

523

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В УКРАЇНІ

СТАНОВЛЕННЯ
І РОЗВИТОК

О.М. БАНДУРКА
Ю.Д. ДРЕВАЛЬ

Міністерство внутрішніх справ України
Університет внутрішніх справ

О.М. Бандурка
Ю.Д. Древаль

**Парламентаризм в Україні:
становлення і розвиток**

Харків
1999

Рекомендовано до друку редакційно-видавничою радою Університету внутрішніх справ 27.09.99 р.

Рецензенти: д-р юрид. наук, проф., народний депутат України, ректор Одеської державної юридичної академії *Ківалов С.В.*; д-р юрид. наук, проф., директор Інституту законодавства Верховної Ради України *Опришко В.Ф.*

Бандурка О.М., Древаль Ю.Д.

Б23 Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток: Монографія. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.

Серцевиною демократичного політико-правового устрою в усі часи був і залишається парламентаризм – і як принцип організації державного життя, і як реальний політико-правовий феномен, котрий відіграє унікальну роль у гармонійному поєднанні інтересів особистості і держави.

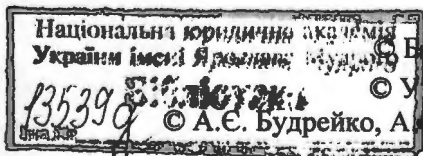
Автори монографії роблять першу в Україні спробу комплексно розглянути цю проблему. У глибині й ґрунтовності, аналітичності й високому ґатунку дослідження читачі, сподіваємось, переконуються.

У книзі окреслені загальні віхи й риси українського парламентаризму в його минулому і сучасному. Книга, на нашу думку, здатна викликати широкий читацький інтерес не лише в колах науковців — правознавців, політологів, істориків, а й серед політиків, державних діячів усіх рівнів, а також широкого загалу громадян, які не байдужі до минулого й сучасного незалежної України.

ISBN 966-610-026-6

Д 12031020100
99

ББК 67.9(4УКР)3



© Бандурка О.М., Древаль Ю.Д., 1999

© Університет внутрішніх справ, 1999

© А.Є. Будрейко, А.С. Тяпкін, макет обкладинки, 1999

Передмова

Наша Батьківщина переживає сьогодні вкрай складний, суперечливий, неоднозначний, але все-таки щасливий час. У буденному житті з його проблемами і бідами, труднощами адаптації до нових, незвичних, а часом і непередбачуваних соціальних умов пересічному громадянину, знервованому негараздами і часто роздратованому потоком популістських або псевдопатріотичних закликів і гасел, тиражованих засобами масової інформації, це щастя не завжди відчутне. Незалежність України, її перші досить важкі, але вдалі кроки шляхом демократичного розвитку часом асоціюються з падінням рівня життя, соціальною незахищеністю й іншими неодмінними ознаками того кардинального історичного перелому, який переживає протягом останнього десятиліття наш народ. Однак варто постійно пам'ятати про десятки поколінь, котрі пройшли неозорими просторами України, мріючи про її повноцінну державність, незалежність, "про волю", дбаючи про це і не дочекавшись сьогоднішнього дня. Тисячі й тисячі віддали за українську державність життя. Тож сучасна розбудова держави – не гасло і навіть не лише вкрай складний соціальний, політичний, правовий процес у суспільстві, а й пам'ятник минулим, таким трагічним і тривалим державницьким змаганням.

Згадаймо й те, що всупереч перекрученням ідеологів радикального спрямування український рух ніколи не був винятково "чисто" національним. Прагнення національного визволення завжди поєднувалось з соціальною боротьбою, вірою у свободу, справедливість, загальнолюдські й християнські ідеали. Дуже мало бачимо ми в історії моментів, коли визвольний рух не вносив серед головних своїх цілей відповідність майбутнього су-

спільного устрою демократичним цінностям найвищого гатунку. Часто згадувана сьогодні Конституція Пилипа Орлика, якій судилося залишитися в історії тільки пам'ятником політичної та правової думки, вже на початку XVIII ст. не поступалася за рівнем своєї гуманістичної спрямованості кращим тогочасним світовим зразком. Зміст Конституційних проектів УНР доби Національно-демократичної революції 1917–1921 рр. також свідчить про те, що в Україні прагнули до розбудови демократичної правової держави. Те, що ми маємо сьогодні не просто державність, а організовану на принципах демократії і верховенства права державність, – це величезна цінність, котра не затьмарюється усіма негараздами перехідного часу.

Серцевиною демократичного політико-правового устрою в усі часи був і залишається парламентаризм – і як принцип організації державного життя, і як реальний політико-правовий феномен, котрий відіграє унікальну роль у гармонійному поєднанні інтересів особистості і держави. Саме в парламенті, сформованому на засадах вільного демократичного волевиявлення, уособлена воля народу як вищого суверена, джерела і суб'єкта державної влади. Депутати, послы, конгресмени – чимало назв символізують народних обранців, людей, котрим демократичним шляхом виборці на певний період надали можливість вирішувати найважливіші державні питання. Реальність доводить, що не всі вони виправдовують цю найвищу довіру, доводять справедливість своєї належності до національних еліт. Парламентські скандали, корупція, лобіювання певних групових інтересів на шкоду загальнодержавним — цих негативних явищ не позбавлені сьогодні парламенти навіть найдемократичніших країн світу. Доводиться спостерігати й такі зовсім аморальні й дискредитуючі високе звання депутата дії, як бійки в японському парламенті чи застосування сили до жінки у Державній Думі

Російської Федерації. Парламентські зали подекуди стають ареною справжніх і непривабливих шоу: чого варте хоча б розривання державного прапора України депутатами-екстремістами в тій же Державній Думі! Багатогадинна безплідна балаканина, надмірна амбіційність, політична незрілість "обранців", невміння підняти вище власних чи групових інтересів, дрібна метушня навколо портфелів, інтриги доводять, що реальне життя не співпадає з високими ідеалами, викликають розчарування у пересічного громадянина, зневіру в демократичні цінності, а подекуди (особливо в суспільствах з тоталітарним минулим) і прагнення "сильної руки", ностальгію за диктатурою і "порядком".

Та не в цьому суть парламентаризму. Вона полягає в тому, що це найкраща, попри усі свої вади, відома людству форма народовладдя. Саме парламентаризм виявився політико-правовою серцевиною переходу до тієї історичної епохи, котра розпочалася в добу буржуазних революцій XVII–XVIII століть і триває до сьогодні. Парламентська форма державної влади не лише одна з трьох її гілок, це – основний механізм впливу населення на політику держави, принципово важлива запорука захисту прав особистості, інститут, покликаний викоринити в державному житті співіснування закону і сваволі шляхом витіснення останньої, ствердити примат права над державою.

У своєму тривалому й суперечливому розвитку світовий парламентаризм зазнав чимало кризових моментів, які слугували підставою не лише для прогнозів про його недовговічність, а створювали ґрунт для прямих закликів до скасування цього політико-правового інституту. І дійсно, в цих критичних зауваженнях було чимало раціонального. Так, багато в чому був правий К. Маркс, критикуючи понад сто років тому вади сучасного йому парламентаризму, котрий дійсно мав досить яскраво виражену соціально-класову забарвленість. Та дійсність останнього

століття довела спроможність динамічної трансформації парламентаризму, його розвитку на шляху відповідності потребам усього суспільства. Не виправдались і прогнози В. Леніна щодо швидкого "загнивання" і руйнації капіталістичного світу і більш прогресивного характеру "повновладдя рад" порівняно з парламентаризмом. Час довів суспільну значущість цього явища й інституту, здатність до прогресу, позитивного трансформування.

Недарма У. Черчілль говорив про те, що попри усі вади демократія є найліпшою відомою людству формою суспільно-державного устрою. Творячи закони і контролюючи їх виконання, парламенти є чи не найважливішими провідниками ідей демократії, конституціоналізму, правової держави в суспільстві. Від їх діяльності залежить відповідність правових актів реальним соціальним процесам і потребам, вони багато в чому визначають економічний, соціальний, політичний поступ суспільства.

Історія українського парламентаризму багата, тривала й повчальна. Актуальність її дослідження – поза дискусіями.

Автори роблять першу в Україні спробу комплексно розглянути цю проблему. У глибині й ґрунтовності, аналітичності високому гатунку дослідження читачеві, сподіваюсь, доведеться пересвідчитись. Високий рівень роботи забезпечується вдалим поєднанням наукових інтересів її авторів. Доктор юридичних наук професор О. М. Бандурка – не лише вчений, котрий працює в різних галузях юридичної та інших наук, зокрема, досліджує проблематику державного управління, а й знаний в Україні та за її межами політик. Він тричі підряд обирався до Верховної Ради України по одному й тому виборчому округу, не лише спостерігав "зсередини" становлення вітчизняного парламентаризму, а й брав і продовжує брати в ньому активну й безпосередню участь. Кандидат історичних наук доцент Ю. Д. Древаль тривалий час опрацьовує теоретичні та історичні проблеми парламентаризму

в Україні. Спільні зусилля дали авторам можливість створити ґрунтовну й нетривіальну працю. У книзі окреслені загальні віхи й риси українського парламентаризму в його минулому і сучасному, і вже досить зримо проглядають сюжети для окремих досліджень з тих чи інших аспектів проблеми.

Монографія, на нашу думку, здатна викликати широкий читацький інтерес не лише в колах науковців — правознавців, політологів, істориків, а й серед політиків, державних діячів усіх рівнів, а також широкого загалу громадян, котрі не байдужі до минулого й сучасного незалежної України.

О.Н. ЯРМИШ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

*“Створюйте лише небагато законів,
але слідкуйте за тим, щоб їх дотримувались”.*

Джон Локк

Вступ

Парламент є загальнонаціональною представницькою установою держави, яка здійснює законодавчі функції; виборним вищим законодавчим органом. Парламентаризм як явище є системою організації та функціонування верховної державної влади, що характеризується розподілом законодавчих та виконавчих функцій при привілейованому становищі парламенту теорією і практикою діяльності парламенту.

Парламенти і парламентаризм – невід’ємна складова частина політичної системи сучасних демократичних країн. Історичний досвід і сучасна практика вказують на те, що така владна структура була і залишається елементом найефективнішої моделі політичної організації суспільства. Сьогодні у світі, за даними Міжпарламентського союзу, парламенти існують більш ніж у 160 країнах. Вони мають різні характери, неоднакові повноваження, але загалом підпадають під сталі, загальноприйняті принципи.

Сучасний парламент базується на двох основних принципах: повноправного народного представництва і законотворчості. Вважається аксіомою, що сенс організації новітніх представницьких зібрань (парламентів) полягає передусім у заміні собою безпосередньої влади народу, яка фізично неможлива в сучасних умовах. А отже, парламентаризм є основою демократії. Сувереном (повним носієм), єдиним джерелом державної влади є народ, а представницький орган виконує лише консолідуючі та розпорядчі функції народовладдя. За таких обставин принципо-

вого значення набуває характер обрання представників народу (послів, депутатів), а виборча система стає одним з найважливіших інструментів принципу народовладдя. В процесі історичного розвитку було визначено та опрацьовано основні принципи виборів як загальних, рівних, прямих, при таємному голосуванні. При такому підході громадянам надається оптимальна можливість передавати свою частку суверенітету обранцям-депутатам. Прийняття законів у демократичних державах давно стало прерогативою представницького органу. Закон як філософська категорія відображає необхідні, суттєві, стійкі відносини між явищами. У правовому відношенні він є нормативно-правовим актом, що приймається з ключових питань суспільного, державного життя і має вищу юридичну силу.

Законотворення посідає особливе місце серед широкого кола конституційних повноважень і функцій, що їх здійснюють практично у кожній країні парламенти (так звана законодавча гілка влади або, як інколи говорять, “перша влада”). Основну частину роботи і відповідальності будь-якого парламенту складає створення законів та інших законодавчих актів. По-перше, це пояснюється необхідністю для парламентів постійно знаходити законодавчі рішення в умовах постійної еволюції суспільно-політичного життя. По-друге, самою історією доведено, що саме обрані народом колегіальні представницькі органи найкраще виконують функцію законотворення. Досвід обмежених або тимчасових делегувань іншим інститутам, як правильно підкреслюється в сучасній літературі, скоріше підтверджує, аніж заперечує цей фундаментальний висновок історії¹. Саме характер прийнятого парламентом закону є основним показником ефективності його роботи.

