

**ПОЛІТИЧНЕ  
І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ  
СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ В ПЕРШІ  
РОКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ**

Перехід від диктатури до демократії відбувся в СРСР внаслідок саморуйнування побудованої свого часу верхівкою КПРС системи влади та господарювання. Трансформація владної конструкції не була одномоментною, як у революціях класичного типу, а мала поступовий, еволюційний характер.

Найвищі органи радянської влади в СРСР набули, згідно з Конституцією, демократичних форм ще у 1936 р. (в УРСР — 1937 р.), однак проголошений тоді поділ влади на незалежні “гілки” мав лише декларативний характер, оскільки і формально, і по суті влада була пристосована до диктатури партійних вождів. Суверенізація “гілок” почалася з моменту вивільнення державної влади від партійного диктату й організації вільних виборів до рад усіх рівнів, у тому числі до Верховної Ради Союзу та Верховних рад союзних республік. Коли Верховна Рада України легітимно суверенізувалася, вона схвалила концепцію конституційного устрою, характерного для всіх демократичних країн, тобто з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу й судову. Після цього найбільш логічним кроком парламенту стало запровадження найвищої державної посади — Президента України, який мав бути гарантом забезпечення суверенітету України та керувати системою органів державного управління — радянських за своїм походженням.

Збереження чинності переважної кількості статей Конституції УРСР 1978 р. після запровадження посади Президента України не могло не позначитися негативно на взаємодії органів державної влади. У свою чергу, органічні недоліки у владних конструкціях у поєднанні з успадкованою від радянських часів і вже напівмертвою системою господарювання згубно позначилися на політичному та соціально-економічному становищі України.

Громадяни республіки обирали першого Президента України одночасно з визначенням своєї позиції у найбільш доленосному питанні: бути чи не бути Україні незалежною? Про поєднання цих двох різнорідних питань потурбувався голова Верховної Ради Л. Кравчук. Попереднє політичне життя зробило його досвідченим майстром політичної боротьби, і він вправно маніпулював різноспрямованими течіями у парламенті. Досить упевнено голова Верховної Ради справлявся й із проблемами внутрішнього та міжнародного життя республіки

в надзвичайно складний період між проголошенням незалежності та легітимізацією цього акта на референдумі.

Гнучкість Л. Кравчука полягала не стільки у розв'язанні проблем, які здавалися (а нерідко й насправді були) нерозв'язними, скільки у вмінні відкладати їх на майбутнє без видимої шкоди для поточного стану речей. Кмітливі громадяни раніше від професійних політологів помітили цю особливість висунутого революційною добою лідера і поставилися до неї якщо не позитивно, то з розумінням. Прагматичне “маємо те, що маємо” увійшло в розмовну мову.

Л. Кравчук не випадково об'єднав референдум з президентськими виборами. Таке поєднання не залишало шансів на успіх іншим претендентам. Голова Верховної Ради переконливо демонстрував суспільству свою здатність утримувати в республіці мир і спокій у тій катастрофічній ситуації, коли руйнувалися конструкції тоталітарного ладу й розпадалася нещодавно могутня наддержава.

Політичне становище після референдуму стабілізувалося. Але виборці, які проголосували за незалежну державу на чолі з досвідченим політичним діячем, даремно сподівалися на те, що країна наздожене за рівнем матеріального добробуту розвинуті демократії Європи. Ніхто не уявляв собі, наскільки міцно тримає мертве минуле суспільство пострадянської України. Не уявляв собі цього й новообраний Президент України, а політичний досвід минулого був малокорисним за обставин, що змінилися.

Узагальнюючих досліджень про шляхи повернення пострадянських республік до демократії та ринкової економіки ще ніхто не встиг створити. Те, що відбувалося тоді на наших очах, нерідко видавалося позбавленим логіки й смислу. Та не варто у цьому звинувачувати окремих осіб. Посткомуністичні й особливо пострадянські країни йшли до демократії по-своєму, нічого подібного попередня історія не знала, окрім одного: просуватися вперед можна лише методом проб і помилок. Власне, коротке президентство Л. Кравчука якраз і стало найбільш яскравим прикладом подібного просування.

При запровадженні президентської посади Верховна Рада внесла в Конституцію 1978 р. доповнення такого змісту: “Президент України є главою держави і главою виконавчої влади України”. Разом з тим в Основному законі зберігалася норма, яка була ключовою в усіх радянських конституціях: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України. Всі інші державні органи підконтрольні й підзвітні Радам народних депутатів”.

Заснування президентської посади й обрання першого Президента України не припинило дії цієї норми. Тому Л. Кравчук опинився у досить складному становищі відразу після того, як оселився в Маріїн-

ському палаці: Верховна Рада, яка до президентських виборів поводи́ла себе досить слухняно в його вправних руках, раптом перетворилася для нього на протидіючу силу.

Це протистояння між Президентом України та Верховною Радою мало не особистісний, а інституціональний характер. Радянські органи були складовою частиною диктаторського владного тандему “партія—ради”. Після позбавлення партійних комітетів влади й тим більше — після зникнення КПРС вся влада, що залишалася, по суті, диктаторською, зосередилася в системі рад. Верховна Рада як найвища ланка цієї системи була законодавчо-розпорядчою владою, а місцеві ради мали характер розпорядчих органів, наділених правом виносити постанови, обов’язкові для утворюваних ними виконкомів. Верховна Рада теж мала свій “виконком” — Кабінет Міністрів. Президент України не вписувався в таку систему влади.

Однак ради завжди були не носієм диктатури, а “передавальним пасом” від партії до мас. Після зникнення партії з історичної арени можливості апаратників маніпулювати виборчим процесом стали обмеженими, а вплив електорату на ради відповідно зріс. Не маючи тих повноважень, які були в КПРС, ради не могли задовільно опанувати увесь обсяг владних функцій. Наслідком цього стало загальне падіння ефективності державного управління в усіх його ланках і послаблення авторитету влади. Посилилася некерованість процесами суспільного розвитку. Це негативно позначалося на повсякденному житті громадян України. Адже держава, як і раніше, залишалася власником та розпорядником переважної частки виробничих потужностей.

Тим не менш, керівні працівники радянських установ не бажали поступатися владою президентській виконавчій структурі, яку почав вибудовувати Л. Кравчук. Народні депутати не хотіли обмежуватися рутинною законотворчою роботою. Їх більше вабили розпорядчі функції влади — адже вони були пов’язані з рухом матеріальних цінностей.

Представницькі функції Президента України, особливо у міжнародній сфері, ніким не оспорювалися. Роль його як глави виконавчої влади теж не піддавалася сумніву, передусім з боку прем’єр-міністрів радянської школи — В. Масола й В. Фокіна. Однак конституційна розмитість повноважень призводила до постійного “перетягування ковдри” у відносинах між Президентом і парламентом. Прагнучи керувати країною за допомогою указів, Л. Кравчук заснував у лютому 1992 р. Державну думу як орган, який мав виробляти основні напрями та принципи діяльності установ виконавчої влади з питань внутрішньої й зовнішньої політики, економічного і соціального розвитку.

Поява Державної думи свідчила про намір Л. Кравчука не обмежуватися сферою виконавчої влади, але й узяти на себе частину повноважень Верховної Ради. У цьому була певна логіка, тому що зако-

нодавча діяльність не встигала за змінами, які відбувалися в Україні: народні депутати багато часу витрачали на розв'язання поточних питань управління державою, причому як на колективних засадах — через розгляд справ у парламенті, так і на індивідуальній основі — лобістською діяльністю.

Появу Державної думи депутати зустріли в багнети. Наразившись на таку реакцію, Л. Кравчук через дев'ять місяців розпустив цей мертвонароджений орган. Більш актуальною для нього була справа розбудови системи виконавчої влади.

За поданням Л. Кравчука Верховна Рада ухвалила в березні 1992 р. закон про запровадження посади представника Президента України. Встановлювалося, що він є найвищою посадовою особою виконавчої влади, тобто главою місцевої адміністрації в областях, районах і містах центрального підпорядкування. В його функції входило забезпечення реалізації законів і розпоряджень законодавчої та виконавчої влад, контроль за діяльністю місцевого й регіонального самоврядування, а також підприємств, організацій та установ, незалежно від їхнього підпорядкування й форми власності. Однак представник Президента України не мав повноважень скасовувати рішення виконавчих комітетів рад навіть у випадку, якщо вони суперечили закону. Він міг лише тимчасово призупинити їхню дію на час розгляду конфліктної ситуації в судовому порядку.

Відносини між представниками президентської й парламентської вертикалей влади залишалися неокресленими. Під час внесення змін та доповнень до Закону України про представників Президента в березні 1993 р. Верховна Рада внесла уточнення: голови обласних і районних рад залишаються найвищими посадовими особами в своїх регіонах. Подання Л. Кравчука про те, що такими особами мають бути представники Президента України, було проігнороване.

