

Борис Максимець,
кандидат наук з державного управління,
директор видавництва "Освіта"

Історія становлення інституту парламентаризму в Україні

Стаття присвячена пошукам історичних витоків сучасного парламентаризму. Розглянуто Віче доби Київської Русі, Ради Козацької доби, сейми та магдебурзьке право, парламент Австро-Угорщини та Державну Думу Росії, радянську добу. Проаналізовано побудову сучасного парламентаризму на засадничо нових принципах.

Ключові слова: віче, рада, сейм, магдебурзьке право, парламент.

This article is devoted to searching the modern parliamentary. Analyzed Viche of the epoch Of Kyiv Rus, council of the Kozak epoch, Seim and Magdebur right, parliament of Austro-Hungary and state council of Russia, Soviet epoch. Analyzed building of modern parliamentary on the new principles.

Key words: viche, council, seim, Magdebur right, parliament.

Постановка проблеми. У наш час важливе місце серед провідних напрямів наукових досліджень посідає проблема парламентаризму і основної структури його реалізації - парламенту. Адже парламент відіграє провідну роль у житті країни, впроваджуючи політичний курс розвитку держави. Особливу увагу привертає до себе питання про існування чи, навпаки, відсутність у політичній історії України цього органу влади - парламенту і парламентаризму зокрема, оскільки при побудові будь-якої нової структури, у тому числі і в політичній площині, завжди велике значення має попередній досвід. Саме спираючись на досягнення і помилки минулого, майбутнє може бути набагато кращим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Парламент є предметом дослідження багатьох наукових праць і статей як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Помітний внесок у розробку цієї теми зробили такі видатні російські вчені, як М.В.Баглай, В.В.Маклаков, А.О.Мішин, М.О.Моргунова, Б.А.Страшун та ін. В Україні також виходить низка монографічних праць, наукових збірників з проблем парламентаризму. На особливу увагу заслуговують дослідження таких учених: В.С.Журавського, Л.Т.Кривенко, В.Ф.Погорілко, В.М.Шаповала, Ю.С.Шемшученка, П.П.Шляхтуна та ін.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишається те, що чимало дослідників займалися пошуками витоків парламентаризму в політичній історії України. Серед їх думок немає одностайності стосовно хронології цього явища на українських теренах.

Метою статті є спроба віднайти витoki українського парламентаризму в нашій багатовіковій історії як підґрунтя сучасного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Деякі вчені вважають, що про передумови українського парламентаризму можна говорити, починаючи ще зі скіфської доби. Прихильники іншої точки зору говорять про парламентаризм, починаючи з часів Київської Русі. Нарешті, ще одні дослідники наполягають на зародженні парламентаризму з часів Козацької республіки. При цьому дослідники схиляються до того, що про дане явище можна говорити лише за наявності в історії інститутів народоправства та представницької влади.

Отже, розглянемо докладніше аргументи вчених щодо проблеми походження інституту парламентаризму в Україні. Дуже мало дослідників підтверджують думку про те, що витоки парламентаризму існували ще до Київської Русі. Серед них відомий історик О.М.Мироненко, який бачить їх ще у скіфському суспільстві. Але більшість учених не знаходять достатніх підстав розглядати племінні зібрання того часу як прояви парламентаризму, і автор з ними згоден.

Зародження парламентаризму на українських землях відносять до часів Київської Русі такі дослідники, як Ч.Вайз та П.Кислий. Вони говорять про народне віче тих часів як про своєрідний політичний інститут, "який вирішував з давніх-давен долю народу" [5, с. 42]. Проте віче, хоча і посідало важливе місце в управлінні суспільними справами, з ним мусив рахуватися князь, все ж у ньому не брали участі широкі верстви населення, у ньому засідали, як правило, верхи суспільства [7, с. 220]. Таким чином, попри те, що в період князівської держави віче було наділене досить широким обсягом повноважень - ратифікація міжнародних угод, формування війська, а також ухвалення деяких фінансових та церковно-релігійних питань, вважати його інститутом парламентаризму в повному розумінні цього слова немає підстав.

У другій половині XIV ст. на Київській землі утворилася Литовсько-Руська держава. Це привело до появи на теренах України нових інституцій, серед яких так звані сойми, які мали вузькостановий характер (представляли інтереси шляхти) і відігравали роль своєрідних місцевих парламентів.

Із середини XV ст. з'являється такий інститут, як Пани-Рада. На початку вона діяла як дорадчий орган, але згодом обмежила повноваження князя і почала виконувати не лише законодавчу, а й виконавчу та судову функції. Суттєвим є той факт, що у випадку розбіжностей між Пани-Радою і князем перевагу мала Рада. На початку XVI ст. інститут Пани-Ради трансформувався у Сойм.

