

4. Скворцов О.Ю. Третейское разбирательство предпринимательских споров в России. М., 2005. - С.131.  
5. Степанюк А. Взаємодія національних правових систем як принцип міжнародного приватного права // Право України. - 2005. - N 10. - С. 111-114.  
6. Цірат Г.А. Міжнародний комерційний арбітраж. Київ., 2002. - С.15.

7. Цыганова Е.М. Преимущества и принципы третейского разбирательства. С.17.  
8. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України // Право України. - 1999. - N 1. - С. 5-7.  
9. Шишкин С.А. Составительность в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М.,1997. - С. 97.

УДК: 342.5 : 329 (477) "19"



*Морою В. В.*

*здобувач кафедри Новітньої історії України  
історичного факультету ЗНУ*

## **ПОЧАТОК СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ФУНДАМЕНТУ ЛОГІКИ ПАРТІЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ПРОТИСТОЯННЯ ВИКОНАВЧОЇ ТА ЗАКОНОДАВЧОЇ ГІЛОК ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

(ПЕРША ПОЛОВИНА 90-Х РР. XX СТОЛІТТЯ)

Для більшого розуміння витоків подій в країні 2004-2008 рр. слід звернути увагу передусім на процеси, які відбувались ще на початку 90-х. Вже тоді Україна зіштовхнулася з необхідністю створення власного законодавства, яке регламентувало б функціонування політичної системи взагалі та політичних партій зокрема. Відсутність легітимного українського законодавства приводила до політичних конфліктів як на загальносоюзному так і республіканському рівнях. Втім події

серпня 1991 р., та прийняття Акту про Незалежність України поклали край пошукам балансу між загальносоюзним та республіканським законодавством. Українське суспільство отримало унікальну можливість створити власну, а тому нову законодавчу базу існування політичної системи країни.

Питанню особливостей процедури створення власне української моделі влади згодом буде присвячено багато досліджень. Працювали в цьому напрямку і юристи -

В. Журавський, О. Мурашин, Л. Сипенко, Г. Федоренко. Виказали власне бачення політологів І. Пладуняк, В. Звірківська, О. Мороз. Пропонували варіанти доскональних владних відносин управлінці В. Баштанник, О. Радченко, В. Токвенко, І. Шкурат.

В реальному житті вийшло дещо інакше. Так склалося, що на початку 90-х приймалися закони, укази, постанови, рішення як законодавчими і виконавчими гілками влади, так і партіями, що визначили у подальшому не створення нової, а реформування існуючої системи владних відносин.

Мова йде перш за все про постанови законодавчого органу країни щодо департизації та надання додаткових повноважень Голові ВРУ. Ними було закладено тенденцію до сталості політики департизації суспільства та постійних спроб надання додаткових владних повноважень виконавчій вертикалі. Створенням останньої переймався Л. Кравчук протягом 1991-1994 рр. Її посилював та удосконалював Л. Кучма в 1994-2004 рр., захищав та відвойовував В. Ющенко в 2005-2008 рр. В свою чергу ВРУ за ініціативою політичних партій у її складі намагалася цю гілку влади обмежити, через спроби законодавчого надання більших повноважень радам (СПУ), або ж взагалі її ліквідації (КПУ).

Правове оформлення такої логіки політичного життя країни почалось з прийняття Постанови Президії ВРУ стосовно власності КПРС на території республіки [1] та Указу від 25 серпня 1991р. про заборону діяльності КПУ [2]. З іншого боку 26 серпня 1991 р. Пленум ЦК КПУ приймає постанову в якій висловлює незгоду з цим та доручає О. Морозу Є. Мармазову, Г. Марченко та ін., представляти інтереси КПУ на час її заборони. Майже одночасно "Голос України" друкує проект Постанови (автор С. Хмара), який був спробою введення практики лustrації стосовно членів КПРС в Україні. Зайве і говорити, що даний документ так і не було верованою О. Морозом "більшістю" прийнято. Навпаки, 7 вересня 1991 р., розпорядженням Л. Кравчука було визначено, що "працівники,

які вивільняються з партійного апарату, не можуть бути обмежені в зайнятті, будь-яких посад... Будь-яке обмеження їхніх прав та свобод не допускається" [3, С. 2]. Це закріпило другу тенденцію в законотвірній діяльності - намагання зберегти партійно-радянську системи владних відносин. Боротьба двох принципів - департизації та повернення до партійності самоврядування, стала основним мотивом як політичної боротьби, так і логіки побудови законодавчого поля функціонування політичної системи та діяльності політичних партій.