¹ Див., напр.: Барабаш О. Ще одне слово про законодавчий процес // Законотворення – основна функція парламенту. К., 1997. С.3.

Окрім того, парламент – це така форма державного правління, яка покликана забезпечити механізм взаємозв'язку, стримувань і противаг вищих органів державної влади (гілок влади). Принцип взаємного стримування і балансування гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), зафіксований в конституціях демократичних країн, є вагомим набуттям сучасної державно-політичної теорії та практики. Він надає можливість кожній гілці влади взаємно доповнювати і контролювати одна одну, уникати зловживання владою. Його практична реалізація закріплює певну незалежність структурних елементів державної влади. Жодна гілка влади не може перебрати на себе функції іншої. Що стосується конструктивного співробітництва між гілками влади, то вказаний принцип не лише не заперечує, а, навпаки, зобов'язує їх до такої діяльності. Адже кожна з гілок влади є не лише окремою системою, але й одночасно складовою частиною системи державних органів, що зайвий раз підкреслює необхідність їх взаємодії.

Парламенти сучасних демократичних країн здійснюють й інші функції державної ваги, зокрема бюджетну, установчу і контрольну.

Необхідно також враховувати, що сучасні структури представницької влади об'єктивно відіграють роль стабілізуючого чинника державного розвитку, який попереджує та пом'якшує радикально-революційні катаклізми. У демократичних країнах парламентська діяльність надає можливість представникам усіх суспільно-політичних течій – серед них революціонерам та реакціонерам – добиватися виконання своїх вимог легальним, конституційним шляхом. Не зайвим буде підкреслити, що більшість державних переворотів новітнього часу (серед них найгучніший – “Жовтнева революція”), які спричинили глобальну дестабіліза-

цію суспільно-політичних відносин, проводилася під гаслами заперечення парламентаризму.

Сучасний український парламент – Верховна Рада – згідно з Конституцією України є єдиним органом законодавчої влади. З діяльністю Верховної Ради України пов'язана більшість зрушень у становленні молодого української держави. 16 липня 1991 р. Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію “Про державний суверенітет України”, яка відкрила дорогу творенню правових засад української державності. 24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР, прийнявши Акт незалежності, проголосила утворення нової держави – України. З цією подією перед українським народом постало нагальне завдання великої ваги – побудова демократичної правової держави. Знаменним етапом на цьому шляху було прийняття 28 червня 1996 р. Основного Закону – Конституції України. Було прийнято низку законів, покликаних перетворити Україну в стабільну, демократичну, економічно розвинену державу.

Але, на наш погляд, як Верховна Рада, так і сучасний український парламентаризм взагалі ще не позбулися труднощів періоду становлення. Зокрема, необхідно докласти багато зусиль у справі приведення у відповідність до Конституції деяких законів та інших правових актів, не завершена структурованість парламенту, далекими від оптимальних є стосунки парламенту з управлінськими структурами, деякі нарікання викликає і виборча система. Партійні парламентські фракції досить часто не можуть поступитися принципами і налагодити ефективну співпрацю. Окрім того, на думку деяких дослідників та політиків, існує чітка тенденція до послаблення ролі Верховної Ради у механізмі державної влади. Основним же недоліком слід вважати невизначеність у цьому відношенні політизованих верств українського населення: певну недовіру до наявного парламенту, живучість

традиції радянської моделі організації влади, низький рівень політичної культури, політичну апатію та ін.

Ефективність у справі подолання таких недоліків значною мірою залежить від вивчення і використання історичного досвіду парламентаризму як вітчизняного, так і світового. Організація влади, побудована на принципі безпосереднього народовладдя, зародилася в стародавні часи на основі родової демократії. За часів середньовіччя одним з найголовніших чинників політичного розвитку феодальних держав стали станово-представницькі інститути. Вони мали деякі елементи парламентаризму, але, звичайно, не були парламентами у новітньому розумінні слова. Становлення сучасних парламентів пов'язане з відносно розвинутою політичною системою періоду утвердження ринкових відносин.

В період краху феодально-абсолютистських режимів де-неде збережені елементи представницьких органів виступали передвісниками становлення політичних систем сучасного типу. В ті часи вони значною мірою визначали пріоритети політичного розвитку країн Європи, зокрема, відносно революційних та еволюційних шляхів розвитку. Революції були необхідним ланцюгом у переході від феодального до капіталістичного ладу. Але захоплення радикальними методами у вирішенні глобальних проблем утворювало загрозу перманентного насилля, значного приниження, а то й ігнорування еволюційних чинників розвитку суспільства. Саме структури представницької влади і ставали одним з найголовніших факторів стабілізації політичної системи більшості країн у післяреволюційний період. Протягом кінця XVIII–XIX ст. парламентські цінності сприйняла більшість на той час передових країн Європи та Північної Америки.

В подальші часи парламентаризм посів значне місце в суспільно-політичній модернізації, перетворюючи маси у співносіїв

влади, призвичаюючи їх не лише до нових прав, але й до тягаря громадської відповідальності.

Процес становлення парламентаризму, маючи загальноцивілізаційний характер, не обминув і українські землі. У цьому відношенні політиків та дослідників цікавить передусім період національно-демократичної революції, зокрема, характер парламентаризму першої в новітні часи української держави – Української Народної Республіки. Однак надмірне акцентування уваги саме на цьому періоді, на наш погляд, значно звужує наші уявлення про історичну спадщину українського парламентаризму. Відомо, що парламентська діяльність на українських землях розпочалася значно раніше, в середині XIX ст. Пригадаємо, на той час український народ вже втратив залишки державності, а етнічні українські землі перебували у складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської) та Російської імперій. Саме з появою представницьких законодавчих інститутів у цих імперіях і слід пов'язувати становлення українського парламентаризму. Час зародження парламенту Австрії припадає на 1848 р. Російська Державна Дума була вперше скликана у 1906 р.

При цьому обов'язково слід враховувати, що як парламенти, так і парламентаризм взагалі є складовою частиною політичної системи тієї чи іншої держави, а в XIX ст. української держави, а разом з цим і вітчизняної політичної системи не існувало. Наявні ж австрійська та російська представницькі установи як складові підрозділи входили до імперських державно-політичних структур. Проте зазначена обставина не повинна ставити під сумнів положення про наявність у ті часи українського парламентаризму. Адже українські землі входили до єдиного загальноімперського правового поля, українці могли вести виборчі кампанії, обирати й обиратися до представницьких установ, в яких ставилося і деякою мірою вирішувалося україн-

ське питання тощо. Отже, парламент є відносно самостійною складовою частиною політичної системи. Наприклад, як це підтверджує вітчизняна історія, український парламентаризм часів бездержавності став певним підґрунтям відтворення української державності часів національно-демократичної революції, а відтак – і формування української політичної системи.

Таким чином, можемо констатувати факт наявності трьох періодів українського парламентаризму: першого, який маємо пов'язати з діяльністю імперських австрійського та російського парламентів (1848 р. – початок ХХ ст.); другого, часів української революції 1917–1921 рр.; третього, сучасного, пов'язаного з набуттям Верховною Радою УРСР рис парламентаризму у 1990 р. та з діяльністю Верховної Ради незалежної України з 1991 р.

Звичайно, для більш якісного розуміння комплексу питань, пов'язаних з українським парламентаризмом, необхідно використовувати й відповідні здобутки української історії допарламентських часів, хоча вони не можуть мати самостійного значення, а отже, не є самостійною проблемою дослідження. На наш погляд, помилковим є твердження щодо наявності у допарламентські часи якогось міфічного першого періоду (чи етапу) українського парламентаризму. Доцільніше тут говорити про “витоки”, “історичну спадщину”, “передісторію” парламентаризму.

Так само допоміжною, а ніяк не основною проблемою є діяльність за часів існування імперських парламентів місцевих представницьких інститутів, які не були ані загальнодержавними, ані законодавчими, а відтак – не були парламентами. Такими були, наприклад, львівський та буковинський земельні (крайові) сейми.

Радянська модель організації влади, яка втілювалась в українській історії впродовж 20–80-х років, будувалась головним чином на запереченні парламентських цінностей, тому також не є самостійним предметом аналізу в даній роботі. Цю проблему виділено в окрему главу передусім з причини відтінення радян-

ською моделлю парламентарних цінностей попереднього та наступного періодів української історії. Окрім того, слід звернути увагу й на ту обставину, що зпоміж парламентів усіх колишніх республік Радянського Союзу саме український парламент зберіг назву законодавчої установи попередніх часів.

Одним з найголовніших аргументів щодо необхідності й ефективності використання історичного досвіду парламентаризму є факт цілісності й довгостроковості проблеми, що розглядається. Півтора століття тому були визначені і залишаються незмінними принципи представницької влади. Слід також враховувати, що загальна недосконалість, притаманна першим парламентам, об'єктивно обумовлювалась тогочасним суспільно-політичним становищем. Вона помітно гальмувала, але не могла стримати процесу їхнього самоудосконалення.

Доведення факту існування реального українського парламентаризму за часів перебування українських земель у складі Австрійської, Австро-Угорської та Російської імперій змусило авторів поставити під сумнів сутність деяких термінів і понять, пов'язаних з парламентаризмом.

Передусім це стосується самого поняття “парламентаризм”, котре, як правило, пов'язується з провідним становищем представницького органу у здійсненні державно-владних функцій.¹ На наш погляд, таке визначення парламентаризму є занадто звуженим. Воно залишає за полем аналізу чимало суспільно-політичних явищ, пов'язаних з парламентською діяльністю, зо-

¹ Див.: Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1979. С.298; Кривенко Л. Зміцнення українського парламентаризму : конституційні аспекти // Віче. 1995. Травень. С.31; Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993. С.272; Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності // Право України. 1997. №1. С.27; Його ж. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. 1998. №1. С.17; Шаловал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. К., 1997. С.128 ; Юридическая энциклопедия. М., 1997. С.313.

крема, перелічених у даному дослідженні. Ми вважаємо, що **парламентаризм** слід характеризувати, окрім вищезазначеного (I), **як сукупність поглядів, ідей, практичної діяльності, пов'язаних з реально існуючими законодавчими представницькими структурами – парламентами (II).**

Чимало запитань виникає і при тлумаченні поняття “український депутат”. Звичайно, це не стосується сучасного депутатського корпусу. Але як бути з обраними від українських земель депутатами імперських представницьких інститутів? Деякі з дослідників розв'язують проблему, вважаючи, наприклад, українськими депутатами російської Державної Думи усіх представників південно-західних губерній Російської імперії¹. У такому випадку “українськими депутатами” стають і явні шовіністи, наприклад, В. Шульгін чи А. Савенко. Деякою мірою невідзначеним є і характер депутації часів української Центральної Ради. Подаємо власне тлумачення поняття.

Український депутат – депутат російської Державної Думи чи австрійського Рейхстагу (Рейхсрату), як правило, **українець за національністю, який не задекларував приналежність до інших національностей (зокрема, польської чи російської), і не перебував на антиукраїнських позиціях.**

У такому разі українськими депутатами слід вважати й інтелігентів, які боролись за лібералізацію режиму, й тих селян, які опікувались виключно аграрним питанням.

Метою цього дослідження є аналіз становлення та розвитку українського парламентаризму. Причому, виходячи з наведеної періодизації, перший та другий періоди розглядаються переваж-

¹ Див., напр.: Киян М. Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной Думе Российской империи I и II созывов (1906-1907 гг.). Х., 1998. С. 10.

но під кутом зору історичної спадщини та історико-правового досвіду, в аналізі ж третього періоду більше уваги приділяється правовим питанням.

