Кн. ІІ: Документи, коментарі, статті. – 278 с. – С. 99-140.
18. Толстов С. Конституційний процес в історичній ретроспективі / Становлення владних структур в Україні (1991-1996) / Редкол.: О.Гарань, В.Кулик, О.Майборода. – К.: Центр політичного аналізу газети "День", 1997. – С. 66-88.
19. Кудряшов С.П., Одарич С.О., Оробець О.М., Томенко М.В. Хто і як ухвалював Конституцію України // Експертна оцінка. 06.07.1996. – К.: Фонд "Українська перспектива", 1996. – 29 с.
20. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Українська правнича фундація, 1996. – 56 с.
21. Шемчушенко Ю. Ми підійшли до конституційної реформи // Віче. – 2002. – № 4 (121).
22. Михальченко М. Політична система України: реальність, моделі трансформації // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2003. – Вип. 4. – С. 5-11.