

УДК 328.126(477)

Тетяна ЗУБРОВИЧ
(Ужгород)

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Для розуміння причин становлення українського парламентаризму, слід вернутись до правової історії вищих представницьких органів українського народу. Цікавим і мало досліджуваним фактом є вираження українських інтересів в у парламентах Австро-Угорщини і Росії, а також наступне закріплення досвіду народоправства у органах УЦР та Директорії УНР. Як результат подібного набуття досвіду – становлення і функціонування сучасного українського парламенту – Верховної Ради.

Метою дослідження є аналіз історії становлення та розвитку українського парламентаризму. Це зумовило постановку таких завдань: 1) висвітлення парламентського досвіду українства у вищих представницьких установах Австро-Угорщини, Державній думі царської Росії; 2) аналіз досвіду першого вітчизняного тимчасового парламенту – української Центральної Ради, системи радянських вищих представницьких органів; 3) огляд

функціонування сучасного парламенту – Верховної Ради України.

Протягом майже 150-ти років від кінця XVII до початку XX ст. українські землі перебували під владою двох імперій – Російської та Австрійської. Як і більшість імперій, держави Романових та Габсбургів являли собою величезні території, населення яких складалося з етнічно та культурно різноманітних народів. Під владою Російської імперії перебували: Лівобережна Україна - Гетьманщина; Слобідська Україна; Південна Україна - Причорномор'я; Правобережна Україна - Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля. До складу Австрійської імперії ввійшли землі Західної України - Галичина, Буковина і Закарпаття.

Зупинений розвиток української державності з кінця XVIII ст., розчленованість українського народу між Російською і Австрійською імперіями примушували його жити не з власної волі за законами цих держав, намагаючись зберегти свою самобутність. З середини XIX ст. в Австрійській, а з початку XX ст. у Російській імперіях українці почали засвоювати уроки парламентаризму, беручи активну участь у вищих представницьких установах цих держав.

Внаслідок революційних подій 1848 р. в Австро-Угорській імперії розпочався перехід до конституційної монархії. Під впливом революційних потрясінь австрійський цісар спішно проголосив у квітні 1848 р. демократичну конституцію і заснування першого австрійського парламенту – Рейхстагу. Передбачалась його двопалатна структура: Палата панів і Палата представників, яка формувалась шляхом двоступеневих виборів. Порядок виборів визначався тимчасовим виборчим статутом, опублікованим 11 травня 1848 р. [1, с.114].

1 липня 1848 року з'являється тимчасове виборче положення (ординація). За ним на першому етапі виборів обирались виборщики. Правом голосу і правом бути обраними володіли всі австрійські громадяни з 24-річного віку, громадянські права яких не були обмежені і які проживали у своєму виборчому окрузі не менше 6 місяців. Виборчого права були позбавлені жінки, прислуга, робітники з поденною чи потижневою оплатою, особи, які отримували допомогу від благодійних установ. На другому етапі виборів виборщики таємним голосуванням обирали депутатів. Кандидатом міг бути лише австрійський громадянин, який мав 30 років і на першому етапі був виборщиком. Обраним вважався кандидат, що одержав абсолютну більшість голосів. У разі потреби могли проводитись другий і третій тури голосування. За цієї двоступеневої системи до Рейхстагу було обрано 383 депутати, у тому числі 39 українців: 34 — з Галичини і 5 — з Буковини.

Отже, їх кількість складала близько 10% депутатського корпусу рейхстагу. В більшості були обрані селяни (27 із 39), які, природно, належали до демократичного крила парламенту, ще п'ять селян були обрані від Буковини. Це була найчисленніша від провінцій селянська депутація. Урочисте відкриття засідань рейхстагу відбулось 22 липня [1, с.115].

За конституційним законом від 26 лютого 1861 р. і конституційним законом від 21 грудня 1867 р., що змінював попередній закон про імперське представництво, нова Державна рада складалась з двох палат: Палати панів і Палати депутатів. Допускалось членство тільки в одній з них. До Палати панів входили повнолітні принци імператорської родини, глави дворянських родів провінцій, що володіли великою земельною власністю, вище духовенство та особи, призначені імператором довічно. Всього 170 членів, але насправді їх було більше. Він же призначав президента і віце-президента цієї палати. Структура Палати панів з 1861 р. залишалась незмінною.