Тенденція щодо департизації була втілена вже протягом осені 1991-1992 рр. Так, в законах про Національну Гвардію та Прикордонні війська проголошувався позапартійний статус останніх [4, 5]. Продовженням цієї політики став виступ Л. Кравчука на III з'їзді Руху в березні 1992 р. [6]. В ньому було наголошено на необхідності розмежування виконавчої гілки влади та місцевих рад в бік перерозподілу владних повноважень на користь першої через новий закон про місцеве самоврядування. А тому, вже в березні 1992 р. з'являється посада Представника Президента України, умовою діяльності якого є обов'язкова позапартійність [7, С. 2].

Всі ці законотвірні кроки, що посилювали департизацію органів влади та суспільства в цілому, проходили на тлі певної розгубленості ліво-консервативного та націонал-патрістичного таборів. Перші шукали шляхів поновлення діяльності задля повернення у владу, другі не знали що з нею робити, а тому втрачали законотвірчу ініціативу та занурювались у внутрішньопартійні чвари. "Вдала" політична кон'юнктура, яка крім того посилювалася конфліктним обговоренням концепції майбутньої Конституції України у ВРУ, надихала Президента України на подальші кроки в напрямку посилення власної вертикалі влади та відбору політичних важелів у партій та громадських організацій.

З осені 1991 р. і протягом 1992 р. Л. Кравчуком було закладено фундамент майбутнього авторитаризму Л. Кучми та

політичної невизначеності В. Ющенка. Мова йде про створення нового інституту влади - Президент України. Крім повноважень останнього, при даному інституті влади формувалась нова система політично-правових відносин. В лютому 1992 р. з'явився дорадчий орган Державна Дума України, яка згодом в 1993 р. трансформувалася в Адміністрацію Президента, а в 2005 р. перейменовується на Секретаріат Президента. Логічним завершенням створення виконавчої вертикалі влади стали "Положення про місцеву адміністрацію" від 14 квітня 1992 р., які через місяць було доповнено змінами до закону про ради народних депутатів та постановою ВРУ про внесення змін в закон щодо введення в дію закону про Представника Президента. Згідно цьому комплексу актів, після створення місцевої державної адміністрації виконавча і розпорядча діяльність виконкомів рад припинялися. Фактично в поєднанні з інститутом Представника Президента, а згодом з Головою Державної Адміністрації створилася самодостатня владна структура. Додаючи до цього норми законодавства, які регламентують її діяльність на засадах позапартійності, знаходимо відповідь на питання природи конфлікту між Президентами України та ВРУ всіх скликань, що формувалася за партійним принципом. "Коренем зла" стало те, що в виконавчій вертикалі влади законодавчо немає місця будь-якій партії. Більше того, ця гілка влади і сама не потребує партійного втручання. Ось чому через всю історію новітньої політичної боротьби "червоною смугою" проходить боротьба СПУ з Президентом, а КПУ взагалі з інститутом президентства. Зникнення з політичного обриву партій, що потрапили в орбіту впливу гаранта конституції ( ПДВУ, НДП, СДПУ(О)) в такому ракурсі отримує цілком логічне пояснення.