Із зазначеної мети впливають конкретні завдання (напрямки) дослідження:

- наведення концептуальних рис парламентарної системи та парламентаризму;

- визначення і наповнення конкретним змістом періодизації українського парламентаризму;

- уточнення деяких термінів і понять, пов'язаних з основною проблемою, зокрема, таких як "парламентаризм", "український депутат" ;

- подання загальної характеристики світового досвіду парламентаризму та особливостей становлення представницької влади в українській історії допарламентських часів як предтечі вітчизняного парламентаризму;

- аналіз першого періоду українського парламентаризму, пов'язаного з діяльністю австрійських Рейхстагу і Рейхсрату, російської Державної Думи: тодішніх імперських політичних систем та основних суспільно-політичних сил, конституційного та виборчого законодавства, виборів, етапів, складу і характеру української депутації, українського питання в стінах парламентів;

- аналіз другого періоду українського парламентаризму часів Національно-демократичної революції: характеру української революції, тодішніх основних загальноросійських та українських суспільно-політичних сил, парламентаризму часів української Центральної Ради, альтернативи парламентської та радянської державотворчих концепцій, ідеї Всеросійських та Всеукраїнських Установчих зборів, еволюції парламентських ідей часів Української Держави та Директорії УНР;

- аналіз третього періоду українського парламентаризму, пов'язаного з діяльністю Верховної Ради УРСР та України 1990–1998 рр.: характеру політичної системи Радянського Союзу та Радянської України останніх років політики “перебудови”, конституційних та правових засад сучасного українського парламентаризму, діяльності Верховної Ради XII, XIII, XIV скликань.

Дослідження історії українського парламентаризму загалом не вийшло за межі початкової стадії. В основному не викликає нарікань аналіз характеру представницьких інститутів, що існували на українських землях в допарламентські часи, передусім, польсько-литовського сейму. Але діяльність в Україні новітніх парламентів вивчена значно менше. Зокрема, існує стала тенденція недооцінювати український парламентаризм часів існування імперських парламентів. Загалом поза увагою дослідників проходить величезний пласт майже сімдесятилітньої парламентської діяльності західних українців, пов'язаної з австрійськими Рейхстагом та Рейхсратом. Значно більше уваги приковує історія тодішніх крайових сеймів. Нерівномірно простежений український парламентаризм у зв'язку з діяльністю Державної Думи Російської імперії. Останнім часом з'явилась низка публікацій, в яких висвітлюється діяльність українців у Державній Думі першого та другого скликань. Натомість, в історичній та історико-правовій літературі є лише фрагментарні відомості про українське питання в Державній Думі третього та четвертого скликань. Великий масив сучасної літератури присвячено історії української революції 1917–1921 рр., не залишилася поза увагою дослідників й тогочасна політична система України.

Але і тут постає багато питань, які потребують подальшого вивчення. Зокрема, це стосується інституалізації УЦР як парла-

менту, перспектив парламентаризму часів Української Держави тощо.

Чекає на глибоке дослідження й історія сучасного українського парламенту – Верховної Ради України.

Чи не найголовнішим недоліком є відсутність комплексних робіт з історії українського парламентаризму. Нез'ясованість деяких питань, пов'язаних з історією та сучасним станом українського парламентаризму, зайвий раз підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

Становлення та розвиток українського парламентаризму часів діяльності імперських австрійського та російського парламентів

Перехід до парламентів сучасного зразка розпочався на рубежі XVIII–XIX ст. Він знаменувався: відмовою від станового принципу і запровадженням загального виборчого права, інституалізацією парламентів на основі конституцій, принципом поділу влади, заведенням відповідних міністерств, розвитком партійної системи, формуванням відповідного рівня політичної культури. Першими досягли такого рівня парламенти США, Англії, Франції. Звичайно, не всі висоти парламентських принципів долалися одночасно. В Англії, наприклад, від становості відмовилися в часи пізнього середньовіччя, а загальне виборче право утвердилося лише у 80-і рр. XIX ст.

Отже, на час виникнення австрійської (1848 р.) та російської (1906 р.) законодавчих представницьких установ уже виявилися загальні тенденції розвитку парламентаризму. Але боротьба між прихильниками та противниками демократичних та парламентських цінностей не вщухала протягом багатьох десятиліть. Українці, на той час не маючи власної державності, парламентську діяльність вели у стінах імперських парламентів.

§1. ПРЕДТЕЧА ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Процес зародження (утворення елементів) парламентаризму тривав не одне тисячоліття. Його з деякою мірою умовності можна розділити на два великі періоди: античний та середньовічний.

Організація влади, побудована на принципі безпосереднього народовладдя, зародилася на основі родової демократії в античні часи. Перша установа з чіткими законодавчими функціями – еклесія (народні збори) – з'явилася у VI ст. до н.е. в Стародавній Греції. Незабаром такі ж установи виникли в Стародавньому Римі (куріатні коміції, на основі яких згодом були утворені центуріатні та трибутні коміції). В обох країнах на основі народних зборів виникли нові вищі державні установи – грецька Рада чотирьохсот (обиралася зборами) та римський Сенат (обирався населенням). Саме у зв'язку з діяльністю Сенату утворилося поняття “представництво”. Правовою підставою римського права був “мандат” (“mandatum”), який означав, що сенатор представляє лише своїх виборців. Але тоді не було чіткої правової регламентації ані самих виборів, ані повноважень представницьких установ. Загалом ці установи не виходили за межі рабовласницької держави, їх склад та діяльність обмежувалися інтересами панівної верхівки тогочасного суспільства.

Корені українських історичних традицій безпосереднього народовладдя сягають періоду Київської Русі і пов'язані з вічевими зібраннями. На вічах були представлені широкі кола народних мас, переважно міщани, інколи й сільські жителі. Траплялися й випадки делегування повноважень. Характер компетенції віча першочергово визначався його взаємозв'язками з князівською владою. Віче значною мірою обмежувало князівську владу. Досить часто народ брав особисту участь як у закликанні князів на престол, так і в вигнанні їх “зі стола”. Існував звичай укладання “ряду” між князем і вічем, коли той “сідав” в якому-небудь місті. “Ряд”, як правило, накладав на князя конкретно означені зобов'язання відносно общини. Роль віча значно зростала у часи соціальних потрясінь та у випадках загрози з боку кочівників. Віче займало важливе місце у вирішенні справ міс-

цевого самоуправління. Але не слід і перебільшувати впливу віча на політичну структуру давньоруського суспільства, яка базувалася передусім на феодалних засадах.

За часів середньовіччя передісторія парламентаризму знайшла свій вияв у станово-представницьких установах. Вони спочатку частково, а згодом повністю набули виборного характеру. Як правило, обирати й обиратися могли лише представники верхівки суспільства. Тогочасне представництво майже в усіх європейських країнах (крім Англії) було виключно становим. Першими європейськими представницькими установами були ісландський Альтинг (X ст.) та іспанські кортеси (XII ст.). Найбільших успіхів досягла англійська станово-представницька установа, яка вже в XIII ст. мала як становий, так і частково територіальний характер, діяла на постійній основі і деякою мірою обмежувала владу короля. У 1275 р. вона набула власної назви “парламент”. У середині XIV ст. англійський Парламент став ділитися на дві палати: палату лордів та палату общин. А вже на початку XVI ст. пропозиції Парламенту (“білі”) ставали законопроектами, які король мав або затвердити, або відхилити.

Поряд із середньовічним англійським Парламентом можна поставити і Вальний (загальнодержавний) Сейм Великого князівства Литовського, Королівства Польського та Речі Посполитої. Нагадаємо, що на той час у складі польської та литовської держави, які остаточно об’єдналися згідно з Люблінською унією 1569 р. у Річ Посполиту, знаходилася переважна більшість українських земель. Отже, характер діяльності сейму слід розглядати під кутом зору як світової, так і української історико-правової спадщини. Обидва сейми формувалися на основі делегованого представництва спочатку від крайових (“земельних”, “воєводських”), а згодом повітових сеймиків – органів місцевого самоврядування. Вони склалися в основному з представників

шляхти. За справедливим твердженням російського історика права Ф.Леонтовича, “литовська рада (“пани-рада”, зібрання бояр – авт.) і литовський Сейм аж до Люблінської унії, тобто протягом усього періоду самобутнього життя Литовської держави, мали значення дорадчих установ, рішення яких приймалися князем лише при їх відповідності князівській “волі”, яка була єдиним регулятором нормотворчості в старій системі литовсько-руського права”¹. Більших успіхів досяг польський Сейм, який з часом перебрав на себе виключне право у сферах законодавства, затвердження податків, прийняття рішень про скликання ополчення тощо. За королем лишалося виключне право скликання сеймів і сеймиків, та проголошення від свого імені прийнятих сеймами законів (конституцій). Об’єднаний Сейм Речі Посполитої, який став головною політичною силою держави, також діяв на засадах польського, а не литовського права. Шляхта утвердилася як панівна сила польського суспільства вже на рубежі XV–XVI ст. Посилювало її роль і право “liberum veto”, за яким передбачалася однастайність Сейму у прийнятті рішень. Взаємозв’язок вищої (Сейм) і місцевих (сеймики) представницьких установ був закріплений правилом, за яким депутати у Сеймі не лише представляли свої території, а й керувалися рекомендаціями (“інструкціями”) сеймиків. Інколи сейми приймали закони, вигідні українській спільноті. Такими були, наприклад, “варшавська конфедерація” (1573 р.) з гарантією віротерпимості та скасування у 1601 р. “баніції” (оголошення поза законом) значної частини українського козацтва. Але такі факти були епізодом на фоні загальної пропольської, прокатолицької та антиукраїнської політики. Наприклад, у 1569 р. постановою Сейму було ліквідовано Запорізьке військо. Слід згадати і його рішення 1623 р.

¹ Леонтович Ф.И. Рада Великих князей Литовских // Журнал Министерства народного просвещения. 1907. Октябрь. С.331.

і 1625 р., за якими відхилялися проекти зрівняння у правах католиків і православних. Досить часто Сейм при ратифікації договорів з українцями корегував домовленості у бік обмеження обіцяних королем прав і вольностей.

У польсько-литовський період зародилося ще одне явище, пов'язане з передісторією українського парламентаризму, – проведення періодичних і надзвичайних козацьких рад. Козацьке конституційне утворення, що мало назву “Військо Запорізьке”, визначалося реальною самовладністю і загалом перебувало поза інституційним ядром Речі Посполитої. Центральне місце в ньому відводилося громадському волевиявленню, яке понятійно можна визначити як “колективна воля”. “Колективна воля” характеризувалася передусім рівністю і свободою громадянського голосу, а також головним місцем ради у системі політичного устрою. Козацька рада не мала юридичного статусу і базувалася не на державному, а на звичаєвому праві, яке звалося “вольностями Війська Запорізького”. Рада збиралася спочатку для вирішення власне станових, а згодом і загальнодержавних питань. На загальній раді (генеральній “військовій”, або рядовій “чорній”) вирішувалися найважливіші питання життєдіяльності Війська Запорізького. Вона являла собою вище законодавчорозпорядче зібрання козаків-громадян, тобто повноправних членів запорізького товариства. За формою Військова рада була зборами всього війська. Вона не була постійно діючим органом, а збиралася за потреби вирішення особливо важливих питань: виборів гетьмана і генеральної старшини, укладення договорів з іншими державами, визначення основних напрямків державної політики тощо. Військовій раді мусили коритися усі інші установи Війська Запорізького. Зобов'язуючі владні рішення, розпорядження і постанови приймалися на засадах одностайної згоди всіх учасників. Ця згода досягалася через спрощену процедуру

волевиявлення більшості, яка зводилася до схвальних або заперечних вигуків і підкидання шапок. Думка більшості перетворювалася на одностайне рішення ради, оскільки меншість змушена була коритися диктату більшості (незгодним загрожували смертю). Це був той спосіб, завдяки якому запорізька спільнота, організована на засадах військового суспільства і прямої демократії, забезпечувала собі політичну і воєнну згуртованість, а також достатній рівень правової та громадянської дисципліни.