Друга палата Рейхсрату — Палата депутатів (343 депутати) до реформи 1873 р. обиралась не шляхом прямих виборів, а провінційними сеймами (ландтагами), тобто народним представництвом. Як законодавчий орган для Австрії передбачався ще й так званий «більш вузький рейхсрат» з 203 депутатів (у 1873 р. в ньому було вже 353 депутати, у 1896 р. — 425, 1907 — 516). Члени Палати депутатів обирались на шість років. Рейхсрат мав скликатись імператором щорічно [6, с.88].

Початок XX ст. характеризувався вступом Росії у монополістичну стадію розвитку капіталізму. Значні наслідки на соціально-економічні та політичні процеси справила економічна криза 1901-1903 років. У країні зростають масові виступи трудящих, активізується рух студентства, інтелігенції та буржуазії, національно-визвольний рух, у тому числі в Україні.

Наростання революції, загальноросійський політичний страйк примусили царя і його уряд вдатись до істотних поступок революційному рухові і змінами до виборчого законодавства 11 грудня 1905 р., Маніфестом від 20 лютого 1906 р. та іншими законодавчими

актами цар здійснити реорганізацію Державної ради, перетворивши її з дорадчого органу на законодавчий, верхню палату російського парламенту. Вона утворювалася наполовину з членів, призначених імператором, і членів, обраних на корпоративній основі: Синодом від православного духовенства (6 осіб), губернськими земськими зборами (по 1 особі), дворянськими губернськими і обласними зборами (18 осіб), академіками і професорами університетів (6 осіб), найкрупнішими організаціями промисловців і торговців (12 осіб). Повний склад виборних членів Ради становив 102 особи, які обиралися на 9 років, з ротацією третини після 3 років [1, с.131]. Була також розроблена нова редакція Основних державних законів, які набули значення конституції держави. Вона закріпила неможливий раніше для самодержавного ладу Росії принцип поділу влади, норми про права підданих. Хоча насправді виконавча влада й надалі була сконцентрована в руках імператора та царської бюрократії [5].

До жовтня 1917 року Державна дума скликалась чотири рази. До складу I Думи від українських губерній увійшло 102 депутати (загальна кількість обраних депутатів – 478); до складу II Думи – також 102 депутати з 518 депутатських місць; у Думі III скликання з 446 депутатських місць від українських губерній було обрано 100 депутатів, у Думі IV скликання – 97 депутатів (з 442 депутатів) [3, с.377]. I Державна дума формувалася на підставі указу «Про зміни Положення про вибори в Державну думу» від 11 грудня 1905 р., але розпочала роботу 27 квітня 1906 р.

II Державна дума розпочала роботу 20 лютого 1907 р. Розпочата законотворча робота у II Думі (всього за понад три місяці було внесено 286 законопроектів; з них схвалено лише 20 і відхилено 6) мала обмаль часу і примарні перспективи втілення їх у закони в умовах жорсткої опозиції з боку лівих партій, трудовиків і кадетів урядовій політиці, особливо аграрній реформі. Царським Маніфестом від 3 червня 1907 р. II Державна дума була розпущена [1, с.143]. III Дума розпочала свої сесійні засідання 1 листопада 1907 р. Оскільки склад III Думи влаштував царський уряд, вона проіснувала впродовж повного терміну своїх повноважень – до 9 червня 1912 р.

До IV Думи, яка працювала з 15 листопада 1912 р. до 6 жовтня 1917 р. з перервами, було обрано 442 депутати, в тому числі 65 правих, 120 помірковано правих і російських націоналістів, 98 октябристів, 59 кадетів, 48 «прогресистів», 13 соціал-демократів [1, с.144].

Доба національно-визвольних змагань 1917-1920 рр., викликана падінням самодержавства в Росії, розпадом Австро-Угорської імперії, привела до відродження української державності, становлення вітчизняного парламентаризму як державотворчої практики.