Від “перетягування ковдри” між Президентом і Верховною Радою сильно страждала діяльність Кабінету міністрів України. За Конституцією 1978 р. глава уряду, який висувався на свою посаду Президентом, мав затверджуватися голосами половини складу депутатів Верховної Ради плюс один голос (таким чином, не менше як 226-ма голосами) і був підзвітний парламенту в своїх діях. Якщо він мав намір здійснювати продумані й узгоджені дії у неймовірно важкій ситуації переходу до ринку, то повинен був думати, як прослизнути між Сциллою президентської адміністрації та Харибдою малоструктурованих у політичному відношенні народних депутатів. Найголовнішим, однак, було те, що прем'єр-міністр України залишався сам на сам з мільйонами людей, заробітна плата або пенсії яких прямо залежали від стану державного бюджету.

У жовтні 1990 р. хвиля страйкових виступів, активну роль у яких відіграли студенти, змусила голову Ради міністрів УРСР В. Масола

подати у відставку. На чолі Ради міністрів (від квітня 1991 р. — Кабінет міністрів України) було поставлено досвідченого урядовця В. Фокіна, який в попередньому уряді працював першим заступником голови Ради міністрів. В. Фокін протримався 23 місяці, впродовж яких економічне становище країни невпинно погіршувалося.

Погіршення економічного становища в Україні було наслідком переплетення ряду причин. Безумовно, в першу чергу воно пояснювалося ціновими зрушеннями, викликаними переходом від командної до ринкової економіки. Найбільш рельєфно катастрофічне для народного господарства України зростання цін проявилось в сфері енергопостачання.

Починаючи пропагандистську кампанію за незалежність, активісти Народного руху розклеювали статистичні таблиці з даними про душеве виробництво головних видів промислової продукції в Україні та про виробництво національного доходу на душу населення. Таблиці видавалися цілком переконливими. У складі єдиного загальносоюзного народногосподарського комплексу республіка досягла істотних результатів у розвитку економіки. Однак ці таблиці не показували всієї глибини енергетичної залежності України від інших регіонів СРСР.

Тривалий час українське господарство працювало, споживаючи власний енергоносієвий — донецьке вугілля. Більш того, Україна була основною паливною базою Російської імперії та СРСР. Однак згодом вугілля почало витіснятися більш дешевими видами палива, промисловість та інші галузі виробництва в усьому світі стали залежними від нафти й газу. Власних родовищ нафти в Україні завжди було обмаль, а поклади шебелинського газу в Харківській області швидко вичерпалися. Впродовж останніх 30 років існування Радянського Союзу нафта й газ надходили в Україну у великих кількостях з інших регіонів СРСР. При цьому розрахунки за нафтогазове паливо в СРСР провадилися за цінами, що в десятки разів поступалися світовим. Командна економіка радянського типу могла собі дозволити такі диспропорції, але платила за це майже цілковитою відсутністю енергозберігаючих технологій.

Після відкриття кордонів процес вирівнювання цін став неминучим. Коли Україна стала платити справжню ціну за спожитий газ і нафту, що надходили з Росії й Туркменії, питома вага витрат на енергоносії в собівартості продукції, яку вона виробляла, істотно зросла. Це автоматично підвищило сукупні витрати виробництва й відповідно зменшило масу обчисленого національного доходу.

Справді, Україна у 1970 р. давала понад 250 млн т умовного палива, а споживала — тільки 210 млн т. У 1990 р. республіка вже була паливозалежною й завозила нафту та газ у величезних кількостях: в перерахунок на світові ціни — до 15 млрд доларів США. Впродовж

1992 року Росія підвищила ціну на нафту до 27 % світової, ціна за газ залишалася на рівні 7 % світової. Впродовж 1993 року ціна на обидва види палива дійшла до 100 % світової<sup>1</sup>.

Економія палива за рахунок запровадження енергозберігаючих технологій була неможливою. Водночас економічна криза призвела до істотного збільшення споживання дефіцитних енергоносіїв. Як результат, енергомісткість виробництва збільшилася з 1991 по 1994 рр. на 54 %<sup>2</sup>.

Замінити імпортоване з Росії та Туркменії паливо вітчизняним також було неможливо. По-перше, устаткування підприємств було пристосовано для споживання саме нафти й газу. По-друге, вуглевидобуток не зростав, а скорочувався. По-третє, після Чорнобильської катастрофи були переглянуті всі плани використання атомної енергії в бік істотного зменшення. В результаті сукупної дії цих чинників споживання енергоносіїв стало найвужчим місцем економіки.

Не менш важливою причиною особливих труднощів, з якими зіткнулася українська економіка після розпаду Радянського Союзу, був високий ступінь її мілітаризації. За оцінками спеціалістів, воєнно-промисловий комплекс республіки поглинав на початку 90-х рр. від 30 до 40 % обсягу її промислового виробництва, а от на задоволення потреб внутрішнього ринку спрямовувалося не більше 18% промислової продукції українських виробників<sup>3</sup>. Після припинення загальносоюзного фінансування промисловість ВПК стала нагадувати рибу, викинуту на берег.

Структурна перебудова такої промисловості, переорієнтація її на задоволення попиту широкого споживача вимагали капіталовкладень і тривалого часу. Ні коштів, ні часу на масштабну реструктуризацію промисловості не знайшлося. Тим часом попит на промислову продукцію став задовольнятися за рахунок імпорту. Після лібералізації торгівлі товари західних фірм заповнили український ринок, а вітчизняні товаровиробники виявилися неконкурентоспроможними і почали занепадати.

На перший погляд, так звані базові галузі української промисловості, передусім вуглевидобувна та металургійна, були винятково розвинутими. В них працювали сотні тисяч кваліфікованих робітників і спеціалістів. За випуском промислової продукції на душу населення Україна перебувала на перших місцях серед європейських країн.

Однак технічний рівень базових галузей був низьким, тому що вони вже з кінця 60-х рр. не користувалися увагою Держплану СРСР. У розвиткові нових потужностей Москва віддавала перевагу регіонам з більш сприятливими техніко-економічними показниками виробництва. Зокрема, Донбас відчував гострий дефіцит коштів на технічне оновлення виробництва, тому що загальносоюзні централізовані капіталовкладення спрямовувались у добувну й обробну промисловість Кузбасу.

Оскільки всередині СРСР конкуренції не існувало, держава була єдиним власником всієї промисловості, то виробники, які ніколи не відчували проблем зі збутом (до початку операційного року було вже відомо, кому, що і в яких кількостях постачати), не мали потреби постійно вдосконалювати якість продукції за рахунок технічного переозброєння.

Тому галузі промисловості з обмеженим рівнем капіталовкладень катастрофічно швидко старіли. Існуючі потужності десятиліттями майже не оновлювалися коштом амортизаційних відрахувань. Частина амортизаційного фонду, що призначалася для оновлення виробництва (реновація), вилучалася в бюджет, після чого використовувалася для фінансування нового будівництва, найчастіше — в інших галузях і на інших територіях.

Реновація входила у собівартість продукції. Можливість додаткового (понад фонд нагромадження у національному доході) фінансування капітальних вкладень у галузі, що вважалися пріоритетними, штучно прискорювала темпи їх зростання. Разом з цим це призводило до швидкого знекровлення галузей, які недоотримували створювані в них амортизаційні кошти та водночас волею загальносоюзних відомств позбавлялися достатньої кількості асигнувань на нове будівництво. В Україні до них належали не тільки галузі паливно-металургійного комплексу, а й легка та харчова промисловість. На багатьох підприємствах використовувалася техніка 20—30-х рр., постійно відроджувана шляхом капітальних і поточних ремонтів. Кошти на ремонтні роботи давала друга половина амортизаційних відрахувань, яка не вилучалася у підприємств і часто становила єдине джерело для підтримання машин та механізмів у працездатному стані. Експлуатація застарілої техніки призводила до виробництва низькоякісної продукції, перевитрат сировини, матеріалів і палива, погіршення економічного стану. Низький технічний рівень вуглевидобутку загострив проблему безпеки праці. З кожним роком у Донбасі зростала кількість нещасних випадків під час видобутку вугілля.

Внаслідок всього цього величезний індустріальний потенціал української промисловості в нових умовах виявився вкрай недосконалим. Базові галузі спромоглися вийти на міжнародний ринок тільки з напівфабрикатами. Нерідко останні продавалися за цінами нижче собівартості. Така торгівля була економічно не вигідною, але давала тверду валюту.