Критична скла даного конфлікту збільшувалась із законодавчим зростанням ролі політичних партій. Вагомість останніх, як різновиду асоціацій, зростала не лише завдяки їх лідерам та власним діям. Підвищував їх

статус і Закон. Так, в 1990 р. для реєстрації політичної партії, рівно як і будь якого іншого громадського об'єднання, вимагалися лише "...заява, статут, витяг з протоколу установчого з'їзду (конференції), рішення про створення партії, її назву та керівні органи" [8]. При цьому допускалася діяльність місцевих, республіканських, міжреспубліканських та міждержавних об'єднань [9]. Втім, з часом для реєстрації вже було необхідно мати 300 членів партії та їх списки і вимагалась більша кількість документів, крім вище зазначених, ще й "...матеріали що містять: відомості про засновників, філії" [10]. Паралельно вводився реєстраційний збір від 750 до 4000 крб. З огляду на події 1991 р., було внесено корективи і в законодавство про громадські об'єднання. 16 червня 1992 р. Президент України підписав підтриманий й ВРУ новий Закон України "Про об'єднання громадян". Згідно з ним вже розрізнялось два види громадських об'єднань:

- політична партія - це об'єднання прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництва в їх складі;

- громадська організація - це об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Законодавчо вводилась заборона на створення і діяльність об'єднань громадян, зокрема "політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України", та вимога мати вже не 300, а 1000 підписів на підтримку партії при реєстрації. Тепер на законодавчому рівні закріплювалася єдина законна структура партії - масова, яка має статут, індивідуальних членів партії з внутріпартійними обов'язками та правами, що об'єднуються в місцеві організації. Це було фактичним нав'язуванням принципів будови, притаманної виключно

лівим партіям. Мав закон і інші наслідки - всі громадські об'єднання змушені були до 1 січня 1993 р. визначитися з тим - партія вони, чи громадська організація. Що і сталося. Мініюстом на вказаний строк було зареєстровано 20 політичних партій.

Політичні реалії початку 90-х вимагали не лише законодавчих змін, а й владних. Нові інститути влади не знаходили між собою компромісу з одного боку, Верховна Рада, обрана за законодавством УРСР як частина єдиної системи представницьких органів державної влади СРСР, на 1993 р. такою вже не була. З іншого політичні партії, роль яких зростає з початку року, в більшості не мали депутатського корпусу. Разом все це і призвело до розуміння необхідності дострокових виборів. Але в якому форматі - вирішувалось на законодавчому рівні. Беручи до уваги, що ідея всенародним референдумом вересня 1993 р. провалилася, а Закон Української РСР "Про вибори народних депутатів УРСР" не відповідав реаліям життя на порядку денному стала необхідність прийняття нового виборчого законодавства. У ньому зокрема, і передбачалося врахувати нову роль партій в житті країни.

3 серпня 1993 р. були оприлюднені пропозиції комітету ВРУ щодо основних положень нового виборчого закону. А вже в листопаді того ж року ВРУ його прийняла. Новий документ зберігав мажоритарну систему виборів. Разом з тим, на відміну від попереднього закону вперше з'явилось право громадян висувати претендентів та кандидатів в нардепи через політичні партії та їх блоки. Залишаючи аналогічні права за трудовими колективами закон відбирав їх у колективів системи освіти та військових частин і, що не менш важливо, у громадських організацій. Останнє залишало поза активним виборчим процесом не лише культурні чи то спортивні товариства, а й активних учасників політичного життя країни - молодіжні і студентські організації та профспілки. Це ще більш підвищувало роль партій як суб'єктів виборчого процесу. Але з іншого боку норми

виборчого закону ставили саме партій в невідгідні умови. Згідно процедури висунення претендента та кандидата в народні депутати вимагалось як мінімум 300 підписів громадян на підтримку, при цьому один виборець міг підтримати лише одну особу. Тобто, партії, яка б мала бажання висунути кандидатів по всіх 450 округах треба було зібрати 135 000 підписів. Об'єктивно жодна з партій на той час не мала такої кількості членів. І ліві, і праві передусім працювали в регіонах, які і так їх підтримували і не ставали загальнонаціональними. За винятком партій та їх блоків, в основу яких покладался адмінресурс - наприклад Межрегіональний Блок Реформ. Залишилися в новому законі і вимоги щодо 50% явки виборців для визнання виборів такими що відбулись. Переможця перегонів мала підтримати більша частина виборців округу. Конкретно - не менше ніж чверть всіх громадян з правом голосу. Останнє було новим в виборчій практиці і штучно перетворювало вибори в перманентний процес. Тому навіть через два роки в 24 округах вибори так і не відбулись (12 - в м. Київ, 3 - в Харківській, по 2 - в Сумській і Одеській та по одному в Вінницькій, Волинській, Житомирській, Київській, Херсонській областях).