Відразу ж після отримання звістки про Лютневу революцію почалося об'єднання національних українських сил. У Києві на ґрунті Товариства українських поступовців (ТУП) та інших українських національних організацій 4 (17) березня 1917 року створюється Українська Центральна рада (УЦР або просто ЦР). Її головою обирається М.Грушевський, заступником голови – В.Науменко, товаришами голови – Д.Антонович і Д.Дорошенко. Поряд з цим у багатьох містах і передусім у Києві утворюються легальні осередки українських соціалістичних партій – Української соціал-демократичної робітничої партії (В.Винниченко, Д.Антонович, С.Петлюра, М.Порш), Української партії соціалістів-революціонерів (М.Ковалевський, Л.Ковалів, П.Христюк, С.Севрюк), Української партії соціалістів-самостійників (П.Макаренко, І.Луценко, М.Андрієвський), розпочинається робота по оновленню колишньої Української радикально-демократичної партії (Д.Дорошенко, С.Єфремов, А.Ніковський), перейменовану незабаром в Українську партію соціалістів-федералістів [7, с.47].

Як повідомляла у першому числі заснована Радою газета «Вісті з Української Центральної Ради» 19 березня вже була сформована її Президія (Голова, заступник – В.Науменко, голова Українського наукового товариства; «Товариш» Голови – Д.Антонович, один із засновників і лідерів УСДРП; писар – С. Веселовський, член ЦК УСДРП; скарбник – В.Коваль, професор Київського політехнічного інституту) та 9 комісій: фінансова, правнича, шкільна, агітаційна, редакційна, друкарських справ, маніфестаційна, інформ-бюро, прес-бюро. Таким чином, за два тижні свого існування Центральна Рада поповнювала свій тимчасовий склад, розширюючи представництво, удосконалювала структуру та створювала свій апарат, відпрацьовувала порядок роботи, перетворюючись на громадсько-політичний представницький орган всеукраїнського масштабу [1, с. 158].

Друга сесія УЦР, яка відбулася 22-23 квітня, прийняла «Наказ УЦР», за яким склад Ради має поповнювати сама УЦР, згідно постанови з'їзду, через кооптацію. Її постановою мали засновуватись губернські, повітові і міські Ради. За рішенням п'ятих загальних зборів УЦР наприкінці червня 1917 р. відбулася нова реорганізація її складу. Внаслідок реорганізації у складі УЦР повинно було налічуватись разом 588 депутатів [1, с. 161].

Найбільш значними досягненнями Української Центральної Ради щодо розробки основ державотворення є її чотири Універсали, в яких були сформульовані національні завдання на етапах боротьби за автономію, утворення УНР та утвердження її самостійності.

З 28 квітня 1918 року в Україні розпочинається період Гетьманату. 29 квітня 1918 р. на з'їзді «Союзу хліборобів-власників» його делегати від восьми українських губерній виступили за відновлення приватної власності (передусім на землю) та одностайно обрали гетьманом України Павла Скоропадського. Державний переворот засвідчив слабкість першого українського парламенту, його соціальної опори. Того ж дня гетьманом була оприлюднена «Грамота до всього Українського Народу» та «Закон про тимчасовий державний устрій України» [1, с.217]. Правовою базою діяльності Гетьманату слугували два документи: Грамота до всього Українського народу та Закони про тимчасовий устрій України. У «Грамоті до всього Українського народу» Гетьман проголосив існування незалежної «Української держави» і оголосив себе Гетьманом з правом призначати Кабінет міністрів та заявив про розпуск Центральної та Малої Рад. За «Законами про тимчасовий устрій України» вищим органом державного управління ставала Рада Міністрів. Відповідальність за ефективність роботи Ради Міністрів ніс Отаман Ради Міністрів і міністри [3, с. 62-63].

Гетьман доручив Державній раді створити комісію для підготовки закону про вибори до Сейму, який повинен був почати роботу 15 лютого 1919 року.

Парламент (Сейм) за проектом мав дві палати. За ст. 42 проекту його верхню палату – Державну Раду складала б 150 «найкращих і найрозумніших» людей країни, рекомендованих земськими зібраннями, міськими думами, кошовими радами, сенатом («вищим верховним судом»), радами університетів. Третина з них призначалась королем (гетьманом) довічно, а 100 осіб мало обиратися на 6 років земськими або козацькими зібраннями. Нижню палату – Раду депутатів (600 осіб) – передбачалось обирати населенням на 4 роки. Проект не визначав компетенцію і порядок роботи Сейму. Депутати обох палат мали виконувати свої обов'язки на професійній основі, отримуючи винагороду, встановлену законом [1, с.219-220].