Розпад Радянського Союзу негативно вплинув на економічне становище кожної з колишніх союзних республік. Проте наслідки дезінтеграції єдиного загальносоюзного народногосподарського комплексу меншою мірою позначилися на Росії й більшою — на інших республіках, які істотно поступалися їй за територією та економічним потенціалом. Ця особливість впливала із самої суті командної економіки — її централізації.

Союзні відомства будували в усіх республіках підприємства-гіганти. Їм було зручно управляти великими заводами, продукція яких задовольняла потреби великого регіону або навіть усієї країни. Промисловість загальносоюзного підпорядкування була цілісним самодостатнім організмом і зовсім не залежала у фінансовому і техніко-економічному відношеннях від території, на якій розміщувалася.

Загальносоюзним міністерствам та відомствам було підпорядковано понад 2 тис. найбільших підприємств України. Внаслідок цього республіка виробляла не більше 20 % кінцевого продукту. Основна частина промислової продукції складалася з напівфабрикатів і комплектуючих виробів, що використовувались у виробничому процесі в інших республіках. У ВПК України частка готової продукції взагалі була мізерною — не більше 3 %<sup>4</sup>.

Після розпаду СРСР загальносоюзна промисловість перетворилася на тулуб без голови. Певний час ще підтримувалися налагоджені роками виробничі зв'язки, хоч одразу почалися труднощі з фінансуванням. Незабаром стали відчуватися перебої з матеріально-технічним постачанням.

Вихід України з налагодженої високоінтегрованої “союзної” системи господарських зв'язків ініціювала не Росія, вона була зацікавлена в тому, щоб утримати колишні союзні республіки всередині єдиного економічного організму з багатьох (зокрема — з політичних) причин і мотивів. Цей вихід був спричинений прагненням керівництва України утвердити незалежність новонародженої держави переорієнтацією її економіки на Захід. Господарству України така політика дорого обійшлася. Продукції українських підприємств на Заході ніхто не чекав, більше того, вона була там неконкурентоспроможною, руйнування ж традиційних зв'язків залишило сотні українських підприємств без традиційного споживача, а у підсумку — без фінансування. Падіння виробництва в Україні у 1993 р. порівняно з 1990 р. становило: по валовому суспільному продукту 75,2 %, по обсягу промислової продукції — 82,2 %, по обсягу сільськогосподарської продукції — 78,2 %. Не менш, як на третину недобір продукції був наслідком скорочення зв'язків з колишніми союзними республіками<sup>5</sup>.

Звичайно, економічна криза 90-х рр. була успадкована від радянських часів. Однак чим далі вона поглиблювалася, тим безпораднішою ставала політика українського керівництва, яке не знало, як реагувати на конкретні прояви кризи, і не мало політичної волі для розробки та впровадження рішучих антикризових програм. Верховна Рада і Президент надто часто демонстрували замість продуманої політики хаотичні й суперечливі, позбавлені всякої внутрішньої логіки дії. Українська політична еліта була недосвідченою і несміливою, привченою виконувати вказівки союзного центру. Ринкові перетворення були позбавлені належного інтелектуального забезпечення,



яке враховувало б національні інтереси. Частіше за все вони здійснювалися шляхом сліпого копіювання рішень російських економістів або досвіду країн розвинутого ринку. Як правило, ті закони, що ухвалювалися за порадами західних експертів, були відірваними від реалій життя, а тому вони не лише послаблювали чи подекуди фактично усували вплив держави на розвиток економіки, а й створювали легітимну основу для криміналізації народного господарства. Дрібні та великі функціонери, користуючись владою, могли цілком безперешкодно привласнювати “нічийне” майно.

Велика тривалість перебування української економіки у стані напівколапсу—напівхаосу була наслідком не тільки некомпетентності чиновників, а й злого умислу багатьох представників колишньої партійної та радянської номенклатури, які міняли тоді владу на власність. Відсутність у законодавстві, що приймалося, запобіжників, які б унеможливили використання влади в інтересах особистого збагачення, була зовсім не випадковим явищем.

Україна входила в ринок слідом за Росією. РФ істотно менше постраждала від розриву економічних зв'язків, тому що, як зазначалося вище, мала більшу кількість підприємств із замкненими в межах власних кордонів циклами виробництва. У неї був стартовий капітал для ринкових реформ у вигляді “валютних” природних багатств — нафти, газу, золота, алмазів тощо. Від СРСР Росія успадкувала кадровий та інституціональний потенціал для реформ. В Україні подібного потенціалу до здобуття незалежності не існувало, і їй доводилося на порожньому місці створювати і Національний банк, і експортно-імпортні організації, і посольства. Нарешті, в Росії існувала, а в Україні була відсутньою політична воля для реформування народного господарства. Продовольча криза в Росії, найгостріша у її промислових регіонах, змусила керівництво цієї країни кинутися у вир реформ без особливих роздумів.

Входження в ринок у Росії відбувалося за порадами МВФ та інших фінансових організацій шляхом відмови від директивного втручання в народногосподарські процеси. Такий курс назвали “гайдарономією”, за прізвиськом батька російських реформ Є.Гайдара. Вважалося, що створюваний таким чином ринок сам регулюватиме попит і пропонування товарів, курси валют, величину заробітної плати тощо. Однак насправді все це нагадувало спробу людини витягнути саму себе з болота за волосся. Реальні грані “гайдарономіки” виявилися більше схожими на цілком рутинну для радянської дійсності практику штучного обмеження матеріальних потреб працюючих, ніж на ринкові реформи західного типу. В основі цієї економічної політики, яку перейняли й українські реформатори, корінилася лібералізація цін. В усіх випадках вона призводила до різкого па-

діння реальних доходів населення. Лише після того, як воно ставало надто значним, держава підвищувала рівень зарплат, пенсій та інших соціальних виплат, щоб компенсувати втрати. Таким чином, тягар інфляції держава перекладала на населення. Подолання цінових і вартісних диспропорцій за рахунок неповної оплати робочої сили суперечило самій суті ринкових реформ. Адже виробництво не може існувати без платоспроможного попиту споживачів.

Росія мала можливість більш-менш своєчасно компенсувати втрати свого населення від лібералізації цін за рахунок валютних надходжень від продажу енергоносіїв. Копіюючи дії уряду Росії, український уряд також ігнорував інтереси власних громадян. У першу чергу він турбувався (не завжди, однак, результативно) про своєчасне відрахування плати за енергоносії в російський бюджет.

Оцінюючи досвід перших українських урядів у здійсненні реформ, Л. Кучма на науковій конференції, присвяченій ринковим трансформаціям (Київ, листопад 2000 р.), висловився так: “Формула, яка була визначена вже на старті реформ і витримувалася впродовж наступних років — спочатку реформи, а потім вирішення соціальних завдань — виявилася не просто помилковою, а й глибоко деструктивною. На практиці вона звелася до добре відомого: реформи — за рахунок соціальних чинників. У цілому ряді випадків демонтовано навіть ті соціальні здобутки, які свого часу були запозичені західними країнами. Усе це стало повною протилежністю реформам, що здійснювалися, наприклад, у Німеччині Людвігом Ерхардом, а також в інших країнах повоєнної Європи, де завжди і в усьому був визначальним принцип соціальної спрямованості економічних перетворень”<sup>6</sup>.

Коли перехід від стагнуючої до зростаючої економіки лише починався, жодний політик або вчений в Україні не міг уявити собі, якою повинна бути відповідна економічна стратегія. Всі бачили лише два варіанти: або знову вдатися до засобів командної економіки, або запроваджувати ринок.

Реформатори початку 90-х рр. у Росії й Україні зробили ставку на сліпий автоматизм об’єктивних економічних законів. Лише після того, як вади “гайдарономіки” стали очевидними, Б.Єльцин відмовився від послуг “молодих реформаторів” і звернув свої погляди в бік господарників з великим досвідом практичної роботи. В аналогічній ситуації Л. Кравчук зупинив свій вибір на представникові директорського корпусу у Верховній Раді — Л. Кучмі.

З 1982 р. Л. Кучма працював першим заступником начальника і генерального конструктора КБ “Південне”, а з 1986 р. — генеральним директором виробничого об’єднання “Південний машинобудівний завод”. Ні про нього самого, ні про очолюваний ним завод — одне з найбільших в Радянському Союзі підприємств — широка гро-

мадськість не знала, тому що основною продукцією “Південмашу” були міжконтинентальні і космічні ракети.

13 жовтня 1992 р. Верховна Рада затвердила Л. Кучму прем’єр-міністром України. 27 жовтня за поданням Кучми Л. Кравчук призначив своїми указами членів уряду. Першим віце-прем’єр-міністром України став І. Юхновський, віце-прем’єр-міністром з питань промисловості та будівництва — В. Євтухов, з питань економічної реформи — В. Пинзеник, з питань паливно-енергетичного комплексу — Ю. Іоффе, з питань гуманітарної політики — М. Жулинський<sup>7</sup>.