Водночас відбувався шалений розвиток міст, що приводив до формування міщанства, якому надавалась самоуправа у вигляді магдебурзького права. Жителі міста самостійно обирали міську раду, яка вирішувала питання оборони міст, податкової політики, правопорядку, виконання судових рішень. Крім цих місцевих сеймиків, велике значення мав загальний Сейм, який давав згоду на оголошення війни, регламентував податки, обирав Ве-

ликого князя. Згодом він перетворився на двопалатний парламент Речі Посполитої.

Таким чином, такі інститути, як Пани-Рада, Сойм та Сейм були органами представницької влади і здійснювали законодавчі функції. І оскільки вони діяли на землях України і за невеликої участі української шляхти, то можна вести мову про перший в українській історії приклад представницької влади. Хоча і характеризувати цей досвід як суто український не можна, оскільки творився він здебільшого не представниками української нації і, можна сказати, був нав'язаним.

У середині XVI ст. на Україні з'являється Запорозька Січ. І багато хто з істориків починає відлік зародження українського парламентаризму саме з цієї доби. У Січі існувала Січова Рада, яка була тут вищим органом влади. Рада збиралась тричі на рік, проте були і позачергові скликання. При цьому право участі у зібранні мали абсолютно всі козаки. До компетенції Ради входили найважливіші питання: вибори кошового отамана, писаря, осавула, судді, курінних отаманів; вона перерозподіляла земельні угіддя серед куренів, старшин і козаків. Варто відзначити, що кошовий отаман щорічно звітував перед козаками щодо проробленої роботи - це була контрольна функція Ради. Крім того, ця інституція влади здійснювала також і судову функцію. Проте слід наголосити на тому, що хоча в Січовій Раді мали право брати участь усі козаки, реальна влада в ній належала все ж таки козацькій старшині, яка досить часто маніпулювала настроями серед козаків. Згодом це було підставою для поступового перетворення Січової Ради на Раду січової старшини, а згодом і утворення Генеральної Ради. Також у ті часи існувала так звана Чорна Рада, яка була своєрідною опозицією правлячій Раді, і участь в ній брали представники всіх станів козацтва. Таким чином, ці установи мали багато спільного з інститутами представницької влади цього часу, а саме: виконання законодавчих та контрольних функцій, представницький характер, регулярність зібрань тощо. Але класичним проявом парламентаризму їх назвати не можна. Крім того, необхідно відзначити, що в кризові періоди (війна тощо) Рада майже не мала ніякого впливу, адже всю владу в такі моменти перебирав на себе гетьман, що перешкоджало утвердженню засад реального парламентаризму, це взагалі ставить під сумнів демократичний характер правління за часів козацтва. А після гетьмана І.Мазепи роль колегіальних органів влади суттєво звузилася. Лише імператриця Єлизавета Петрівна в середині XVIII ст. дозволила проведення Генеральної ради з метою обрання гетьмана Лівобережної України - Кирила Розумовського. Оскільки він мало цікавився державними справами, то Гетьманщиною фактично правила Рада старшин, яка остаточно зникла у 1764 р. разом із Запорозькою Січчю.

Після ліквідації козацтва частина України підпорядковувалась Росії, інша - Австрії. В середині XIX ст. розпочав свою роботу перший австрійсь-

кий парламент - Рейхстаг, до якого входили й українські депутати, які висували вимоги щодо повернення захоплених земель, законодавчого закріплення права на землю, зменшення податків та запровадження ширшого самоврядування [1, с. 533]. З 1860 р. Галичина та Буковина здобули певну політичну автономію і право на власні парламентські установи - крайові сейми, на чолі яких стояв маршал, що фактично виконував функцію спікера. Крайовому сейму був підпорядкований виконавчий орган - крайовий комітет. Але діяльність цих сеймів контролювалась і схвалювалась адміністрацією австрійського імператора. Отже, деякі українські землі (Галичина і Буковина) в ті часі також відчували якісь ознаки представницької влади, хоч і не сповна. Що ж до іншої частини України, то там під впливом російського абсолютизму про парламентаризм говорили лише в теорії.

Унаслідок революційних подій початку ХХ ст. у Росії була створена Державна Дума, яка мала законодавчі повноваження, хоча вони й були обмежені необхідністю їх схвалення царем. У складі цієї Думи були і українські представники, політичною програмою яких було надання автономії Україні, створення системи місцевого самоврядування, гарантія навчання українською мовою у школах тощо.