Діяльність козацької ради призвичаювала українське суспільство до сприйняття демократичних цінностей, поваги до волі колективу тощо. Це був “прообраз парламенту, але без виборчої системи”¹. Але вплив козацької ради на життя українців не був однозначним. Козацька демократія загалом була демократією для козацтва. Окрім того, інститут козацької ради, як підкреслюють сучасні дослідники, “породжував охлократичні орієнтації політичної свідомості запорозького товариства”². Відсутність засад опосередкованої демократії ставала ґрунтом для усіляких маніпуляцій умонастроями учасників ради, популізму, перегляду вже прийнятих рішень. З часом із загальної ради виділялася рада генеральної старшини, яка досить часто діяла всупереч волі рядових козаків. А наприкінці Визвольної війни зримо проявилася тенденція до встановлення одноосібної влади. Рада збиралася виключно за бажанням гетьмана Б.Хмельницького. Як писав М.Грушевський, “гетьман поза радою править сильно і самовласно, має право над життям і смертю кожного, і військо йому вповні і безгранично послушно”³.

¹ Шевчук В. Козацька держава. Етюди до історії українського державотворення. К., 1995. С.85.

² Див., напр.: Сас П.М. Політична культура Запорозького козацтва (кінець XVI – початок XVII ст.). Автореф. дис. докт. іст. наук. К., 1998. С.17.

³ Грушевський М.С. Ілюстрована історія України. К., 1992. С.235.

Отже, у часи середньовіччя сформувалися деякі парламентські принципи: представництво, законотворчість як функція представницького органу, закон як найважливіший акт державної влади. Однак навіть в Англії, де парламент здобув найбільше прав, інститут монархічної влади залишався домінуючим у політичній системі держави. А Річ Посполита, в якій була досить виразною тенденція до реалізації принципів народовладдя, не змогла позбутися рис вузькошляхетського аристократизму та ігнорування інтересів українського та білоруського населення, що й стало однією з причин краху цієї держави.

§2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ У ЗВ'ЯЗКУ З ДІЯЛЬНІСТЮ АВСТРІЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ: 1848–1918 РР.

Історія австрійського парламентаризму бере свій початок з 1848 р. – часу скликання першого парламенту Австрійської імперії, Рейхстагу. В ті часи в Австрійській імперії (інколи її називають ще Габзбурзькою або Дунайською імперією) перебували й українські землі, які склалися з трьох етноукраїнських масивів – Східної Галичини, Закарпаття і Північної Буковини. До складу імперії ці землі ввійшли ще наприкінці XVIII ст. Найбільше українців проживало у Східній Галичині, майже 3 млн, що становило близько 4/5 загальної чисельності¹.

Отже, в стінах австрійського парламенту західноукраїнський парламентаризм розвивався впродовж сімдесяти років (1848–1918). Звичайно, за цей час деяких змін зазнали як власне парламент, так і пов'язаний з ним український парламентаризм. А тому ми вважаємо, що ефективно розкриття проблеми вимагає поділу цього великого періоду на етапні відрізки, які характеризувалися б спільними рисами. Для визначення таких етапів автори

¹ Див.: Грушевский М.С. Украинцы // Формы национального движения в современных государствах. СПб., 1910. С.154.

використали набутий досвід періодизації тогочасного українського національного відродження, в якому, до речі, одне з важливих місць відводиться політично-парламентській діяльності українців¹. Дослідники пишуть про три етапи (стадії, фази), які з урахуванням усіх точок зору можна сформулювати так: 1) початковий (академічний) етап; 2) патріотичний (організаційний) етап; 3) партійно-політичний етап. За такої логічно-структурної схеми авторами визначено й етапи західноукраїнського парламентаризму у зв'язку з діяльністю австрійського Рейхсрату: 1) початковий етап (1848–1851 рр.); 2) організаційний етап (60-і – 80-і рр. XIX ст.); 3) партійно-політичний етап (1890–1918 рр.).

1.2.1. Характер політичної системи та суспільно-політичних рухів Австрійської імперії в період реформ середини XIX ст.

Еволюція політичної системи Австрійської імперії була складною і суперечливою. Конституційний розвиток на декілька років переривався поверненням до абсолютизму. Окрім того, не вщухала боротьба між прихильниками федералізації і централістами. Ускладнювали ситуацію і зовнішньополітичні чинники. Під впливом військових поразок та дипломатичних програшів керманічі намагалися проводити більш лояльну внутрішню політику, і навпаки.

Значний вплив на характер держави чинили національні відносини. Австрійська імперія була унікальним національно-державним об'єднанням, до якого входило багато європейських народів: окрім німців ще й чехи, поляки, угорці, хорвати, словаки, словенці, українці та ін. Панівна німецька нація не становила

¹ Див., напр.: Магочий П. Українське національне відродження. Нова аналітична структура // Укр. іст. журн. 1991. №3. С.101; Шпорлюк Р. Українське національне відродження // Україна. Наука і культура. К., 1991. Вип.25. 159; Грабовський С. Українська мрія: тріумфи та трагедії // Сучасність. 1995. №3. С.139.

більшості в імперії, для неї існувала загроза, образно кажучи, потонути в інонаціональному, головним чином, слов'янському середовищі. Австрійський уряд завжди дотримувався принципової лінії в національному питанні. Він був змушений вести загалом виважену й гнучку національну політику, але одночасно застерігався робити поступки національно-політичному сепаратизму. Справедливо враховувалось, що логіка розвитку національних рухів обов'язково призведе до ідеї незалежності, а відтак і до загрози розпаду імперії. Імперія була розділена на декілька адміністративних округів (спочатку 10, згодом 17). Вони мали базуватись на етнічній основі, хоча цього правила дотримувались не завжди. Влада вперто відмовлялась утворити на основі округів (провінцій) федеративні організми. Досить успішно використовувалися міжнаціональні суперечності, зокрема, між поляками та українцями. Українцям спочатку робилися деякі поступки, але їх головна вимога – поділ Галичини й утворення окремого коронного краю – постійно ігнорувалася.

Реформування політичної системи Австрійської імперії розпочалося в 1848 р., в умовах революції. Збройні виступи на національному та демократичному ґрунті поставили питання про існування імперії в тодішньому вигляді взагалі, що й стало головною причиною заведення реформ. Тодішній спалах демократизму призвів до кардинального перевлаштування політичної системи багатьох європейських країн, в першу чергу – Німеччини та Австрії¹. Формування засад австрійського парламентаризму пов'язане з першою австрійською Конституцією, проголошеною 25 квітня 1848 р. В ній проголошувалися основні права і свободи підданих. Передбачалося заснування законодавчої представницької установи, але верховна влада залишалася в руках

¹ Rohlfs J. Die Europäischen Revolutionen 1848/49 // Informationen zur politischen bildung. München, 1987. №1. S.14.

імператора, котрий мав право скасовувати закони¹. Підкреслювалося, що імперія є “єдиною і неподільною”. Увага до національного питання обмежувалася проголошенням “непорушності” усіх народностей. В переліку земель (країв), з яких складається імперія, згадувалася і Галичина (що складалася з українських “львівських” та польських “краківських” земель). Децентралістичні тенденції знайшли відображення в положенні щодо необхідності утворення земельних (крайових, коронних) сеймів (“ландтагів”, “сеймів”). Але права сеймів, а також розподіл повноважень між ними і парламентом залишалися нез’ясованими². 1 травня 1848 р. був опублікований виборчий закон з обмеженням кола виборців високим майновим цензом і цензом осілості.

Але ці заходи не стримали революційних виступів, і 15 травня 1848 р. була видана постанова про формування однопалатного “установчого” парламенту на основі загального виборчого права³. До речі, того ж дня тодішній губернатор Галичини Ф.Стадіон оголосив про скасування барщини в країні, що було зроблено раніше, ніж загалом по імперії. А 5 червня уряд проголосив тимчасове виборче положення (ординацію), за яким усім підданам імперії, що досягли 24 річного віку, надавалося активне й пасивне виборче право.

В подальшому конституційні акти приймалися багато разів. Серед них особливо важливими для визначення характеру політичної системи імперії були, окрім вже названої Квітневої Конституції 1848 р., проект Кромержської (Кремзирської) Конституції 1849 р., Оломунецька Конституція 1849 р., Жовтневий 1860 р. та

¹ Див.: Нольде Е. Порядки австрійського парламента // Журн. Министерства юстиции. 1906. №3. С.197.

² Аналіз питання див.: Кривецький І. Справа поділу Галичини в рр. 1846–1850. Львів, 1910. С.66–69.

³ Див.: Освободительные движения народов Австрийской империи. Возникновение и развитие. Конец XVIII в. – 1849 г. М., 1980. С.369.

Лютневий 1861 р. цісарські (імператорські) дипломи, Груднева Конституція 1867 р. Їх об'єднували принципи парламентаризму; рівності громадян перед законом, декларації особистих та з деякими обмеженнями політичних свобод¹.

Характер українського руху краю, що набував політичних рис у середині XIX ст., визначався передусім двома обставинами. По-перше, політизація співпадала в часі з початком конституційної і парламентської розбудови Австрійської імперії. Саме цій обставині завдячує така риса руху, як надмірна лояльність стосовно австрійського уряду, надія на його допомогу у справі справедливого вирішення національного питання. По-друге, західноукраїнський політичний рух розвивався у постійному протиставленні з польським визвольним рухом, що наклало вагомий відбиток на характер стосунків обох народів взагалі.

Першим документальним свідченням тогочасних політичних успадкувань західних українців стала стаття Я.Головацького «Становище русинів у Галичині», опублікована у 1846 р. німецькою мовою. Автор висловлював впевненість, що майбутнє Австрії залежатиме від її національної політики, здатної забезпечити рівні права усім народам, що її населяють². Головна Руська Рада (перша українська політична організація краю на чолі з Г.Яхимовичем, утворена 2 травня 1848 р.) основою політичних домагань визначила утворення окремого коронного краю у Східній Галичині³. Свої погляди українці афішували під час роботи Слов'янського з'їзду (Прага, червень 1848 р.). Платформа укра-

¹ Див.: Собрание конституционных актов. Вып.2. Конституции Австрии – Австро-Венгрии. – Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905. С.1–31; Bernatzik E. Die Österreichischen Verfassungsgesetz. Wien, 1911. S.104–143.

² Див.: Стеблій Ф. Перший програмний документ українського національно-визвольного руху в Галичині (до 150-річчя виходу у світ статті Якова Головацького «Становище русинів у Галичині») // Український альманах. Варшава, 1996. С.131–132.

³ Зоря. 1880. №3. С.43.

їнської делегації, виголошена І.Борискевичем, базувалась на поділі Галичини, з окремими сеймами, адміністрацією¹. Більшість польської делегації виступила категорично проти, декому навіть погрожували фізичною розправою у разі підтримки українців².

Окремо слід виділити польський фактор західноукраїнського політичного руху. До складу Австрійської імперії частина польських земель (Краківщина) перейшла наприкінці XVIII ст., внаслідок поділів Речі Посполитої. Нагадаємо, Галичина в географічному та етнічному відношеннях поділялась на дві частини: етнічно польську, західну (з центром у Кракові), та східну, заселену переважно українцями (з центром у Львові). Поляки вважали такий поділ умовним, відносячи усю Галичину до сфери власного впливу, хоча на сході кількість етнічних поляків коливалась від 20,8% до 22,6% усіх жителів³. Але навіть за такої умови поляки домінували у цьому регіоні, що пояснюється декількома факторами: кращим, порівняно з українцями, збереженням традицій державності, згуртованістю національної еліти, вищою освіченістю, розвиненою культурою (у тому числі й політичною), об'єднуючим релігійним чинником.

Польський визвольний рух був націлений на відновлення державності в межах так званої "історичної Польщі", яка охоплювала й правобережні українські землі. За таких обставин, як підкреслив один з колишніх лідерів польської "Солідарності" В.Мокрий, боротьба українців навіть за найменші свої права завжди була спрямована проти поляків і неминуче призводила

¹ Див.: Брик І. Слов'янський з'їзд у Празі 1848 р. і українська справа // Записки наук. тов. Ім. Шевченка. Львів, 1920. Т. СХХІХ. С.200–201.