Характерною рисою даного періоду історії країни було те, що змагання гілок влади та законодавче зміцнення політичних партій проходило на тлі відсутності власне Конституції України. Що ставило під сумнів названі здобутки та надавало можливість змінювати закони в залежності від політичної кон'юнктури та складу ВРУ. Яскравим прикладом цього стало підписання в 1995 р. компромісного Конституційного договору між Президентом та ВРУ. Конфлікт гілок влади щодо розмежування повноважень законодавчої і виконавчої влади був настільки гострим і принциповим, що в Конституційному договорі забули навіть згадати про політичні партії та громадські об'єднання. Хоча за народом визнавалась першоджерельність влади, яку він здійснював безпосередньо шляхом референдумів,

реалізовував він її, згідно документу, лише через систему державних органів влади та місцеве самоврядування. Не дивлячись на те, що суспільне життя згідно утопі базувалося на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, а майбутні вибори передбачалося провести за мажоритарно-пропорційною системою, документ не давав визначення, який саме суб'єкт виборчого права та політичної системи країни буде наповнювати ту багатоманітність та пропорційність. Це зайвий раз вказувало на нагальну необхідність прийняття повноцінної Конституції.

Сам же конституційний процес, який почався з 24 жовтня 1990 р., закінчився лише в "конституційну ніч" 28 червня 1996 р. За шість років опрацюванням можливих варіантів Конституції займалося декілька комісій, які були сформовані в 1990, 1994, 1996 рр. Концепція та проект основного закону країни розглядалися ВРУ в 1991, 1992, 1993, 1995, 1996 рр. Вносились вона і на всенародне обговорення в 1993 р. За цей час припинила свої повноваження ВР УРСР XII та була обрана ВРУ XIII (II) скликання, Л. Кучма змінив Л. Кравчука на посаді Президента України. В країні двічі відбувся референдум (березень, грудень 1991 р.) і ще двічі його відміняли (1993 та 1995 рр.). Заборонена в 1991 р. КПУ в 1993 р. відновила свою діяльність. Народний Рух України за Перебудову перетворився на партію і дав життя цілій низці націонал-демократичних організацій. Всі ці події та фактично нова законодавча база, яка регламентувала політичну систему країни наклали свій відбиток на зміст і дух нової Конституції України.

Проте прийняття Конституції України не лише окреслило рамки правових пошуків законодавців країни, а й обумовило декілька напрямків подальшого реформування законодавчого поля діяльності політичних партій.

По-перше, зміст основного документу диктував нагальну необхідність прийняття абсолютно нових законів, які випливають з її тексту. Таких нараховувалося близько тридцяти [11, С. 15].

По-друге, ціла низка законів потребувала внесення поправок, задля приведення їх у відповідність до норм Конституції. Зокрема такі роботи вимагали Закони України "Про об'єднання громадян", "Про всеукраїнські та місцеві референдуми", "Про вибори народних депутатів", "Про регламент Верховної Ради України", "Про вибори Президента України", "Про державну службу", "Про Автономну Республіку Крим", "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування", "Про Конституційний Суд України" тощо.

По-третє, компромісність тексту Конституції при діаметрально протилежних поглядах політичних сил країни, авторів основного закону призвела до неврахування значної кількості поправок. Як це, наприклад, сталося із значною частиною пропонованих від Фракції "Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя", частково Соціалістичної фракції та Фракції Селянської партії України, а також особисто від депутатів, що не приєдналися до жодної фракції або групи - Н. Вітренко та В. Марченко. Останнє залишало повне право за вказаними політичними силами, з одного боку заради досягнення задекларованих принципів вести боротьбу з точки зору ідеологічної приналежності безпринципну. З іншого, намагалися законодавчо внести власне бачення побудови суспільства навіть ціною політичних криз або затягування процедури прийняття важливих для країни законів.