Восени 1992 р. уже визначилися катастрофічні наслідки лібералізації цін, започаткованої в Росії на початку року і тоді ж впровадженої в Україні (надто тісно пов’язане з російською економікою, українське господарство змушене було йти російським курсом).

За перший рік лібералізації ціни на газ зросли в 100, а на нафту — в 300 разів. Підвищення цін на паливо почало розкручувати спіраль інфляції. На початку 1992 р. були введені купонокарбованці багаторазового користування як попередники повноцінної національної валюти — гривні. У середині року Україна вийшла з рубльової зони. Гривневі купюри були віддрукзовані і зберігалися у сховищах Національного банку. Однак погіршення ситуації в економіці зробило неможливою грошову реформу. За рік купонокарбованці знецінилися в 21 раз<sup>8</sup>.

Почалася обвальна бартеризація зовнішньої торгівлі. Експортні поставки за бартером здійснювались, як правило, за зниженими цінами, а імпорتنі — за завищеними. Багато спритних людей, які зайнялися в цей час зовнішньоторговельними операціями, здобули на різниці в цінах (яка не могла бути “охоплена” оподаткуванням) мільйонні прибутки в американських доларах. Об’єктом спекулятивних операцій найчастіше були метал і паливні ресурси. В Донецько-Придніпровському економічному регіоні, де розміщувалися відповідні галузі промисловості, почали формуватися могутні господарсько-політичні клани.

Новий прем’єр-міністр України 18 листопада 1992 р. виклав у парламенті програму першочергових заходів щодо подолання кризи. Доповідь була гранично відвертою. Всі бачили, а часто й на собі відчували господарський занепад, зубожіння найменш соціально захищених категорій населення, зухвалість нуворишів, що наживалися на цілком легальному, через недосконалість законів, розкраданні державного майна. У цій доповіді окремі прояви економічних негараздів вперше було об’єднано в цілісну картину господарського розвалу. “Країну ми розвалили”, — підсумував Л. Кучма, і цей висновок шокує подіяв на депутатів<sup>9</sup>. Вони дали згоду на додаткові повноваження Кабінету міністрів для здійснення економічних реформ.

У 1993 р. українська економіка сповна відчула всю силу нафтогазової залежності від Росії, яка підвищила ціни за енергоносії до рівня світових. Інфляція переросла в гіперінфляцію, купонокарбованці знецінилися в 103 рази. Частка оплати праці у виробленому національному доході зменшилася до 35 % проти 59 % у 1990 р. Національний дохід зменшився у 1993 р. до 60,6 % порівняно з 1990 р.<sup>10</sup> У цій ситуації додаткові повноваження уряду Л. Кучми не спрацювали, а відносини з Л. Кравчуком загострилися.

Для Президента України новий прем'єр-міністр виявився не таким поступливим, як попередні. Навесні 1993 р. Л. Кучма зробив спробу підпорядкувати собі представників Президента в областях шляхом введення їх до складу Кабінету міністрів. Президент його не підтримав, натомість запропонував парламенту дозволити йому безпосередньо керувати урядом і видавати укази з неврегульованих законодавством економічних питань на час до прийняття парламентом відповідного закону. Верховна Рада не підтримала Президента, не погодилася вона й на відставку Л. Кучми, яку прем'єр-міністр запропонував, дізнавшись про ініціативу Л. Кравчука. Більше того, Л. Кучма дістав повноваження видавати декрети, які мали заповнювати законодавчий вакуум або навіть могли змінювати в певних межах чинні закони.

У червні 1993 р. Л. Кравчук підписав указ про створення в складі Кабінету міністрів надзвичайного комітету з питань оперативного управління народним господарством. Комітет на чолі з прем'єр-міністром мав вживати заходи щодо стримування інфляції, стабілізації виробництва, соціального захисту населення. Однак Л. Кучма, з яким проект указу не був погоджений, відмовився його виконувати. Президент змушений був відкликати указ і скоротити штат своєї адміністрації, ліквідувати в ній комісії та ради, які дублювали структури Кабінету міністрів.

Втім, Л. Кучма і Л. Кравчук не змогли дійти згоди. Після кількох наполегливих прохань Л. Кучми Верховна Рада дала згоду на те, щоб голова уряду пішов у відставку у вересні 1993 р.

На початку 90-х рр. українське суспільство залишалося слабоструктурованим. Колишня партійна та радянська номенклатура продовжувала утримувати в своїх руках політичну та економічну владу, хоча й була організаційно неоформленою. Представники "партії влади" стали безпартійними через заборону КПРС і низький рейтинг політичних партій серед виборців.

До "партії влади" увійшли лише ті номенклатурники, які витримали чистку виборами. Конкурентів на владу у них майже не виявилось. КПРС десятиліттями відбирала до своїх структур найздібніших людей з усіх верств суспільства. Ті, хто намагався з допомогою антикомуністичних гасел потіснити партійних функціонерів, зазнавали здебільшого невдачі: їхня кваліфікація як мітингових політиків була

низькою. “Партія влади”, однак, не заперечувала проти включення до своїх лав професійно придатних політиків нової хвилі.

Політичне структурування суспільства започаткували партії лівого спрямування. Появу лівих партій слід кваліфікувати як процес регенерації забороненої КПРС в умовах невпинного погіршення матеріального добробуту населення. Але, оскільки тривале панування КПРС сформувало недовіру суспільства до політичних партій, нові партії масовими не стали.

Першою у лівому спектрі політичного життя з’явилася Соціалістична партія України (СПУ). На установчому з’їзді у жовтні 1991 р. засновники партії оголосили, що СПУ налічує 60 тис. членів, однак, за незалежними оцінками, реальна кількість соціалістів була вдвічі меншою. 90 % членів партії були свого часу членами забороненої КПУ. Поповнювалася партія також майже виключно комуністами<sup>11</sup>. Намір засновника СПУ О. Мороза осучаснити ідеологію й політику партії зазнав невдачі. Партія не стала соціал-демократичною, за ідеологією вона мало відрізнялася від колишньої КПРС.

У 1992 р. провела установчу конференцію Селянська партія України (СелПУ). Її створили голови колгоспів і директори радгоспів з метою відстоювання своїх інтересів у парламентських та урядових інстанціях. Фактичним організатором і керівником СелПУ був міністр сільського господарства О.Ткаченко, номінальним головою партії — директор радгоспу на Херсонщині С. Довгань. Партійний актив міцно тримався за ті постулати комуністичної доктрини, які забезпечували його вплив на селі: державну власність на землю, централізоване державне забезпечення аграрного сектору, колгоспно-радгоспний лад. На момент реєстрації було оголошено, що партія має 65 тис. членів<sup>12</sup>. Насправді це була партія-фантом, організація без реальної “членської маси”. Однак вона мала відчутний вплив на селі, тому що об’єднувала в своїх лавах аграрний директорат.

Від 1993 р. розгорнулася кампанія з реабілітації КПУ і створення комуністичних осередків на місцях. Проголосивши політичний плюралізм, “партія влади” не мала законних підстав, щоб зупинити цей процес. Вона, проте, не скасувала рішення про заборону КПУ в складі КПРС, щоб КПУ не могла претендувати на відновлення прав на майно КПРС. У травні 1993 р. Президія Верховної Ради постановила: “Громадяни України, які поділяють комуністичні ідеї, можуть створювати партійні організації у відповідності до чинного законодавства України”. Після зняття правових перешкод у червні 1993 р. в Донецьку відбувся “відновлювальний” з’їзд КПУ. Наприкінці 1993 р. в цій партії налічувалося 120 тис. членів<sup>13</sup>.

У правому спектрі політичних сил безроздільно панував Народний рух України. У документах III з’їзду НРУ (лютий—березень 1992 р.) проголошувалося, що Рух виступатиме за консолідацію суспіль-

них сил, які підтримують державотворчий процес, але перебуватиме в конструктивній опозиції до виконавчих структур влади. З'їзд обрав трьох співголів НРУ — І. Драча, М. Гориня і В. Чорновола, які по-різному ставилися до влади. Зокрема, І. Драч і М. Горинь були налаштовані брати активну участь у державотворчому процесі. Представники Руху посіли в уряді Л. Кучми три ключові посади, у тому числі першого віце-прем'єр-міністра. Ті, хто волів боротися з “партією влади”, згуртувалися навколо В. Чорновола. Останній взяв курс на перетворення НРУ із слабо оформленого громадсько-політичного об'єднання в політичну партію.