² Там же. С.201.

³ Див.: Охримович В. З поля національної статистики Галичини (помічена над ріжницями і переїнами в національному складі галицької людности) // Студії з поля суспільних наук і статистики. Львів, 1909. Т.І. С.76–77, 118.

до загострення польсько-українських суперечностей¹. До цього слід додати, що основою спірних питань майже завжди були заселені українцями території, на які претендували поляки. Протягом другої половини ХІХ ст. було декілька спроб дійти компромісу між поляками та українцями, так званих “угод”. Але так сталося, що на той час угоди жодного разу не призвели до реального зближення політичних лідерів двох народів.

1.2.2. Перший, “початковий” етап західноукраїнського парламентаризму: 1848–1851 рр.

Виборча кампанія до австрійського парламенту, проведена Головною Руською Радою в червні 1848 р., стала великим успіхом українців. Усього було обрано 383 депутати (посли), з них від Галичини – 96, у тому числі й українців – 39 депутатів (27 селян, 9 священників, поміщика, вчителя гімназії й колишнього губернатора графа Ф.Стадіона)². Ще п’ять українців (усі селяни) були обрані від Буковини. Галичина разом з Буковиною послали в парламент найчисельнішу з-поміж інших провінцій селянську депутацію. Українські селяни вибирали депутатів саме із свого середовища передусім тому, щоб не допустити повернення панщини на “законних” підставах – рішенням парламенту, про що тоді ходили чутки. Такої кількості українських селян – як абсолютної, так і відсоткової – не було в жодному іншому парламентському скликанні впродовж усього періоду перебування

¹ Мокрий В. Сьогодні, вчора, завтра поляків і українців // Всесвіт. 1991. №6. С.210.

² Підраховано за: Bihl W. Die Ruthenen // Die Habsburgemonarshie, 1848–1918. Bd.3. Die Völker des Reiches. Wien, 1980. Т.1. S. 571. Дорошенко Д. Нарис історії України. Т.2. К., 1992. С.309. Щоправда, Ф.Стадіона інколи називають то поляком, то чехом. (Див.: Нидерхаузер Э. Славянские народы империи Габсбургов в революции 1848 года // Славяноведение. 1998. №6. С.36).

західноукраїнських земель у складі Австрії та Австро-Угорщини.

Перший австрійський парламент – Рейхстаг – розпочав роботу 10 липня 1848 р. Діяльність українських депутатів, без огляду на їх незначну відносну кількість (10% депутатського корпусу), була досить активною і помітною. Вони одразу ж висунули вимогу поділу Галичини, зібравши під відповідною петицією 15000 підписів. Одним з головних стало питання про збереження адміністративної єдності Буковини й Галичини. Депутати від Буковини повели широку агітаційну кампанію серед виборців з метою збору підписів, а також організували в Чернівцях збори представників громад усєї Буковини, які одногосно заявили про необхідність збереження існуючого адміністративного становища ¹. У рейхстазі це питання ставили депутати І.Долинчук, В.Кірта, Л.Кобилиця, В.Маргош ². Але прагнення українців було проігнороване і наступного року Буковина утворила окремих коронний край з власним сеймом і адміністрацією.

Одним з головних у роботі парламенту стало аграрне питання. Вже 15 липня депутати переважною більшістю голосів прийняли рішення про скасування панщини, але відносно наділення селян землею такої єдності не було. Українські селянські депутати енергійно боролись за послідовне проведення аграрної реформи, домагаючись якщо не скасування, то хоча б якнайменшого викупу за землю. Велике враження на парламентарів справила промова українського депутата селянина І.Капущака. Він, зокрема, наполягав на тому, що поміщики не лише не мають права вимагати викуп за землю, а, скоріше, навпаки, вони повинні доплачувати селянам. “Високий Сойме! – говорив

¹ Див.: Шевченко Ф. Лук'ян Кобилиця. К., 1958. С.198.

² Див.: Історичні передумови воз'єднання українських земель. К., 1989. С.207.

І.Капушак ламаною, але загалом зрозумілою німецькою мовою. – Хочу говорити про відшкодування, що його домагаються пани-дідичі. Вічна справедливість вимагає того, щоби кожний, хто віддає щось проти своєї волі, дістав за те відшкодування. Але вона вимагає також, щоби кожний, хто чимось безправно користувався, дав відшкодування за це безправне користування... Батоги й канчуки, що обкручувалися довкола наших голів і тіл спрацьованих, хай їм будуть пам'яткою по нас, хай це буде їм наше відшкодування”¹. На основі єдиних аграрних вимог відбулось згуртування польських та українських селянських депутатів. У радянській літературі, що тяжіла до класового принципу, з цього приводу навіть говорилось про виникнення в стінах парламенту “єдиного антипоміщицького фронту”². Селян підтримали деякі депутати-інтелігенти, зокрема, український священик Гр. Шашкевич. В серпні питання викупу було поставлене на голосування. В підсумку за викуп подали голоси 174 депутати, проти – 144 депутати³.

Але і після цього слянські депутати не відмовилися від боротьби. Вже 3 вересня група українських та польських селянських депутатів (Г.Андрусак, В.Гарматій, С.Гой, П.Кобзар та ін.) внесла на затвердження Рейхстагу заяву з комплексом вимог, переважно економічних: повернення незаконно захоплених поміщиками земель, збереження сервітутів (громадських лугів і пасовиськ), ліквідації монопольного права поміщиків на млини та ін. Останньою йшла вимога політична: “Поділу Галичини на дві

¹ Цит. за: Голубець М. Велика історія України від найдавніших часів. Т.2. К., 1993. С.250–251.

² Класова боротьба селянства Східної Галичини. 1772–1849. К., 1974. С.422, 427–429.

³ Освободительное движение народов Австрийской империи. Возникновение и развитие. Конец XVIII в. 1849 г. С.467.

провінції: українську з центром у Львові та польську з центром у Таркові, чи Кракові”¹.

Але восени 1848 р. нормальну роботу парламенту було перервано. 22 листопада депутатів змусили переїхати з неспокійного Відня до невеличкого моравського містечка Кромержижа. Діяльність парламенту у провінції прикувала увагу народів імперії, що було пов'язано з утворенням і роботою так званої “Кромержижської” (інколи зустрічаються назви “Кромержська” чи “Кромзерська”) конституційної парламентської комісії, покликаної опрацювати питання перебудови імперії на засадах децентралізації та федералізму.

Слов'янські депутати одностайно виступали за федералізм. Коли ж стали визначати кордони федеративних одиниць, зримо виявилися суперечності. “Яблуком розбрату” стало визначення статусу Галичини. Українські депутати на чолі з Г.Яхимовичем вимагали поділу Галичини на дві провінції. Вони неодноразово підкреслювали, що такий розподіл буде справедливим і доцільним з огляду на компактне проживання поляків та українців. Головна Руська Рада надіслала до Кромержижа петиції з двомастами тисяч підписів на користь розподілу. Одночасно на засіданнях Ради дискутувалося питання щодо відкликання з парламенту українських депутатів у разі неприйняття їхніх вимог². Українців підтримали деякі депутати інших національностей, наприклад, словенець Каучич, німець Пінкас. Поляки виступили категорично проти. Депутат Ф.Земляковський стверджував: “В Галичині немає двох національностей, є лише прихильники двох релігій”³. Не бажаючи сваритися з поляками, таке тлумачення “галицької” проблеми підтримала більшість депутатів. Зокрема,

¹ Rozdolski R. Stosunki poddancze w dawnej Galicji. T.1. Warszawa, 1962. S.124–127.

² Див.: Левицький К. Українські політики Галичини. Тернопіль, 1996. С.16.

³ Цит. за: Лозинский С.С. Царствование Франца-Иосифа. Пг., 1916. С.29.

у виступі відомого діяча чеського визвольного руху депутата Ф.Палацького пропонувалося розділити Австрію на вісім “національно одноцільних” територій, до однієї з них – польської – мали відійти і західноукраїнські землі¹.

При голосуванні сторони зійшлися на компромісному рішенні, вигідному загалом полякам, а не українцям. Імперія перебудовувалась на федералістичних засадах. Кордони коронних країв залишалися незмінними, але самі краї мали ділитися на національні округи. “Королівство Галичини і Володимерії з Краковом” планувалося розділити на 10 округів. Крайові представницькі органи наділялися обмеженою законодавчою владою (фінанси, податки, бюджет). Народам (власна назва “народні племена” – “Volksstammer”) надавалося право на розвиток національної культури та освіти. Декларувалася рівноправність усіх мов у школі, державних установах та приватному житті².

Але Кромержижський конституційний проект не був реалізований. За словами імператора Франца-Йосифа, він був “відірваний від життя”. Хід парламентської дискусії, зокрема, обговорення питання державного устрою з явно переважаючими федералістськими акцентами, викликав зворотну реакцію, підштовхнув консолідацію прихильників централізму та абсолютизму³. Як наслідок, 7 березня 1849 р. “федералістичний” парламент було розпущено.

Напередодні розпуску парламенту, 4 березня, уряд оголосив нову “Оломунецьку” (за назвою міста), або “Октройовану” (тобто даровану згори, від імені імператора) Конституцію. В ній підкреслювалося, що монархія є хоча й “конституційною”, але

¹ Див.: Левинський В. Національне питання в Австрії і соціал-демократія // Дзвін: 36. К., 1907. Вип. I. С.184.

² Кревецький І. Справа поділу Галичини в рр. 1846–1850. С.86–96.

³ Див.: Stourzh G. Frankfurt – Wien – Kremsier 1848/49. Der Schutz der nationalen und sprachlichen Minderheit als Grundrecht // Wege zur Grundrechtsde-

водночас неподільною й спадковою. Повноваження коронних країв, серед яких називалося і “Королівство Галичина і Володимирія з князівством Освенцімом і Затором, і великим князівством Краківським”, значно обмежувались. Вони мали відати бюджетом, справою культури, громадським будівництвом, церковними й шкільними справами¹. Як уже згадувалося, саме за цією Конституцією Буковину виділили в окремий коронний край під назвою “Герцогство Буковина”. Але визначені в Конституції принципи реформування країни не були впроваджені в життя, зокрема, на невизначений час переносилися нові парламентські вибори. Парадоксальним є те, що Оломунецька Конституція стала кроком на шляху відновлення абсолютизму. На думку істориків, її проголошення стало показником того, що уряд, тяжіючи до відновлення абсолютизму, ще потребував “димової завіси конституційності”².

Щоправда, 29 вересня 1850 р. було оголошено окрему Конституцію для Галичини, яка за наявних умов найкращим чином відповідала інтересам західних українців. Передбачалося розділити край на три окремі області: чисто польську “краківську”, змішану польсько-українську “львівську”, чисто українську “станіславську”. В кожній з них планувалося утворити обласні сейми з такими ж повноваженнями, якими наділялися і крайові сейми³. Але і цей закон залишався на папері. Крайові та обласні сейми не були скликані.

moKratie : Student zur Begriffs u . Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates. Wien; Köln, 1989. S.239.

¹ Лозинський М. Автономія країв в австрійській конституції. Львів, 1912. С.9–11.

² Освободительные движения народов Австрийской империи. Возникновение и развитие. Конец XVIII в. – 1849 г. С.378.

³ Див.: Winiarski B. Ustroy prawno-politycznego Galicyi. Warszawa; Lublin; Łódź, 1915. S.12.

Незабаром конституційний процес зупинили остаточно. За імператорським патентом від 31 грудня 1851 р. вже офіційно проголошувалося відновлення абсолютизму.

Отже, впродовж 1848–1850 рр. зробив перші кроки австрійський, а разом з ним і західноукраїнський парламентаризм. Українці вперше у своїй історії отримали можливість обирати й обиратися до представницького законодавчого органу, відкрито декларувати свої політичні погляди у стінах парламенту, боротись за їх реалізацію. Стримувала розвиток західноукраїнського парламентаризму низка обставин: нестабільність і коливання державного курсу, загальна нерозвиненість національного політичного руху, несприятлива для українців позиція домінуючого в Галичині польського визвольного руху. Все ж, активна діяльність українського парламентського корпусу Рейхстагу, зокрема, принципове відстоювання національних інтересів, помітна роль, яку відігравали селянські депутати, дозволяють говорити про реальність і відносну розвиненість західноукраїнського парламентаризму вже на початковій стадії розвитку.