Під впливом подій 1917 р. на противагу парламентським установам виникають так звані ради робітничих, селянських і солдатських депутатів, які мали стати, за ідеями вождя, диктатурою пролетаріату. Ці умови спричинили бурхливий розвиток ідей відновлення української державності й парламентаризму зокрема. Представники українських лібералів створили Українську Центральну Раду. Одним із основних моментів діяльності ЦРУ була поява Універсалів, через які було проголошено створення Української Народної Республіки і за якими встановлювалося "виключне право Української Центральної Ради видавати закони для Української Народної Республіки" [5, с. 42].

22 січня 1918 р. Центральна Рада проголосила IV Універсал, де відзначався той факт, що УНР стає самостійною, незалежною, суверенною державою. Цим же актом Україна проголошувалась парламентською республікою, унітарною і демократичною державою. Законодавчі функції закріплювались за Центральною Радою. Отже, про Центральну Раду як парламентську установу можна говорити, починаючи лише з проголошення четвертого Універсалу, адже саме ним вона наділялась функціями законодавчої та представницької влади [4, с. 100]. Центральною Радою також була прийнята Конституція УНР, яка запроваджувала принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Таким чином, Центральна Рада в процесі своєї діяльності виконувала функції, властиві парламентським органам уже в період її становлення. Однак статусу парламентської установи вона набула лише після прийняття

IV Універсалу. Крім функцій законотворчої, установчої та контрольної, вона виконувала ще й конституційну функцію. Проте про український парламентаризм того часу теж не можна говорити як про завершений факт, оскільки в цей період почалася німецька окупація, що, крім усього іншого, означала ще й обмеження суверенітету.

Після ліквідації УНР на Україні запанувала радянська влада, яка заперечувала один з основних принципів парламентаризму - поділ влади. На початку 1919 р. була прийнята Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, згідно з якою органами центральної радянської влади визнавались Всеукраїнський з'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів. Вищою владою вважався з'їзд Рад, участь в якому брали лише представники панівного робітничого класу, формувався він у непрямий, багатоступеневий спосіб, до того ж був контрольований владою. Виключним повноваженням з'їзду Рад було затвердження, зміни і доповнення до тексту Конституції.

У новій радянській Конституції УРСР 1937 р. зазначалося, що вищим органом державної влади є Верховна Рада Української РСР. Принципово новим положенням був перехід до загальних і прямих виборів. Строк повноважень Верховної Ради становив чотири роки. До її складу входили Рада Старійшин ВР УРСР, Президія ВР УРСР, Партийна група ВР УРСР, Слідчі та ревізійні комісії, Постійні комісії ВР УРСР. За багатьма ознаками (функції, структура) Верховна Рада УРСР може вважатись прикладом парламенту. Однак на той час реальним суб'єктом політичної влади була комуністична партія, яка довгий час здійснювала контроль та мала вплив на все суспільство і на Верховну Раду зокрема. При цьому свій вплив партія справляла, як правило, не за конституційними нормами.

Таким чином, принципово відмовившись від ідей парламентаризму, радянська система все ж таки рухалась у напрямі до його принципів. Про це можна говорити, спираючись на приклад зміни виборчого права на пряме, загальне, таємне і рівне. Але при цьому заперечувалося право вибору як таке, оскільки вибір міг бути зроблений лише на користь правлячої партії, тобто вибору в принципі не було. Адже тотальний контроль держави (комуністичної партії) нанівець зводив усі свідомі чи несвідомі кроки до демократичного способу правління. Крім того, ВР УРСР виконувала свої функції не на постійній основі, а її депутати працювали тут за сумісництвом.

Нова сторінка в українській політичній історії розпочинається з 1990 р., коли вперше за роки радянської влади вибори до Верховної Ради УРСР відбувалися за принципом плюралізму. Це дало змогу опозиційним комуністичній партії силам потрапити до складу законодавчого органу. Парламентська опозиція дістала назву Народної ради. Верховна Рада УРСР працювала на