Перетворення Руху завершилося на IV з'їзді в грудні 1992 р. Чисельність нової партії не перевищувала 30 тис. членів (у 1990 р. Рух об'єднував 600 тис. чол.), а через рік зросла вдвічі<sup>14</sup>. Помилково перебільшуючи вплив НРУ на населення, В. Чорновол взяв курс на розпуск Верховної Ради й проведення нових виборів на багатопартійній основі. Проте кампанія зі збору підписів для проведення референдуму щодо дострокового розпуску парламенту провалилася. Невдачею Чорновола скористалися інші претенденти на роль партійних лідерів. Навесні 1993 р. з Руху виділилася нова партія, яка теж використала популярну назву: Всенародний рух України. Однак її лідер Л. Скорик даремно сподівалася створити “всенародну” партію. Це утворення непомітно зникло.

Найбільш впливовою силою в Русі до його перетворення в структуровану політичну організацію була Українська республіканська партія. Національно-демократична і поміркована ідеологія УРП влаштувала не всіх республіканців. Черговий з'їзд у травні 1992 р. обрав головою цієї партії М. Гориня. Безпосередньо на з'їзді від республіканців відкололося радикальне крило на чолі зі С. Хмарою, яке перетворилося на карликову партію. Однак УРП зберегла свої організації майже в кожній області України, хоч і не стала масовою.

Окремі політичні діячі почали формувати “під себе” партії центристського спрямування. Попри байдужість населення до політичних партій, для лівих і правих сил ще існувала певна соціальна база. Центризм, однак, зовсім не знаходив собі прихильників. Тому новоутворювані партії були карликовими. На початку 1992 р. відомий політик, заступник голови Верховної Ради В. Гриньов зробив спробу створити на основі цих партій об'єднання демократичних сил “Нова Україна”. Ця політична структура в перші місяці свого існування мала вигляд перспективної політичної сили. Проте зібрані під дахом “Нової України” різноманітні течії не змогли консолідуватися. У об'єднанні почалася боротьба між прибічниками ліберально-консервативної і соціал-демократичної ідеологій, а також, що істотніше, між окремими лідерами. Недостатня увага “Нової України” до соціа-

льних питань унеможливила підтримку її з боку основної маси населення. Спроби опертися на підприємницькі кола теж зазнали невдачі через майже цілковиту відсутність в країні цієї соціальної верстви.

На кінець 1993 р. загальна чисельність членів усіх зареєстрованих в Україні політичних партій не перевищувала 400 тис. осіб<sup>15</sup>. Міжпартійні суперечності програмного і тактичного характеру були гострими, хоча половина партійних лідерів у минулому мала квиток члена КПРС. Партії існували самі по собі, не маючи належного зв'язку ні з основною масою населення, ні з владними структурами. Залишалося незрозумілим, яка партія перебуває при владі, а яка в опозиції. Тим не менш, у перші роки незалежності виникли передумови для структурування політичного життя. Суспільство переставало бути атомізованим, тобто роз'єднаним на персональному рівні, а тому цілком залежним від волі держави.

Після відставки Л. Кучми Президент України дістав можливість взяти керівництво урядом у власні руки. Виконання обов'язків прем'єр-міністра Л. Кравчук поклав на першого віце-прем'єр-міністра Ю. Звягільського, але не робив спроб затвердити його на цій посаді. Було створено Координаційний комітет з питань здійснення ринкових реформ і подолання економічної кризи. До цього консультативного органу при Президенті увійшли Ю. Звягільський, голова Верховної Ради І. Плющ, голова правління Національного банку В.Ющенко, міністр фінансів Г. П'ятаченко, міністр економіки Р. Шпек, а також підприємці, банкіри, науковці<sup>16</sup>. Новий уряд Л. Кравчук сформував самостійно, залишивши всіх ключових міністрів попереднього уряду на їхніх посадах.

Криза у стосунках Президента України і Верховної Ради, одним з епізодів якої стала відставка Л. Кучми, змусила обидві сторони звернутися до народу з проханням підтвердити їхній мандат на владу. 24 вересня 1993 р. Верховна Рада ухвалила провести дострокові вибори в парламент 27 березня, а Президента України — 26 червня 1994 р.

Л. Кравчук тепер мав не тільки можливість керувати урядом, а й час для ринкових перетворень. Цей час, однак, було змарновано. Прагнучи зупинити гіперінфляцію (за 1993 р. купонокарбованець знецінився в 103 рази), уряд узяв курс на згортання економічної лібералізації. Восени 1993 р. було закрито торги міжбанківської валютної біржі й запроваджено фіксований валютний курс. Відновилося ліцензування експорту багатьох видів продукції. По суті, було зроблено спробу перевести економіку на ручне управління.

Національний банк України розпочав жорстку дефляційну політику. В липні 1994 р. він добився найнижчого (2,1 %) рівня інфляції за попередні три роки. Однак монетарні обмеження не підкріплюва-

лися зниженням бюджетних витрат та наповненням бюджету. Приборкання інфляції досягалося головним чином утворенням заборгованості з заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат, а також зростанням неплатежів за товари та послуги в народному господарстві<sup>17</sup>.

Подібні явища спостерігались і в Росії. Україна у своїх реформах все ще йшла по російських слідах, хоча у неї й не було тих природних ресурсів, які мала РФ. Тому параметри української платіжної кризи перевищили аналогічні російські показники майже вдсятеро. У березні 1994 р. Б. Єльцин назвав кризу неплатежів у російській економіці явищем, що загрожує національній безпеці<sup>18</sup>. В Україні ж ніхто не бив на сполох, зважаючи на виборчі кампанії, що наближались.

Запровадження примусового курсу купонокарбованця призвело до значного зростання оборотів тіньової економіки, колосального посилення корупції в державному апараті, величезних перевитрат експортерів і відпливу капіталів за кордон. За різними оцінками, наприкінці 1994 р. у розпорядженні вітчизняних власників на території України було від 2 до 4 млрд, а поза її межами — від 10 до 20 млрд доларів США<sup>19</sup>. Відплив валюти знекровлював економіку.

Щоб скоротити емісію не забезпечених товарною масою грошей, уряд почав збільшувати податки. В Україні було встановлено найвищу в світі ставку прибуткового податку з громадян у розмірі 90 %. Одночасно було збільшено ставку податку на додану вартість з 20 до 28 %, що призвело до росту цін та обмеження купівельної спроможності населення, а отже — до зменшення податкових надходжень<sup>20</sup>. Недосконалість податкової системи у свою чергу посилила темпи зростання тіньової економіки та згорання виробничої й комерційної діяльності.

Такою була ціна неконтрольованого затяжного розпаду командної економіки. Експерти Міжнародного валютного фонду засвідчили, що економічна ситуація в Україні в 1994 р. стала гіршою, ніж у будь-якій країні, за винятком деяких, що перебували у стані війни. Цей рік приніс найбільший, за світовими стандартами, спад промислового виробництва — майже на 28 %. У серпні 1994 р. індекс реального обсягу промислової продукції проти рівня 1990 р. становив 51,2 %. Тобто промислове виробництво скоротилося вдвічі<sup>21</sup>.

Вибори до Верховної Ради 1994 р. проводилися на багатопартійній основі, але за мажоритарним принципом, який зводив нанівець активну роль політичних партій. Була збережена норма голосування в два тури, як і на виборах 1990 р. Щоб бути обраним, кандидат у депутати мав набрати 50 % голосів зареєстрованих виборців при 50%-вій явці на вибори.

Комуністи і соціалісти йшли на вибори під гаслами соціального реваншу. В їх передвиборчих програмах передбачалося: скасування



посади Президента України (у комуністів — конституційною більшістю Верховної Ради, у соціалістів — шляхом референдуму); визнання необхідності подвійного громадянства; ефективний контроль за зовнішньоекономічною торгівлею та валютними доходами (у комуністів), запровадження державної монополії зовнішньої торгівлі з поступовою лібералізацією (у соціалістів); перехід до лімітованого розподілу за доступними цінами мінімуму товарів першої необхідності (у комуністів), грошова реформа конфіскаційного типу (у соціалістів)<sup>22</sup>.

Економічні заходи, які принципово не відрізнялися від перелічених вимог лівих партій, уряд Ю. Звягільського здійснював з осені 1993 р. Саме вони за відсутності диктатури, в умовах якої тільки й могла функціонувати командна економіка, спричинили цілковитий господарський розвал.

Зубожілі люди у відчаї все частіше починали запитувати: якщо керманічі держави неспроможні забезпечити життєдіяльність незалежної України, то чи не краще було б відродити Радянський Союз? Під час виборів 1994 р. деякі кандидати пропонували найпростіший спосіб вирішення проблеми енергоносіїв — приєднання до Росії.