1.2.3. Другий, “організаційний” етап західноукраїнського парламентаризму: 60-і – 80-і рр. ХІХ ст.

Наступний етап конституційно-парламентської розбудови Австрійської імперії припадає на 60-і – 80-і рр. ХІХ ст. У цей час уряд в основному перестав орієнтуватися на абсолютистсько-реакційні сили й остаточно вирішив реформувати політичну систему на засадах конституційності та парламентаризму. Вважалося, що поступ в демократичному напрямку зможе послабити визвольний рух народів і надати додаткової стабільності імперії. Але на початку етапу деякі питання форми державного устрою залишалися відкритими. Тоді ще була нез'ясованою сила прихильників федералізму, а тому уряд, побоюючись активі-

зації визвольного руху народів, хитався між принципами централізму та федералізму.

На цей час деякою мірою змінився характер суспільно-політичних сил, причетних до розвитку західноукраїнського парламентаризму. В 50-і рр. зародилась дещо аморфна і загалом консервативна течія москвофілів (“старорусинів”, “святогорців”). Впродовж 60 – початку 80-х рр. москвофіли набрали сили, ставши домінуючою суспільно-політичною течією в середовищі української галицької інтелігенції. Лідерами течії у той чи інший час були І.Гуцалевич, Д.Марков, І.Наумович, Д.Зубрицький. Об’єднуючим стрижнем москвофільської течії стало пов’язання розвитку регіону з допомогою Російської держави та росіян¹. Але у визначенні характеру й розмірів такої допомоги одностайності не було: дехто зупинявся на ймовірній культурній допомозі, найбільш радикальні діячі говорили про приєднання (возз’єднання). Видатний ідеолог москвофільства історик М.Погодін неодноразово підкреслював, що Росія не залишить у біді “братів руських” і звільнить їх від чужоземного гніту за будь-яких умов².

Москвофільство базувалось на традиційних симпатіях українців до російського народу. У той час як верхівка течії була реакційною, чимало її рядових прихильників критично ставилися до царату, бажаючи укріплення дружніх зв’язків з російським народом. Активний діяч українського руху М.Павлик, зокрема, підкреслював, що “народному москвофільству” перешкоджає лише деспотичний лад Росії, а коли б там установилася свобода,

¹ Див.: Терлецький О. Москвофіли й народовці в 70-их рр. Львів, 1902. С.6–16.

² Погодин М.П. Послание к полякам. 1861. // Погодин М.П. Сочинения. Т.V: Статьи политические и польский вопрос (1856–1867). М., 1876. С.351–362.

то зупинити тяжіння народу до “єдинокровних братів” не змогла б ніяка сила¹.

Патріотів українства уособлювала течія народовців, яка зародилася на початку 60-х рр. і на той час була представлена переважно молодими інтелігентами: В.Шашкевичем, К.Климкевичем, Ф.Заревичем та ін.² На перших порах народовці займалися виключно культурно-освітніми справами, перебільшуючи значення політичної опіки Відня, й за впливом в українському середовищі поступалися москвофілам. Але із набуттям політичних рис (у 1885 р. було засноване політичне товариство “Народна Рада” на чолі з Ю.Романчуком) вони зайняли чільне місце в українському русі.

На цей час дещо змінився характер польського визвольного руху. Його лідери на початку 60-х рр. вже впевнилися в безперспективності збройної боротьби проти австрійського уряду, і на цій основі відбулось певне польсько-австрійське зближення. А придушення царизмом збройного повстання у Царстві Польському (1863–1864 рр.) вже остаточно призвело до зневіри у радикальних методах боротьби. На зміну їм приходила так звана тактика “органічної роботи”, сутність якої полягала у створенні належних умов для економічного і культурного піднесення як підвалин майбутньої боротьби за відновлення державності. Враховуючи, що на землях Царства Польського (територія Російської імперії) та Познанщини (територія Пруссії) панували репресивні режими, центр “органічної роботи” поляки перенесли до “австрійської” Галичини. Передбачалося перетворити Галичину в “Польський П’ємонт” – зародок відродження польської держа-

¹ Павлик М. Москвофільство та українофільство серед австро-руського народу. Львів, 1906. С.16.

² Див.: Украинский вопрос / Сост. сотр. журн. «Украинская Жизнь». М., 1917. С.58–60.

ності¹. Стосовно західної частини регіону, яку населяли поляки, цей план був природним і необхідним, але на українському сході реалізація задуму призводила до погіршення становища місцевого населення.

Австрійський уряд загалом виправдав сподівання поляків, надавши їм реальні важелі управління Галичиною, хоча ніяких правових актів з цього приводу не приймалося. За умовами компромісу лише поляк за національністю мав можливість стати намісником Галичини, польська мова набувала статусу офіційної в адміністрації й суді, а також основної в школах. Вводилися й інші пільги, які підкреслювали зверхність польської народності над українською². Дослідники справедливо вказували, що поміж усіх австрійських провінцій “більш-менш суттєві атрибути автономії мала лише Галичина”³, що хоча автономія й не була основана на правових документах, вона визначала “галицьку” політику Відня на десятиліття вперед⁴.

У 1861 р. після періоду реставрованого абсолютизму відновив роботу й імперський парламент, який отримав власну назву “Рейхсрат” (Державна рада) і діяв до заведення військового становища у зв’язку з повстанням у Царстві Польському. Українська депутація складалася усього з 12 осіб⁵. На початку 60-х рр. було видано декілька імператорських постанов, які й знаменували відродження конституційного життя та парламентаризму. За

¹ Див.: Plaschka R.G. Polnisches “Piemont” in Norden der Donaumonarchie // Galizien um die Jahrhundertwende : politische, sozial und Kulturelle Verbindungen mit Osterreich. Wien; München, 1990. S.11–25.

² Galicja w dobie autonomicznej. 1850–1914. Wybór tekstów. Wrocław, 1952. S.104–109, 114–115.

³ Исламов Т.М. Австро-Венгерская монархия // Новая история стран Европы и Америки. Второй период. М., 1998. С.47.

⁴ Студницький Вл. Польша в геополитическом отношении от разделов до наших дней. СПб., 1907. С.159.

⁵ Див.: Bihl W. Die Ruthenen // Die Habsburgemonarshie, 1848–1918. Bd.3. Die Volker des Reiches. Wien, 1980. T.1. S.571.

Березневим патентом (від 5 березня 1860 р.), який не був реалізований, мала відновитися діяльність парламенту, депутати якого призначалися б цісарем (імператором) на основі списків кандидатів, поданих крайовими сеймами. За Жовтневим патентом (від 20 жовтня 1860 р.), який відомий також під назвою “Федеративна Конституція”, імперія набувала рис федерації, зокрема, крайові сейми наділялися законодавчими правами. Парламент мав уособлювати загальнодержавну законодавчу владу. У сфері його повноважень планувалось залишити лише ті чітко зазначені справи, що “відносяться до прав, обов’язків та інтересів, спільних усім нашим королівствам і краям”¹. Цей диплом викликав великий спротив централістів і розділив долю попереднього проекту.

Дійовим інструментом державного регулювання парламентської діяльності став Лютневий патент (прийнятий 26 лютого 1861 р.), відомий під назвою “централістичного патента Шмерлінга”, за прізвищем тодішнього голови уряду. Двопалатний Рейхсрат наділявся виключними законодавчими правами. Сфера діяльності крайових (земельних) сеймів звужувалася до “необхідних меж”, тобто до обговорення й вирішення суто місцевих справ. За сеймами також закріплювалося право формувати склад парламентської депутації. Змінювався і порядок виборів до сейму. Планувалося проводити вибори від станових, а не національних курій. Окрім того, вводився високий майновий ценз. Посли обиралися за чотирма куріями – великих землевласників, торгово-промислових палат, міст, сільських громад. Кожна курія посилала в сейм однакову кількість послів, що забезпечувало перевагу, з одного боку, великої земельної аристократії та багатого міщанства, а з іншого, – панівних націй². Заплу-

¹ Лозинський М. Автономія країв в австрійській конституції. С.18–21.

² Див.: Там же. С.21–24.

тана і недемократична виборча система отримала назву “виборчої геометрії” Шмерлінга.

У 1861 р. вперше було скликано Крайовий галицький сейм (ландтаг), який згідно з Лютневим патентом хоча й не мав законодавчих прав, але формував склад парламентської депутації. Українці тоді спромоглися провести до сейму 49 послів (зі 150)¹, що, враховуючи польську домінацію в краї, було беззаперечним успіхом. Українські послы одразу ж організувалися в “Руському клубі” на чолі з Г.Яхимовичем і стали боротися за національні й соціально-економічні інтереси співвітчизників. Їм протистояли польські депутати, які раз за разом провалювали проекти територіального поділу Галичини, надання українській мові статусу офіційної тощо². Польські послы, намагаючись виправдати власну політику, в стінах сейму постійно порушували псевдопитання про те, чи існує взагалі українська нація³. Отже, у сеймі одразу ж закипіла національна боротьба, яка не вгавала аж до упадку Австро-Угорщини. Надалі кількість українських послів значно зменшилася (у 1876 р. – усього 14 осіб), і при збереженні куріальної системи виборів розраховувати на якесь помітне зрушення в позитивний бік було неможливо.

Стрижнем парламентської концепції українців залишалася ідея окремого краю в етноукраїнських масивах. До неї додалося побоювання опинитися віч-на-віч з поляками у разі федеративного поділу імперії при збереженні цілісності Галичини. Така позиція зримо виявилася вже в 1861 р. У ході парламентських дебатів щодо розмежування повноважень між парламентом і

¹ Дорошенко Д. Нарис історії України. Т.2. С.306.

² Див.: Батенко Т. Українські послы у першому періоді галицького сейму (1861–1866 рр.) // Академія: гуманіт. альманах. К., 1995. С.62.

³ Див.: Василевский (Плохоцкий) Л. Поляки // Формы национального движения в современных государствах. С.146; Шах С. Львів – місто моєї молодості. Ч.3. Мюнхен, 1956. С.24.

крайовими сеймами український депутат С.Литвинович пропонував залишити за краєвими сеймами виключно місцеві питання, передусім, шкільні справи. Він застерігав депутатів, що “крайова автономія може розвинутиися в гегемонію одного народу над другим”¹. Польські ж депутати домагалися якнайширших прав для крайових сеймів. В їх виступах у Рейхсраті у черговий раз озвучувалося положення про те, що українці як окрема нація не існують, а українські депутати звинувачувалися в потаканні централізму. У відповіді українського депутата А.Могильницького, зокрема, наголошувалось, що українська народність з розвиненою мовою існує вже 800 років, а “українські послы не є централістами, як їх прозивають, їх гаслом є, щоб у вільній Австрії наш український нарід як самостійний мав рівне право побіч інших слов’янських народів!”². Тодішня позиція українських парламентарів не пройшла поза увагою дослідників. Зокрема, польський історик Л.Василевський відзначав, що українці стали “відмінним гальмом” політичних устремлінь польського “кола” (парламентського клубу – *авт.*)³. Законопроект було відхилено. Першочергову роль відіграло негативне ставлення до нього німецької парламентської більшості, яка не бажала заохочувати відцентрові тенденції в імперії.

Остаточню відкрила конституційно-парламентську еру низка державних законів, оголошених 21 грудня 1867 р. За “Законом, який відноситься до спільних усім землям Австрійської монархії справ”, імперія ділилася на дві держави – власне Австрію (Ціслейтанію – землі, що знаходяться “по цей бік” ріки Лейти, якщо дивитися з Відня) та Угорщину (Транслейтанію – “по той бік...”), які утворювали конфедеративну “дуалістичну” держав-

¹ Цит. за : Левицький К. Українські політики Галичини. С.25.