12-14 грудня 1918 р. Директорія провела державну нараду у Вінниці з представниками різних політичних партій. На ній йшлося передусім про форму організації влади після гетьманату. Представники УСДРП (незалежні) відстоювали радянську форму організації влади, більшість есерів – парламентську республіку, центральна течія УПСР – «трудоий принцип». Селянська спілка виступала за негайне скликання Установчих зборів. Вищим же органом влади було ухвалено Трудовий конгрес по тому самому принципу: мали право виборів тільки трудові елементи, велика ж буржуазія цього права позбавлялись. Ця модель державності – «диктатура трудового люду» – й була закладена у Декларації Директорії від 26 грудня 1918 р. Декларація проголошувала: «Директорія є тимчасова верховна влада революційного часу». [2, с.168]. 26 грудня 1918 року Директорія утворила свій перший уряд. В результаті, виконавча влада покладалась на Раду народних міністрів. Трудовий конгрес був скликаний 22 січня 1919 року. Його перша і остання сесія відбулась 23-28 січня 1919 року.

15 листопада 1919 року Директорія припинила своє існування, передавши владу С.Петлюрі. А 18 березня 1921 року Польща підписала у Ризі договір з Радянською Росією, де визнала Українську Соціалістичну Радянську Республіку.

Згідно з прийнятою 30 січня 1937 р. Надзвичайним 14-м Всеукраїнським з'їздом Рад Конституції Української РСР, найвищим органом державної влади в республіці було проголошено Верховну Раду УРСР. Перша сесія вперше обраної Верховної Ради УРСР відбулася 25-28 липня 1938 р. Відтоді у найвищий орган державної влади республіки протягом одинадцяти його скликань громадяни на основі загального, рівного і прямого права обирали спочатку (з 1938 р.) одного депутата на сто тисяч населення, а пізніше (з 1978 р.) - 650 народних депутатів від блоку комуністів і безпартійних. Докорінні зміни в радянській виборчій системі сталися тільки навесні 1989 року, коли загальна кількість депутатів, що мали обиратися до парламенту, становила 450, і вперше за багато років на одне місце претендувало кілька

кандидатів.

Нову сторінку в історії українського парламентаризму відкрила Верховна Рада Української РСР 12-го скликання, яка 16 липня 1990 р. проголосувала за Декларацію про державний суверенітет України. Згідно з Декларацією було скасовано 6 статтю Конституції УРСР про "керівну роль" комуністичної партії і проголошено "розподіл влади" на законодавчу, виконавчу та судову як принцип побудови державного механізму.

24 серпня 1991 р., коли Верховна Рада Української РСР 12-го скликання одностайно проголосувала за "Акт проголошення незалежності України", почалося відродження парламенту в нових умовах молоді суверенної держави. Пізніше, у лютому 2000 р., Верховною Радою України було прийняте рішення про зміну обчислень її скликань. Відтепер 12-е скликання парламенту, що працювало на постійній основі з 1990 р. до 1994 р., стало іменуватися першим скликанням Верховної Ради України, розпочалися реальні процеси становлення нового парламентського інституту в Україні [4].

Верховна Рада України є органом загальної компетенції, оскільки її повноваження стосуються усіх сфер суспільного життя. Повноваження парламенту України закріплені у ст. 85, 92, 95-98, 100 Конституції України [8, с. 173].

Структура Верховної Ради України – це її внутрішня будова. До неї відносять:

1. Голова Верховної Ради України.
2. Перший заступник Голови Верховної Ради України.
3. Заступник Голови Верховної Ради України.
4. Комітети Верховної Ради України.
5. Рада голів комітетів Верховної Ради України.
6. Лічильна комісія Верховної Ради України.
7. Тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.
8. Тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України.
9. Спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України.
10. Депутатські фракції у Верховній Раді України.
11. Погоджувальна рада депутатських фракцій [9, с. 235].

До головних функцій Верховної Ради можна віднести:

- 1) законодавчу функцію;
- 2) представницьку функцію;
- 3) установчу функцію;
- 4) функцію парламентського контролю;
- 5) фінансову функцію;
- 6) зовнішньополітичну функцію [9, с. 207].