постійній основі, сесійно, а не лише в період скликань, як раніше. Робота цього органу регулювалися нормами тимчасового регламенту. Саме ці ознаки дають підстави стверджувати, що ще до проголошення незалежності України Верховна Рада УРСР, по суті, трансформувалася в інститут парламентського типу. Однією з перших функцій, що її виконувала Верховна Рада у цей період, стала установча функція. Найвагомішими документами політичного значення стали "Декларація про державний суверенітет Української РСР" від 16 липня 1990 р. та "Акт проголошення незалежності України" від 24 серпня 1991 р. Декларація на законодавчому рівні закріпила принцип поділу влади і проголошувала, що від імені українського народу може виступати лише Верховна Рада, тим самим віддаючи певний пріоритет у відносинах з іншими гілками влади саме законодавчому органу. За Верховною Радою було закріплено статус вищого представницького і єдиного законодавчого органу, що, по суті, трансформувало її у парламент як такий. Згодом почали вносити корективи у сферу компетенції представницького органу влади: було запроваджено інститут делегованого законодавства, були звужені повноваження Верховної Ради у сфері кадрових питань і т.ін. З ухваленням нової Конституції 1996 р. було остаточно визначено структуру, компетенцію парламенту та інших гілок влади, а відтак і форму державного правління. Згодом у процесі державного будівництва почали відчуватися недопрацьовані моменти Конституції, що і призвело до внесення змін до Основного Закону у грудні 2004 р. Одним із наслідків цього процесу було розширення повноважень законодавчого органу державної влади.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи розгляд історичних умов становлення українського парламентаризму, можна зробити такі висновки. Український парламентаризм як принцип організації влади вперше з'являється лише наприкінці ХХ ст., хоча при цьому це явище має своє глибоке коріння на наших землях. Політичною умовою його появи була трансформація радянської політичної системи, наслідком чого стало проголошення державної незалежності України, а також поява багатопартійності та ідеологічного плюралізму, кристалізація суспільних і політичних інтересів. Однак, як показує практика парламентаризму в рамках незалежної України, багато моментів в українському парламентаризмі потребують удосконалення.

Подальшими напрямками дослідження мають стати поліпшення ефективності роботи самого парламенту й оптимізація його відносин з іншими гілками влади в рамках системи державного управління.

Список використаних джерел

1. *Дорошенко Д. І.* Нарис історії України / Дмитро Дорошенко. - Львів : Світ, 1991. - 574 с.
2. *Журавський В.* Український парламентаризм на сучасному етапі. Теоретико-правовий аспект : монографія / Віталій Журавський. - К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - 348 с.

3. Журавльова Г. Витоки українського парламентаризму / Г. Журавльова // Віче. - 1998. - № 6. - С. 135-140.

4. Звіркowska В. А. Центральна Рада - спроба українського парламентаризму / В. Звіркowska // Матеріали Всеукр. Єфремових читань. - Черкаси, 1996. - С. 100-103.

5. Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / Ч. Вайз, П. Кислий. - К. : Абрис, 2000. - 414 с.

6. Колодій А. Народовладдя як основа представницької демократії / А. Колодій, В. Копейчиков, Н. Цвік // Укр. право. - 1995. - № 1 (2). - С. 14-23.

7. Лащенко Р. Лекції по історії українського права / Р. Лащенко. - К. : Україна, 1998. - 254 с.

8. Рогожин А. Й. Центральна Рада і її правові акти / А. Й. Рогожин, В. Д. Гончаренко // Вісн. Акад. правових наук України. - К., 1993. - № 1. - С. 42.

9. Український парламентаризм: минуле і сучасне / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. - К. : Парлам. вид-во, 1999. - 367 с.

10. Федоренко Г. Український парламентаризм: історичні паралелі / Г. Федоренко // Віче. - 1998. - № 4.

11. Шуст Р. Козацька рада чигиринського періоду: почин українського державного парламентаризму / Р. Шуст // Укр. культуролог. альм. "Хроніка 2000". - 1998. - № 23-24. - С. 20.

Олексій Полтораков,

кандидат політичних наук,

Дипломатична академія України,

кафедра глобальних та регіональних систем

Стратегічне співтовариство в політичній структурі систем національної та міжнародної безпеки

*Справжні люди служать державі своєю
совістю.*

Генрі Д. Торо (1817-1862)

Стаття присвячена аналізу рольових функцій ключових соціально-політичних суб'єктів забезпечення національної безпеки, які до останнього залишалися "в тіні" політико-правового аналізу їх владно-адміністративних повноважень. Доводиться, що система прийняття рішень з питань національної безпеки в Україні потребує спеціального політико-системного розгляду як один із спеціалізованих носіїв національного "стратегічного мислення", до функцій якого входять збереження, наступність і розвиток уявлень про національну безпеку (її пріоритети, ключові загрози тощо).

Ключові слова: національна безпека, стратегічне співтовариство, владний істеблшмент, політична структура, міжнародна інтеграція.

The article analyses the role functions of key socio-political subjects of national security ensuring, those up to the last time to be "in shadow" of legal-political