Передвиборча програма КПУ у питанні про майбутнє стосунків України з Росією була обережнішою. В ній йшлося про “відродження на принципово нових засадах союзу братерських народів, входження України як повноправного члена до Економічного союзу СНД”. Соціалісти говорили тільки про “відновлення і розвиток братніх стосунків”<sup>23</sup>, хоча в це гасло можна було вкласти не тільки такий зміст.

У виборах 27 березня і 10 квітня 1994 р. взяли участь 32 політичні партії. Виборці по-різному відреагували на бездіяльність владних структур перед обличчям кризи: переважна більшість народних депутатів попереднього скликання, яка балотувалася на новий строк (138 з 188), не була обрана; багато виборців залишилися вдома, демонструючи свою недовіру до всіх кандидатів. Під час весняних виборів 1994 р. було обрано тільки 340 депутатів. Повноваження двох депутатів Верховна Рада не затвердила<sup>24</sup>.

Верховна Рада України 13-го скликання почала працювати у травні 1994 р. у неповному складі. Згідно з нормами Конституції 1978 р., кількість голосів “за”, що є достатньою для ухвалення законів, вираховувалася від кількості депутатів, повноваження яких були визнані і не припинені в установленому законом порядку. Проте кворум визначався в загальноприйнятому порядку — половина повного складу депутатів (225 з 450). Конституція могла змінюватися, коли за це висловлювалося дві третини повного складу депутатів (300 з 450).

Це означало, що більшість для прийняття рішень становила 170 голосів (половина від наявного складу депутатів плюс один голос). Депутати розподілилися по десяти групах або фракціях. Комуністи,

зокрема, мали 84 голоси, соціалісти — 25, аграрники — 36, а разом — 145 голосів. Набрати потрібну більшість лівий блок, отже, міг лише за підтримки інших фракцій, а саме — міжрегіональної депутатської групи (27 голосів) чи групи “Єдність” (26 голосів), які стояли на про-російських позиціях і голосували здебільшого разом з лівими партіями<sup>25</sup>.

Таким чином, одразу після виборів ліві партії дістали контрольний пакет голосів у Верховній Раді. Незважаючи на те, що виборчий марафон тривав, ліві партії ініціювали прийняття Верховною Радою постанови “Про забезпечення діяльності народних депутатів України”. Текст її було ретельно приховано від засобів масової інформації, бо йшлося про “святе”: збільшення заробітної плати, звільнення зарплати народного депутата від податкового обкладання, надання йому безплатних путівок і додаткових коштів на оздоровлення тощо. Цілком зрозуміло, що наївна спроба приховати постанову від громадськості не вдалася. Під час додаткових виборів лівий блок втратив контрольний пакет голосів<sup>26</sup>.

Перші кроки лівої більшості в парламенті засвідчили наявність серйозної небезпеки для національних інтересів молодій державі. Верховна Рада фактично солідаризувалася з рішенням Одеської обласної ради припинити будівництво нафтоперевалочного терміналу й у першому читанні 14 липня 1994 р. ухвалила Закон “Про місцеві Ради та місцеве самоврядування”. Підготовлений депутатською комісією з питань діяльності рад і самоврядування до другого читання, цей законопроект вже мав назву “Про місцеві Ради депутатів трудящих”. Суть його полягала у фактичному відновленні на місцях радянської влади.

У нових турах голосування в 1994 р. було обрано ще 67 депутатів, після чого їх загальна кількість дійшла до 405. Хоча партії висували своїх кандидатів в усіх виборчих округах, вони здобули тільки 178 мандатів, 227 місць у парламенті належало безпартійним.

Більше половини мандатів, здобутих партіями, прийшлося на частку КПУ — 90. Ще 13 партій, які спромоглися провести своїх представників у парламент, усі разом дістали 88 мандатів. За кількістю місць у Верховній Раді Народний рух був на другому шаблі (20 мандатів), СелПУ — на третьому (19), СПУ — на четвертому (15), УРП — на п'ятому (11). Інші партії-переможці були представлені одним або кількома депутатами<sup>27</sup>.

У грудні 1994 р. Центральна виборча комісія запропонувала припинити виборчий марафон і відкласти на рік призначення виборів у 44 округах, де вони або тричі визнавалися за такі, що не відбулися через неявку виборців, або депутата не було обрано. Парламент погодився з пропозицією. Навіть у 1998 р. — останньому для Верховної Ради України 13-го скликання — 32 мандати не мали своїх господарів<sup>28</sup>.

На виборах комуністи і соціалісти були конкурентами, але після них виступили єдиним блоком. Головою Верховної Ради був обраний лідер соціалістів О. Мороз, а першим заступником голови — лідер СелПУ О. Ткаченко. Парламент України потрапив під контроль комуністів, хоч їхня перемога на виборах була відносною.

Ліві партії прагнули закріпити свій успіх на виборах Президента України. Єдиним кандидатом лівих сил став О. Мороз. У травні 1994 р. Центральна виборча комісія зареєструвала сімох кандидатів. Лише троє з них мали реальні шанси на успіх: Л. Кравчук, О. Мороз і Л. Кучма.

Напередодні президентських виборів, у червні 1994 р., Л. Кравчук висунув, а новообраний парламент затвердив кандидатуру В. Масола на посаду прем'єр-міністра.

Перший тур виборів не дав переваги жодному кандидату. Найбільше голосів набрав діючий Президент — 37,7 %. Проте його перевага над іншими кандидатами була відносною, а тому і маловартісною. За 2,5 року перебування при владі Л. Кравчук розгубив своїх прибічників. 1 грудня 1991 р. він переміг у першому турі, коли набрав 61,6 % голосів, а 26 червня 1994 р. проти нього висловилося 62,3 % виборців.

Не менш нищівної поразки у першому турі президентських виборів зазнав О. Мороз. Підтримуваний всіма лівими партіями, він спромігся набрати тільки 13,1 % голосів. Виборці не хотіли повертатися в минуле, хоча переважна їх частина з ностальгією згадувала про матеріальний рівень свого життя десятилітньої давності. Тому серед претендентів безумовним лідером став экс-прем'єр-міністр Л. Кучма, який набрав 31,3 % голосів.

10 липня Л. Кравчук і Л. Кучма вступили в безпосередню виборчу боротьбу один з одним. Діючий Президент максимально використав “адміністративний ресурс”. Проте в ситуації, що склалася, це дало здебільшого зворотний ефект. За Л. Кучму проголосувало понад 52 % тих, хто прийшов на виборчі дільниці, за Л. Кравчука — 45 %.

З ініціативи новообраного Президента 19 липня була опублікована спільна заява Л. Кучми, О. Мороза і В. Масола, в якій проголошувалася готовність керівників двох гілок влади дотримуватися чинної Конституції і змінювати її положення тільки з доброї волі обох сторін. Тобто вони зобов'язувалися розв'язати ключове питання про межі своїх повноважень шляхом консенсусу.

Конституційний процес в Україні розпочався з прийняття Верховною Радою Декларації про державний суверенітет. У цьому документі закріплювалися такі конституційні положення, як невід'ємне право українського народу на самовизначення, недоторканність території республіки, розподіл влади на виконавчу, законодавчу й судову,

рівність громадян перед законом, гарантування громадянських прав і свобод.

Восени 1990 р. Верховна Рада затвердила Конституційну комісію, перед якою поставила завдання опрацювати концепцію Основного Закону. У червні наступного року концепція була розглянута і затверджена. Після цього розпочалася безпосередня робота над текстом Конституції. В його основу були покладені Загальна декларація прав людини, пакти ООН про економічні, соціальні і культурні права та інші основоположні міжнародні правові документи.

Різні варіанти проекту обговорювалися в Інституті держави і права АН України, інших науково-дослідних установах правничого профілю. Комісія залучила до експертизи проектів провідних спеціалістів конституційного права. Після публікації проектів для широкого обговорення до Конституційної комісії надійшли десятки тисяч поправок і доповнень.

Найбільш складною виявилася проблема розподілу владних повноважень між Верховною Радою і Президентом України. Більшість депутатів парламенту не бажала передавати Президенту виконавчу владу в повному обсязі. Через це конституційний процес зайшов у глухий кут. Діючою залишалася Конституція УРСР 1978 р., до якої внесли більше двох сотень поправок. Поправки іноді суперечили первинному тексту або іншим поправкам, і Основний Закон не виконував повною мірою своєї основної ролі — забезпечувати стабільність політичного життя.

У вересні 1994 р. була утворена нова Конституційна комісія, співголовами якої стали Президент України і голова Верховної Ради. Відновилася рутинна робота над текстом Конституції.

Невдовзі Л. Кучма зробив рішучий крок: вніс до Верховної Ради проект конституційного закону “Про державну владу та місцеве самоврядування”. Проект містив конкретні пропозиції про розмежування влади по законодавчій і управлінсько-розпорядчій лінії, а тому не міг не порушувати багатьох статей діючої Конституції 1978 р., побудованої на принципі нероздільності влади. Верховна Рада, в разі прийняття цього закону, віддавала Президентові України істотну частину владних повноважень.