² Там же. С.26.

³ Василевский Л.В. Новые течения среди галицких русин // Русское богатство. 1893. №8. С.112.

ну спілку – Австро-Угорщину. Імператор Австрії ставав одночасно і королем Угорщини. Вводилися три об'єднані міністерства: фінансів, збройних сил і зовнішніх справ. Усі інші угорські справи переходили до компетенції угорського уряду. Галичину й Буковину включили до австрійської, а Закарпаття – до угорської частини імперії. В Ціслейтанії проживало 2 млн 790 тис. українців, що становило 12,8% кількості її жителів, а в Транслейтанії – 350 тис., або 2,3%¹. Обидва державні утворення залишалися централізованими². Отже, “дуалізм” не слід плутати з “федералізмом”, що інколи трапляється в історичній літературі. Російський історик О.Погодін з цього приводу навіть категорично заявив, що саме із заведенням дуалізму федералістичний рух зазнав повного краху³. Закон “Про загальні права громадян королівств та земель, представлених у Рейхсраті” зафіксував рівність усіх громадян імперії, встановивши загальне австрійське громадянство, а також гарантував їм права та свободи⁴. У новому законі про представницьку владу визначалися загальна кількість депутатів (353 особи), та їх розподіл по краях і королівствах (Галичина мала право на 63 депутатські мандати). Зберігалися куріальна система виборів, а в селянській курії – двоступеневість⁵.

¹ Stourzh G. The juridical protection of ethnic rights in the Austrian Empire 1867-1918 // *Dialog Ukraine: Dialog Kongreß*, 1992. Wien, 1993. P.40–41.

² Див.: Цислейтанский закон, относящийся до общих всем землям Австрийской монархии дел и способа их распорядка // *Собрание конституционных актов. Вып.2. Конституции Австрии.–Австро-Венгрии.–Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905. С.1–2.*

³ Погодин А. *История польского народа в XIX веке. М., 1915. С.289.*

⁴ Див.: Конституционный закон об общих правах граждан, для королевств и областей, представленных в Рейхсрате // *Собрание конституционных актов. Вып.2. Конституции Австрии.–Австро-Венгрии.–Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. С.18–20.*

⁵ Конституционный закон, изменяющий закон 26 февраля 1861 г. об имперском представительстве // Там же. С.20–22.

Державне відокремлення Угорщини створювало прецедент для інших народів імперії. У тому ж році пропольський галицький крайовий сейм прийняв законопроект з вимогою надання Галичині такого ж статусу, як і Угорщині¹. В серпні 1868 р. поляк Ф.Смолька ініціював нову пропозицію: перетворити Австрію у федерацію чотирьох земель, що мали, на його думку, особливі національно-політичні риси (німецькі, чеські, польські, угорські провінції)². Резолюція сейму, прийнята на цій основі, містила вимогу передати від парламенту до сейму низку законодавчих функцій³. Але піти так далеко у напрямку задоволення прагнень поляків уряд не наважився. Обидві резолюції були забалотовані. Офіційний Відень продовжував будувати відносини з поляками на особисто-договірній, а не правовій основі⁴.

У 1873 р. був прийнятий новий закон про представницьку владу, за яким запроваджувалися прямі вибори до парламенту, при збереженні куріального принципу. Але сподіватися на якесь відчутне збільшення парламентської депутації українцям не доводилося. На руку полякам, які уособлювали верхівку галицького суспільства, було непропорційне представництво від різних груп населення. Зокрема, трьом тисячам галицьких поміщиків гарантувалась майже третина місць, тоді як майже мільйон міщан не мали навіть половини. Зберігались і непрямі вибори у селянській курії.

Під час виборів до Рейхсрату, які були проведені у тому ж році, польська еліта небезуспішно вела лінію на збільшення свого представництва шляхом фальшування та маніпуляції з бюле-

¹ Лозинский С.Г. Царствование Франца-Иосифа. Пр., 1916. С.95.

² Wyka K. Teka Stanczyka na tle historii Galicji w latach 1849–1859. Wrocław, 1951. S.140.

³ Galicja w dobie autonomicznej. 1850–1914. Wybór tekstów. S.106–109.

⁴ Див.: Buszko J. Das Autonomie Galizien aes zentrum der polnischen Unabhängigkeitsbewegung // Galizien um die ahrhundertwende: polititische, sozial und kulturelle Verbindungen mit Österreich. Wien; München, 1990. S.27–28.

тенями, підкупу, прямого тиску на селян тощо. Саме після 1873 р. “галицькі вибори” з їхньою “виборчою ковбасою” (“Wahlwurst”) стали метафорою в австрійському політичному жаргоні. Все ж, українці домоглися обрання, за різними даними, 14 чи 17 депутатів¹.

Помітними фігурами в тогочасному парламенті були українські священики В.Ковальський, І.Наумович та О.Заклинський, яких інколи називали новою “руською трійцею”. Зокрема, О.Заклинський у 1879 р. на одному з останніх засідань парламенту виголосив знамениту заяву, сутність якої полягала в тому, що українці хоча й вдячні парламентській більшості (німецьким централістам) за оборону їхніх інтересів, але разом з тим і поляки при потаканні уряду “планомірно знищують українську націю в Галичині”. Цим виступом українські парламентарі, на думку деяких істориків, викрили “подвійну гру австрійського центрального уряду супроти нашого народу” і продемонстрували початок відходу від безумовної проавстрійської орієнтації².

Під час парламентських виборів 1879 р. і 1885 р. українці зазнали відчутної поразки, провівши до Рейхсрату кожного разу лише по чотири депутати³. На заваді стали не лише несправедливість виборчого законодавства та пресинг поляків, а й власні прорахунки, зокрема, брак консолідації та недооцінка політичної діяльності.

Перебування в тіні австрійської політики вже стало уповільнювати розвиток українського руху. Але наприкінці періоду західноукраїнські лідери обрали правильну стратегію: повернути-

¹ Див.: Bihl W. Von der Donaumonarchie zur Zweiten Republik: Daten zur österreichischen Geschichte seit 1867. Wien; Köln; Böhlau, 1989. S.24; Барвінський О. Спомини з мого життя. Ч.2. Львів, 1913. С.79.

² Див., напр.: Левицький К. Українські політики Галичини. С.107.

³ Див.: Bihl W. Die Ruthenen // Die Habsburgemonarshie, 1848–1918. Bd.3. Die Volker des Reiches. T.1. С.571.

ся лицем до політичної діяльності, на цій основі примножити силу українського руху, повести більш рішучу боротьбу за демократизацію виборчого законодавства та захист інтересів українського народу. Реальність досягнення мети підкріплювалася як загальним поступом Австро-Угорщини в напрямку сприйняття демократичних принципів, так і наявними здобутками українського руху.

1.2.4. Третій, “партійно-політичний” етап західноукраїнського парламентаризму

Наприкінці XIX ст. із зародженням української багатопартійності виникли умови для якісно нового парламентського етапу. Політичні партії взагалі є одним з основних елементів парламентаризму. Вони покликані акумулювати волю громадян в партійні програми та боротися за їх втілення в життя. В демократичних країнах відповідний процес якраз і пов'язаний з представницькими законодавчими інститутами, парламентами.

Першою українською політичною партією стала утворена у 1890 р. Русько-українська радикальна партія (РУРП, згодом – УРП, засновники партії С.Данилович, Є.Левицький, М.Павлик, І.Франко). В прийнятій на установчому з'їзді програмі визначалися основні партійні завдання: соціалізм як далека перспектива, поділ Галичини й заведення українського правління на сході, соціальний захист селян¹. Незабаром в партії виникло соціалдемократичне крило (так звані “молоді радикали” Ю.Бачинський, В.Будзиновський та ін.), що тяжіло до ідеї незалежності. У 1891 р. “молоді радикали” опублікували “Маніфест до ревізії програми”, де вперше від імені української партії пролунав заклик до

¹ Програма Русько-Української Радикальної Партії // Народ. 1990. 15 жовтня.

“самостійності політичної руської партії”¹. У 1895 р. цю ідею обґрунтував Ю.Бачинський в праці “Україна irredenta” (“Україна нескорена”)². Тоді ж домагання незалежності зафіксувала партійна програма³. Дві інші дієві українські політичні партії були утворені в 1899 р. Соціал-демократи (УСДП, нові лідери М.Ганкевич і С.Вітик), базуючись на попередніх розробках “молодих радикалів”, одразу ж підтвердили ідею незалежності⁴. Партія тяжіла до австрійської соціал-демократії (СДРПА) і конституювалася як її “складова і окрема частина”⁵. Націонал-демократи (УНДП, лідери Ю.Романчук, Є.Петрушевич, деякий час – І.Франко, М.Грушевський), базуючись на розробках народців, також зафіксували принцип незалежності, намагаючись зібрати навколо своїх знамен представників усіх верств українського народу⁶.

Отже, на межі століть у програмних розробках усіх впливових західноукраїнських політичних партій була зафіксована ідея незалежності. Але в реальному житті не було ніяких умов для її реалізації. Тому незалежність розуміли як стратегічну мету, конкретне ж завдання вже традиційно полягало у поділі Галичини і впровадженні автономії на українському сході. Реалізація цієї ідеї пов’язувалася як з доброю волею Відня (хоча на той час українці вже відійшли від занадто довірливого ставлення до

¹ Див.: Матеріали до ревізії програми Русько-Української Радикальної Партії // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Док. і матеріали. [Мюнхен], 1983. Т.1. С.14–15.

² Бачинський Ю. Україна irredenta // Там же. С.26–33.

³ Див.: Феденко П. Соціалізм давній і новочасний. Лондон; Париж; Мюнхен, 1968. С.184.

⁴ Звернення Української соціал-демократичної партії в Галичині // Воля. 1900. 1 січня.

⁵ Там же.

⁶ Див.: Левицький К. Історія політичної думки галицьких українців, 1848–1914. Львів, 1926. С.327–328.

уряду), так і з власною діяльністю, в якій парламентаризму відводилося чи не найголовніше місце.

На початку етапу відбулася ще одна подія, яка відіграла велику роль у справі визначення характеру українського політичного руху. В 1890 р. під контролем тодішнього намісника Галичини К.Бадені відбулася остання спроба польсько-українського порозуміння, так звана “баденівська угода” (або – “нова ера”), яка, до речі, одним з основних завдань визначала співробітництво лідерів двох народів під час парламентських виборів. З українського боку її ініціювали народовці, а також деякі представники Наддніпрянщини, зокрема, В.Антонович. Угода 1890 р. розділила долю попередніх компромісних спроб, інакше й не могло бути. За справедливою оцінкою дослідників, відносини українців з поляками традиційно “були відносинами підкорювача й підкореного, гнобителя й пригнобленого”¹. Саме парламентаризм став для угодовців чи не головним “каменем спотикання”.

Не пристали до угоди і самостійно вели виборчі кампанії українські радикали, які вже на початковій стадії розвитку розгорнули широку агітацію за загальне й рівне виборче право. Перше народне віче на його підтримку УРП організувала у Львові 14 грудня 1890 р., тобто усього через два місяці після появи партії. Такі ж збори скликалися і в сільській місцевості².

Попервах українці не досягали якихось успіхів у парламентській діяльності. Парламентські вибори 1891 р. принесли їм усього 8 депутатських місць (з них 7 народовців на чолі з

¹ Див., напр.: Дашкевич Я. Для кого дорога до нікуди? Про польсько-українські відносини в минулому і сучасному // Україна. Наука і культура. К., 1993. Вип.26-27. С.53.

² Див.: Коваль П. Земля і воля. Львів, 1937. С.7.

Ю.Романчуком), а полякам – 58¹. На думку історика К.Левицького, результати цих виборів стали “першим розчаруванням з нової ери”². Але угодовська політика ще певний час давалася взнаки. У 1893 р., наприклад, вона призвела до розладу в невеличкому українському парламентському клубові. Депутати Ю.Романчук і К.Телишевський виступили проти цієї акції, натомість О.Барвінський і А.Вахнянин продовжували плекати надію на досягнення компромісу з намісником та поляками.