По-четверте, поява нових повноважень у Конституційного Суду України робило останній не лише єдиним органом, що міг шлукати Конституцію, а й перетворювало його на вельми ефективне знаряддя політичної боротьби або ж змін законодавства. КСУ неодноразово використовувався усіма політичними силами, позаяк на відміну від 226, або 301 голосу нардепа необхідних для прийняття закону, в цьому випадку достатньо було лише юридично вірно сформованого подання за підписом декількох десятків народних обранців. Тому КСУ за період з 1997

по 2007 роки прийняв понад 450 ухвал та рішень щодо конституційності тих чи інших норм права. Туж Конституцію було появлено 40-а ухвалами та рішеннями. Виносились ухвали стосовно відповідності основному закону і щодо інших актів, що іноді кардинально змінювало правила політичної гри. Як приклад рішення КСУ від 25 грудня 2003 р. згідно якому Президент України Л. Кучма перебував на даній посаді лише один раз, що фактично надавало йому право балотуватися втретє на президентських виборах 2004 р. [12, С. 316-334].

По-п'яте. Конституція фактично закріплює в країні децю реформовану, але радянську форму організації влади. Ради, які хоча і не пов'язані в загальну вертикаль, залишалися єдиною легітимною формою реалізації владних повноважень народом України. Це в свою чергу пояснює той факт що в затвердженому тексті основного закону не знайшла відображення ідея двопалатних Національних Зборів. Втім, остання законодавча новачка неодноразово використовувалась в подальшому в якості політичного тиску на парламент країни як Л. Кучмою (референдум 2000 р.), так і В. Ющенко - напередодні та протягом конституційної кризи 2007 р. Крім цього, завдяки ст. 157 в державі визнавалась єдина політично-економічна модель - соціально спрямована. Згідно вказаній статті будь-яке звуження прав та свобод громадян протизаконне. Це фактично ставило поза законом всі не ліві політичні сили та ідейні течії.

Всі названі фактори змінили докорінно правове поле України в секторі діяльності політичних асоціацій та посилюли протистояння гілок влади. Апогеєм його стали події 2004-2005 рр. та перманентні виборчі змагання 2006-2007 рр.

#### Перелік використаної літератури:

1. Постанова Верховної Ради УРСР "Про утворення тимчасової комісії Верховної Ради Української РСР у питанні щодо націоналізації

майна КПРС та ВЛКСМ на території України" // Відомості Верховної Ради, 1991. - N 22. - ст. 265.

2. Указ Президії Верховної Ради України "Про заборону діяльності Компартії України". // Відомості Верховної Ради, 1991. - N 44. - ст. 595.

3. Голос України від 10.09.1991 р.

4. Закон України "Про Національну гвардію України". // Відомості Верховної Ради, 1992. - N 1. - ст. 1.

5. Закон України "Про Привордонні війська України" // Відомості Верховної Ради, 1992. - N 2. - ст. 7.

6. Голос України від 22.11.1991 р.

7. Голос України від 20.03.1992 р.

8. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР "Про порядок реєстрації громадських об'єднань" від 28.09.1990 // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990. - N 49. - ст. 640.

9. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР "Про доповнення Постанови Президії Верховної Ради Української РСР від 28.09.1990 р. "Про порядок реєстрації громадських об'єднань" від 14 листопада 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990. - N 49. - ст. 641.

10. Тимчасові правила розгляду заяв про реєстрацію статутів громадських об'єднань. Постанова Ради Міністрів УРСР від 12 грудня 1990 р. № 385 // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990. - N 49. - ст. 641.

11. Коментар до Конституції України / Під редакцією д.ю.н. Опришко В. Ф. та ін. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - 376 с.

12. Конституція України (з офіційним тлумаченням Конституційного Суду України) / Редактор Жипінська В. Харків: Інформаційно-правовий центр КСИЛОН, 2007 р. - 376 с.