Виступаючи 22 грудня 1994 р. у парламенті з обґрунтуванням внесеного законопроекту, Л. Кучма заявив гранично відверто: “Треба визнати помилковим привласнення управлінських функцій парламентом та місцевими радами. Біда Верховної Ради зразка 1991 року не в тому, що вона взяла на себе функції державного управління від комуністичної партії. В той час більше нікому було це зробити. Її помилка полягала в тому, що вона побоялася, а може, була неспроможною передати у повному обсязі виконавчі повноваження спочатку уряду, а пізніше — всенародно обраному Президенту. Фактично до липня

цього року в Україні існувала парламентсько-президентська республіка. І вона довела свою нежиттєздатність”<sup>29</sup>.

Недоліки цієї форми правління в умовах трансформації суспільства підтверджувалися незаперечним фактом: Україна опинилася позаду тих країн СНД, яких у 1990 р. вона випереджала, але які спромоглися дати собі раду з проблемою влади.

Озвучене Л. Кучмою трактування форми правління в Україні як парламентсько-президентської республіки було умовним. Форма правління визначається на основі прописаних у конституції повноважень органів влади. Залежно від співвідношень в обсязі повноважень законодавчої та виконавчої влади держава може бути президентською, парламентською, парламентсько-президентською або президентсько-парламентською. Однак чинна на той час в Україні радянська конституція містила в собі фундаментальні суперечності якраз у цій сфері.

Л. Кучма не випадково обмежив час існування “парламентсько-президентської” форми правління періодом до липня 1994 р. Від липня до грудня 1994 р. у законодавчому полі хоча й не відбулося жодних змін, проте відразу після затвердження на посаді новообраний Президент України здійснив цілу низку важливих ініціатив одночасно на багатьох напрямках. Його діяльність перекривала або компенсувала бездіяльність непристосованих до функцій виконавчої влади комісій і керівництва парламенту. Республіка явочним порядком ставала президентсько-парламентською.

Коли у квітні 1995 р. почала свою роботу третя сесія Верховної Ради України, соціалісти й особливо аграрна фракція відмовилися від беззастережної підтримки комуністів. Міжрегіональна депутатська група (МДГ) і “Єдність” теж почали голосувати самостійно<sup>30</sup>.

Це яскраво виявилось під час проходження президентського законопроекту про державну владу. Безвідповідальна поправка комуніста В. Терещука про надання голові Верховної Ради функцій глави держави набрала 93 голоси. За неї проголосувало тільки семеро соціалістів, хоч головою парламенту був лідер їхньої власної партії. Зате пропозиція надати Президенту поряд з повноваженнями глави держави функції глави виконавчої гілки влади з досить широкими повноваженнями набрала 221 голос (55 %) і була схвалена. За неї проголосувало 19 % комуністів, 41 % соціалістів, 72 % аграрників, а також переважна більшість депутатів інших фракцій та груп<sup>31</sup>.

18 травня 1995 р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про державну владу і місцеве самоврядування”. Згідно з ним Президент ставав главою виконавчої гілки влади. Склад уряду він формував сам, без узгоджень і затверджень парламентом. Він очолював і систему місцевих органів виконавчої влади. Пропозиція комуністів про місцеву владу у вигляді рад депутатів трудящих, тобто радянську владну вертикаль

аж до Верховної Ради, не пройшла. Органами влади від обласного до районного рівня (а також у містах центрального підпорядкування — Києві та Севастополі) ставали державні адміністрації, главами їх Президент повинен був призначати обраних безпосередньо населенням голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишалися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету та програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів державних адміністрацій (без організаційних наслідків для останніх у разі негативної оцінки їхньої діяльності).

Таким чином, Президент за короткий період з грудня 1994 р. по травень 1995 р. спромігся забезпечити ухвалення закону, який створював основу для розбудови ефективної вертикалі виконавчої влади. Президентська складова влади стала виходити на перший план.

Державний устрій змінювався без застосування сили. Контролюючи силові структури, глава держави діяв виключно в конституційному полі, хоча кінцевою метою його дій була якраз зміна Конституції України. Найбільш вагомим засобом політичного тиску на парламент були заяви про звернення до громадян України з приводу отримання від них мандата народної довіри.

Логіка політичного тиску призвела до того, що закон про державну владу і місцеве самоврядування, який мав конституційний статус, був ухвалений простою більшістю голосів.

Про те, що цей закон не набере конституційної більшості голосів, було відомо заздалегідь. Після довиборів баланс політичних сил у парламенті змінився, але ні праві, ні ліві не мали переважної більшості, а їх порозуміння з принципових на той час питань було неможливим. На тлі всеохоплюючої кризи, спричиненої труднощами трансформаційного періоду, виникла локальна політична криза, з якої необхідно було знайти вихід.

Єдиним виходом залишалось звернення до народу. Мандат на владу Президент України дістав в умовах суцільного господарського розвалу. Його перші заходи з подолання економічної кризи виявилися швидкими й ефективними, тому звернення до народу за підтвердженням довіри було цілком логічним. 31 травня 1995 р. Л. Кучма видав указ про організацію опитування громадської думки щодо довіри Президенту і Верховній Раді. Питання у бюлетені формулювалося так: “Кому Ви довіряєте — Президентові України чи Верховній Раді?”. 1 червня Верховна Рада на цей указ наклала вето.

Для противників Л. Кучми в парламенті опитування несло реальну загрозу. Вони не мали конструктивної програми, яку могли б протипоставити президентській. Ситуація погіршувалася неможливістю застосувати звичну популістську риторіку. Предметом кризи було суто конкретне питання: прийнятий більшістю депутатів Верховної Ради Закон України “Про державну владу і місцеве самоврядування”.

Знову, і вже не вперше з 1989 р., ліві сили опинилися перед необхідністю відступити, здати противнику утримувані ними рубежі.

Однак і президентська позиція була вразливою. Згідно з чинною Конституцією, глава виконавчої влади не міг влаштовувати референдум без згоди парламенту. Опитування не могло мати юридичних наслідків. Якби результати опитування й були позитивними для Президента України, він не міг би легітимно скористатися ними для реформування системи влади.

Тому обидві сторони утрималися від звернення до виборців і почали працювати над формулою компромісу. 8 червня 1995 р. криза влади була вичерпана укладенням Конституційного договору терміном на один рік між Президентом України і Верховною Радою. Під договором, який в основному відтворював положення закону “Про державну владу і місцеве самоврядування”, поставило свої підписи більше половини депутатів. Тимчасово, строком на один рік припинялася дія положень Конституції 1978 р., які суперечили угоді. На цей строк обмежувалися повноваження парламенту та місцевих рад і, відповідно, розширювалися нормотворчі й адміністративні функції виконавчої влади.

Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом був нестандартним кроком. Він забезпечував керованість держави на основі принципу розподілу влади і давав час на пошуки компромісних рішень в опрацюванні пострадянської конституції.

Рік минув у гострих суперечках. У лютому 1996 р. Конституційна комісія передала на розгляд парламенту проект Основного закону разом із зауваженнями своїх членів, нерідко протилежними за змістом. Проект розглядався майже три місяці. Відбулося три офіційні читання.

Ліві партії не погоджувалися з президентською стороною за такими головними пунктами: розподіл повноважень між гілками влади; визнання приватної власності на засоби виробництва, перетворення української національної символіки на державну, ненадання російській мові державного статусу, статус Республіки Крим.

Знову виникло питання про звернення до народу, на цей раз у формі референдуму, а не опитування. Рада національної безпеки і Рада регіонів рекомендували оголосити референдум щодо затвердження Основного закону в редакції, внесеній Конституційною комісією на розгляд до Верховної Ради. Ця редакція передбачала двопалатну структуру парламенту, названого Народними Зборами. Верховна Рада не погодилася з президентським проектом і під час дебатів внесла до нього багато поправок. З частиною поправок Л. Кучма погодився, аби прийняти Конституцію України. Зокрема, він дав згоду на однопалатний парламент. На референдум, однак, передбачалося внести

первісний президентський проект, без врахування напрацювань парламентських дебатів.

За чотири дні до вичерпання строку дії Конституційного договору, 4 червня 1996 р., Верховна Рада ухвалила у першому читанні доопрацьований проект нового Основного Закону. Однак перспектив на його ухвалення в цілому не було. 26 червня Л. Кучма видав указ “Про проведення Всеукраїнського референдуму з питання ухвалення нової Конституції України”.