Регламент ВРУ передбачає дві процедури обговорення питань на пленарних засіданнях: повну та скорочену. В рамках процедури повного обговорення право на виступ надається депутатам-членам профільного парламентського комітету, які висловили окрему думку щодо розглядуваного питання і не підтримали позицію комітету (3 хвилини); депутату представнику комітету, який розглядав питання, але висновок комітету не був наданий народним депутатам (3 хвилини); депутатам від фракцій (від кожної фракції – по 3 хвилини) та депутатам для висловлення власної позиції (3 хвилини). Загальна тривалість особистих виступів депутатів (висловлення власної позиції) не може перевищувати 15 хвилин, якщо парламентом не прийнято іншого рішення. За процедурою скорочених обговорень приймаються рішення щодо проведення закритих засідань парламенту; щодо одноразової зміни місячного, тижневого, щоденного порядку роботи ВРУ; щодо пропозицій стосовно порядку денного сесії та змін до нього [10, с. 17].

Висновки з даного дослідження. В основі сучасного українського парламентаризму – багатовікова історія вітчизняного державотворення та втілення досвіду функціонування вищих представницьких органів влади в інших країнах. Сучасний український парламентаризм базується на таких європейських традиціях як незалежність та верховенство парламенту, його політична структурованість; підзвітність і підконтрольність парламенту виконавчо-розпорядчих органів; формування уряду на підставі співвідношення сил у парламенті; політична відповідальність уряду.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Єрмолаєв В.М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) / Віктор Миколайович Єрмолаєв. – Х.: Право, 2005. – 272с.
2. Єрмолаєв В.М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навч. Посібник / Віктор Миколайович Єрмолаєв – Х.: Право, 2007. – 280 с.
3. З.Ільницька У.В., Крачковський Б.П. Становлення українського парламентаризму та особливості функціонування представницьких органів державної влади на різних етапах історичного розвитку / У.В. Ільницька, Б.П.Крачковський // Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Гжицького. Том 11. – № 3(42). – Частина 1. – Львів, 2009. – С. 373-381.
4. Історія українського парламентаризму від Віча Київської Русі до Верховної Ради України [Електронний ресурс] / Бібліотечно-бібліографічні ресурси Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/static/excursion/parliamentaryzm2.html>
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
6. Никифорак М.В. Державний лад і право на Буковині в 1774-1918 рр. / Михайло Васильовия Никифорак. – Чернівці: Рута, 2000. – 280 с.
7. Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917-1919 рр. (історико-генетичний аналіз) / Ю.Павленко, Ю. Храмов. – К.: «Манускрипт», 1995. – 261с.
8. Словська І.Є. Класифікація парламентів за повноваженнями / І.Є. Словська // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С.172-178.
9. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Е. Теліпко – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.
10. Чабаненко О. Оцінка стану українського парламентаризму на основі керівних принципів демократичних парламентів / Олена Чабаненко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2011. – №2. – С.2-41.

АНОТАЦІЯ

Зубрович Т. ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

В статті здійснено історико-правове дослідження розвитку українського парламентаризму в період з ХІХ по ХХІ ст. Автор зосередив увагу на українському представництві в парламентських установах Австро-Угорщини та Росії, на діяльності українських представницьких органів влади в добу національно-визвольних змагань 1917-1920 рр., на формуванні Верховної Ради УРСР та функціонуванні парламенту незалежної України.

Ключові слова: парламентські установи Австро-Угорщини та Росії, Українська Центральна Рада, Директорія Української Народної Республіки, Верховна Рада України.

SUMMARY

Zubrovych T. HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINIAN PARLIAMENTARISM

In the article the historical and legal study of Ukrainian parliamentarism during the nineteenth to twenty-first century. The author focused on the representation of the Ukrainian parliamentary institutions in Austria-Hungary and Russia, the Ukrainian business representative bodies at the period of national liberation struggle of 1917-1920, the formation of Verkhovnoyi Rady URSR and the functioning of the parliament of the independent Ukraine.

Keywords: parliamentary institution of Austria-Hungary and Russia, the Ukrainian Central Rada, Directory of the Ukrainian National Republic, the Parliament of Ukraine.