В ситуації гострої політичної кризи у парламенті була сформована узгоджувальна комісія, яку очолив народний депутат М. Сирота. 27 червня Верховна Рада почала своє історичне засідання, присвячене розгляду Конституції. Крок за кроком узгоджувалися позиції різних політичних сил і визначався той текст, який міг бути ухвалений конституційною більшістю голосів. Президентська сторона не відступила від принципових позицій у сфері розподілу влади, права приватної власності, державної символіки, державного статусу української мови. З деяких питань були досягнуті взаємні поступки. Ліві не заблокували затвердження синьо-жовтого прапора як державного, а праві погодилися зберегти за Кримом статус автономної республіки.

Постатейне узгодження проекту Конституції тривало день і ніч. Остаточне голосування відбулося вранці 28 червня. Відпрацьований узгоджувальною комісією М.Сироти і вже прийнятий постатейно проект набрав при голосуванні в цілому 315 голосів при необхідному мінімумі в 300 голосів.

У аграрників не голосували двоє, відсутніми були теж двоє, а 21 депутат підтримав проект Конституції. За прийняття проекту висловилися також 17 соціалістів, тобто переважна більшість цієї фракції. Шестеро висловилися проти, двоє утрималися, двоє були відсутні.

Під тиском пропрезидентських сил і через “зраду” своїх союзників комуністична фракція під час голосування розкололася. Проти прийняття Конституції проголосували тільки 29 з 89 депутатів від КПУ. 10 комуністів були відсутні, 20 — не голосували, 10 — утрималися при голосуванні й, нарешті 20 — підтримали Конституцію<sup>32</sup>.

Україна не стала президентською республікою, як це передбачав проект Л. Кучми. Однак вона не стала і парламентською республікою, на чому наполягали ліві партії.

Конституція увібрала в себе багато компромісних формулювань і навіть деякі логічні казуси, допущені випадково або свідомо. Вони утруднюють користування Основним Законом або допускають різне його тлумачення. Проте недосконалість тексту, опрацьованого в гострій політичній боротьбі, не зменшує доленосного значення Конституції. Вона упорядкувала політичне життя українського народу в перехідну добу кардинальних зрушень.



Поряд з детально виписаними функціями законодавчої і виконавчої влади Основний Закон окреслював права й обов'язки судових органів. Зокрема, Конституційний Суд повинен був тлумачити конфліктні ситуації в житті суспільства з точки зору Основного закону, а також відповідність дій законодавчих і виконавчих органів влади його вимогам.

У політичній боротьбі, яка продовжувалася, норми Конституції не задовольняли нікого. Керівництво КПУ не внесло у партійний виборчий список на наступних парламентських виборах тих членів своєї парламентської фракції, які голосували за Конституцію України. Л. Кучма включив вимогу ревізії деяких статей Конституції 1996 р. у свою передвиборну програму на чергових президентських виборах.

Ухвалена Конституція окреслила рамки подальшої політичної боротьби. Політичні сили, які виходили за межі конституційних норм, ставали позасистемною опозицією, і проти них природним чином об'єднувалися всі ті, хто бажав зберегти в державі мир і спокій. У разі порушення Конституції органами державної влади ставала можливою апеляція до громадськості і міжнародного співтовариства, оскільки насилля над Конституцією з точки зору міжнародного права є злочином.

П'ятирічний ювілей Конституції у червні 2001 р. святкувався в Україні урочисто й широко. За п'ять років до Основного Закону не було внесено жодних змін. Зокрема, зазнали невдачі спроби Л. Кучми посилити президентську владу внесенням відповідних поправок, прийнятих на Всеукраїнському референдумі. Невдалими були й спроби лівих партій посилити владу парламенту — аж до ліквідації президентської посади.

Позиція лівих диктувалася елементарним бажанням встановити контроль над владою. Вони розуміли, що формування більшості в парламенті для них є реальною справою, тоді як вибороти посаду Президента України проблематично. Їх не турбували ускладнення, що неминуче сталися б в Україні за відсутності сильної виконавчої влади.

Позбутися президентської влади в Україні хотіли також ті, хто бажав перетворити СНД на новий Радянський Союз. На “круглому столі”, організованому “Независимой газетой” (Москва) 25 квітня 2001 р., директор Інституту країн СНД К. Затулін висловився цілком відверто: “Нам взагалі не потрібна президентська влада в Україні, буде краще, якщо це буде парламентська республіка. Наш національний інтерес зовсім не полягає в тому, щоб Україна стала могутньою державою, з якою ми повинні були б рахуватися”.

Навряд чи подібні висловлювання міг би дозволити собі хто-небудь із керівників науково-дослідних установ при Євросоюзі щодо однієї з держав-членів Союзу.

П'ятиріччя від дня прийняття Конституції України стало приводом для різноманітних соціологічних опитувань, в ході яких стала зрозумілою вся відносність популярності Основного Закону. Правильну відповідь на питання про те, що святкується 28 червня, дали тільки 44,7 % опитаних (щоправда, у 2000 р. — 39,1 %) <sup>33</sup>.

Не менш показовий результат дало опитування серед користувачів Інтернету — молодого і, як правило, освіченого прошарку суспільства. Обираючи один з трьох варіантів відповіді на питання “Що становить собою Конституція України?”, учасники опитування висловилися таким чином:

— це Основний Закон України, і все законодавство та управління в країні підпорядковане йому — 0 %;

— це декларативний документ, який нікого ні до чого не зобов'язує — 24 %;

— це Основний Закон України. Але до того, щоб він став таким, треба ще довго йти й владі, й суспільству — 65 %.

Мали утруднення при відповіді або не відповідали — 11 % <sup>34</sup>.

Є показовим той варіант відповіді, який обрали дві третини опитуваних. Він засвідчував, що Україну чекає процес оптимізації політичної системи і консолідації державної влади.

#### ДЖЕРЕЛА і ПРИМІТКИ

<sup>1</sup> Кучма Леонід. Вірю в український народ. — К., 2000. — С. 73.

<sup>2</sup> Там само. — С. 73, 400.

<sup>3</sup> Там само. — С. 400, 416.

<sup>4</sup> Там само. — С. 400.

<sup>5</sup> Шляхом радикальних економічних реформ. Матеріали до доповіді Президента України про основні засади економічної та соціальної політики. — К., 1994. — С. 3, 7.

<sup>6</sup> Кучма Л. Д. Україна: підсумки соціально-економічного розвитку та погляд у майбутнє. // Україна на порозі XXI століття: уроки реформ та стратегія розвитку. — К., 2001. — С. 11.

<sup>7</sup> Новітня історія України (1900—2000). — С. 580.

<sup>8</sup> Там само. — С. 580—581.

<sup>9</sup> Литвин В. Політична арена України. Дійові особи та виконавці. — К., 1994. — С. 318.

<sup>10</sup> Шляхом радикальних економічних реформ. — С. 3, 5.

<sup>11</sup> Українські ліві: між лєнінізмом і соціал-демократією. — К., 2000. — С. 36.

<sup>12</sup> Там само. — С. 42.

<sup>13</sup> Там само. — С. 46, 48.

<sup>14</sup> Там само. — С. 36—37.

<sup>15</sup> Литвин В. Політична арена України. Дійові особи та виконавці. — К., 1994. — С. 359.

<sup>16</sup> Голос України. — 1993. — 29 вересня.

<sup>17</sup> Шляхом радикальних економічних реформ. — С. 10.

<sup>18</sup> Там само. — С. 5.

<sup>19</sup> Алексєєв Ю. М., Кульчицький С. В., Слюсаренко А. Г. Україна на зламі історичних епох. — К., 2000. — С. 128.

<sup>20</sup> Шляхом радикальних економічних реформ. — С. 8.

- <sup>21</sup> *Кучма Леонід*. Вірю в український народ. — С. 43—72.
- <sup>22</sup> Українські ліві: між ленінізмом і соціал-демократією. — С. 84.
- <sup>23</sup> Там само.
- <sup>24</sup> Історія України: нове бачення. — Т. 2. — С. 402.
- <sup>25</sup> Українські ліві: між ленінізмом і соціал-демократією. — С. 92.
- <sup>26</sup> Там само. — С. 93.
- <sup>27</sup> Вибори в Україні 1994 року (друге, доповнене видання). — К., 1995. — С. 32.
- <sup>28</sup> Українські ліві: між ленінізмом і соціал-демократією. — С. 102.
- <sup>29</sup> *Кучма Леонід*. Вірю в український народ. — С. 53.
- <sup>30</sup> Там само. — С. 92, 102.
- <sup>31</sup> Там само. — С. 100—101.
- <sup>32</sup> Там само. — С. 106.
- <sup>33</sup> День (Київ). — 2001. — 27 червня.
- <sup>34</sup> Там само. — 20 червня.
-