Остаточо підірвали довіру до угоди парламентські вибори 1897 року, названі одночасно “баденівськими” і “кривавими”. Вперта боротьба розгорілася між УРП, блоком групи народовців на чолі з Ю.Романчуком і москвофілів та польською шляхтою, яку підтримувала угодовська група О.Барвінського. Проти радикальних кандидатів і населення, що їх підтримувало, місцева влада застосовувала репресії. В день виборів у десятки сіл і міст краю увійшли війська. Деінде дійшло до кривавих сутичок, під час яких було вбито 10 і поранено 30 чол. Близько 600 чол. було заарештовано³. “Польський центральний виборчий комітет”, який таким чином проводив вибори, українці прозвали “польським комітетом для виборчих розгоїв”⁴. Все ж таки, попри вкрай несприятливі обставини, депутатами стали радикали Т.Окуневський і Р.Яросевич, а також незалежний кандидат Д.Танячкевич.

Одразу ж після скликання парламенту Т.Окуневський виголосив промову з приводу кривавих виборів. Він говорив, що ви-

¹ Див.: Bihl W Von der Donaumonarchie zur Zveithl Republik: Daten zur osterreichischen Geschichte seit 1867. S.48.

² Левицький К. Українські політики Галичини. С.43.

³ Див.: Кугутяк М.В. Радикальна партія в Східній Галичині // Укр. іст. журн. 1990. №10. С.61.

⁴ Левинський В. З українського робітничого руху в Галичині // Дзвін. 1913. №10. С.315.

бори переконали український народ у тому, що уряд не жахається ніяких насильств, аби не допустити вільних виборів, а українці поставлені перед альтернативою: “Визнати польську державну ідею, або мовчати і вмирати”¹. За наполяганням парламентарів, у тому числі й Т.Окуневського, К.Бадені було знято з посади.

Українські депутати і за таких умов намагалися відстоювати інтереси співвітчизників. Вони знову і знову озвучували декларації з домаганням автономії; висловлювалися надії, що саме парламент має взяти на себе справу вирішення українського питання; зверталася увага колег на те, що національна політика уряду суперечить конституційним нормам держави. Але поодинокі голоси українців тонули в хвилі виступів поляків, які нав’язували парламентові традиційний погляд на галицьку проблему як надуману і привнесену зі сходу. Епізодичні успіхи, яких досягали українці в імперському парламенті, лише частково відповідали їхнім програмним принципам.

Зрушити справу, на думку українських політиків, мало за провадження демократичного виборчого права, а на цій основі – відчутного зростання української депутації. Виборча реформа, проведена у 1896 р. (заведення п’ятої “загальної” курії у кількості 72 депутатів, у тому числі від Галичини – 15 депутатів)², ніякого принципово нового впливу на характер депутатського корпусу не мала.

Початок ХХ ст. проходив у боротьбі за нову виборчу реформу, яку однаково потужно вели усі західноукраїнські політичні партії. На з’їзді УРП, який проходив у грудні 1905 р., наголошу-

¹ Цит. за : Левицький К. Українські політики Галичини. С.53–54.

² Див.: Конституционный закон, изменяющий и дополняющий Основной Закон об имперском представительстве 21 декабря 1867 года, а также законы 1 апреля 1873 года и 12 ноября 1886 года // Собрание конституционных актов. Вып.2. Конституции Австрии.–Австро-Венгрии.–Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. С.31.

валось, що у разі неприйняття реформи партія залишає за собою право закликати народ до “політичного генерального страйку проти польських дідичів”¹. З метою заручитися підтримкою народу радикали скликали народні віча, найбільш масове з яких, назване “всенародним”, зібралось у Львові 3 грудня 1905 р. за ініціативи М.Павлика². Наступний з’їзд УРП (1906 р.) визначив головне завдання майбутніх депутатів від партії: “... аби всі ґрунти панські, державні й церковні попалися в руки селян”³. В резолюції з’їзду УНДП (1905 р.) наголошувалося, що в разі неприйняття реформи “народ руський перейде до рішучої й масової самооборони”⁴. Соціал-демократи визначали “загальне, рівне, безпосереднє і таємне право виборче справою неминучою і конечною”, інакше Австрія, як вказувалося в резолюції партійного з’їзду, “стане руїною як держава”⁵. Опіралися виборчій реформі не лише австрійські консерватори, а й поляки, побоюючись послаблення своїх позицій в парламенті⁶. Не випадково австрійські соціал-демократи називали їх “ворогами виборчої реформи”¹.

Нарешті, в січні 1907 р. був прийнятий новий виборчий закон, за яким проголошувалося загальне (з деякими обмеження-

¹ Цит. за: Лозинський М. З Австрійської України // Літ.-наук. вісн. 1906. Кн.2. С.348.

² Див.: Павлик М. Из-за загального виборчого права в Австро-Угорщині / промова М.Павлика на всенар. Укр. вічу у Львові 3 грудня 1905 р. Чернівці. 1906. С.1–12.

³ Громадський Голос. 1907. 1 січня.

⁴ Лозинський М. З Австрійської України // Літ.-наук. вісн. 1906. Кн.2. С.347.

⁵ Друга конференція Української Соціалдемократії Австрії // Вільна Україна. 1906. №3. С.103.

⁶ Див.: Студницький В. Польша в историческом отношении от разделов до наших дней. – С.175; Batowski H. Die Polen // Die Habsburgemonaarchie, 1848–1918. Bd.3. Die Völker des Reiches. T.1. S.544.

ми, за виключенням жінок і військовослужбовців) і пряме виборче право при таємному голосуванні². Але деталі закону ущемлювали права українців. Першочергово це стосувалося визначення виборчих округів. Українці вимагали утворити національно-територіальні округи, що було легко зробити, враховуючи компактність проживання польського і українського населення. Саме такий принцип діяв у змішаній за національним складом Моравії. Але поляки домоглися вигідного їм комплектування виборчих округів. Східну Галичину було розділено на 70 виборчих округів, з яких 34 міських та 36 сільських, де жителі польської національності становили значну меншість. Як правило, в кожному виборчому окрузі обирали одного депутата. Винятком з правила стали лише ці 36 сільських округи, які посилали у парламент по 2 депутати, по одному від кожної національності, що гарантувало непропорційне представлення національностей в парламенті, звичайно, не на користь українців. На один депутатський мандат припадало, за підрахунками австрійського історика В.Біхля, 52 тис. польського і 120 тис. українського населення³. Український історик М.Лозинський звертає увагу на ще одну характерну деталь: у Львові, де переважали польські жителі, на 7 мандатів припадало 200 тис. мешканців, а в деяких сільських округах – 2 мандати на 300 тис. мешканців⁴.

У 1907 р. на перших демократичних парламентських виборах українці досягли вагомих результатів. Депутатами стали 28 представників українських політичних партій: по 3 від радикалів

¹ Див.: Павлюк І.С. Революційне піднесення в Галичині під впливом російської революції 1905–1907 рр. // 3 історії західноукраїнських земель. К., 1957. С.53.

² Bihl W. Von der Donaumonarchie zur Zweiten Republik: Daten zur osterreichischen Geschichte seit 1867. S.59.

³ Див.: Bihl W. Die Ruthenen // Die Habsburgemonarchie, 1848–1918. Bd.3. Die Völker des Reiches. T.1. S.571.

⁴ Див.: Лозинський М. Поневолені західноукраїнські землі. Х., 1930. С.50.

і соціал-демократів, 23 від націонал-демократів¹. Підсумки виборів С.Петлюра назвав “моментом національного здвигу”². Такого ж успіху українці досягли і на виборах 1911 р.

Відтепер голос українських парламентарів став звучати значно голосніше. Український парламентський клуб (обидва рази його очолював К.Левицький) значно ефективніше відстоював інтереси українців. Зростаючий вплив українських депутатів на державні справи визнавав і цісар (імператор) Франц-Йосиф, який декілька разів звертався до них із закликом підтримати той чи інший законопроект. У 1910 р. вперше в історії Рейхсрату заступником його голови було обрано українця, К.Левицького. У 1911 р. протести українських та чеських депутатів супроти намагання більшості провести не вигідний для національних меншостей бюджет взагалі призвели до парламентської обструкції й дострокового розпуску парламенту³. Чи не найбільшим успіхом українців стало ухвалення на початку 1914 р. угоди про запровадження загального виборчого права на виборах до сейму. Але подальший розвиток західноукраїнського парламентаризму паралізувала світова війна.

Оцінити характер західноукраїнського парламентаризму часів перебування регіону у складі Австрії та Австро-Угорщини неможливо якимось однозначно. Українці саме тоді отримали перший досвід життя в конституційній і парламентській державі. Вони на правовій основі утворювали партійно-політичні організації, висували власних кандидатів до загальноімперської представницької установи, вели виборчі кампанії й через своїх депутатів намагалися відстоювати свої погляди в парламенті.

¹ Повний список українських депутатів див.: Петлюра С. З життя австрійської України // Україна. 1907. Т.4. Ч.2. С.6.

² Там же. С.2.

³ Див.: Ратнер М. Парламентские выборы в Австрии («Письмо из Вень») // Вестн. Европы. 1911. Июль. С.319–320.

Час від часу вони добивалися справедливих, вигідних українському народові рішень. Але основне домагання західноукраїнського суспільно-політичного руху – автономії Східної Галичини – так і залишилося нереалізованим. Взагалі українське питання зримо підтвердило наявність чисельних недоліків правового процесу Австрії та Австро-Угорщини. Незважаючи на величезні зусилля, уряду так і не вдалося досягти великих зрушень у національній політиці. Чимало народів, насамперед чехи та українці, зазнавали утисків з боку пануючих національностей. Недостатнім був механізм реалізації законів та постанов. Основним гарантом правового процесу був цісар, а не закон, що викликало велику кількість зловживань панів та чиновників. Дискримінаційною щодо невеликих національних груп була і виборча система.

Цілком очевидно, що Австро-Угорщина не була вповні демократичною державою, в ній поєднувалися громадянська рівність (бодай відносна) й політичні свободи з національною нерівністю й національним гнобленням. Але також очевидно, що сімдесятилітній конституційно-парламентський період не пройшов безслідно: він призвичаював західних українців до загальної політичної культури, парламентаризму, поваги до закону тощо.

§3. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ У ЗВ'ЯЗКУ З ДІЯЛЬНІСТЮ РОСІЙСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ДУМИ: 1906 – ПОЧАТОК 1917 РР.

Перша законодавча представницька установа Російської імперії – Державна Дума – була заснована у 1906 р. У дожовтневі часи відбулося чотири думських скликання: перше – в 1906 р., друге – в 1907 р., третє – протягом 1907–1912 рр., четверте –

протягом 1912 – початку 1917 рр. Аналіз українського парламентаризму у зв'язку з діяльністю Державної Думи залежить від з'ясування наступних питань: характеру політичної системи Російської імперії періоду реформ початку ХХ ст., сутності цієї представницької установи (виборчого законодавства, характеру депутатського корпусу, повноважень та ін.), українського питання в ній, ставлення до неї з боку українського населення (участі у виборчих кампаніях, позиції українських політичних партій, діяльності української депутації та ін.).

1.3.1. Характер політичної системи Російської імперії в період реформ початку ХХ ст.

У двадцяте століття Росія вступала необмеженою монархією. В Основних Державних Законах Російської імперії (в редакції 1892 р.) урочисто наголошувалось: “Імператор Всеросійський є Монархом самодержавним і необмеженим... Ніякий інститут або уряд у державі не можуть встановлювати нового закону, і ніякий закон не може бути удосконаленим без затвердження Самодержавною владою”. В системі державних установ перше місце належало Державній Раді, яка була вищим законодавчим органом і ніяким чином не обмежувала повновладдя імператора. Рада Міністрів була вищим виконавчим органом. Члени обох установ призначалися особисто імператором. До вищих державних установ належав і Сенат, який на початку ХХ ст. став органом нагляду за законністю дій урядових осіб та установ, та вищою касаційною інстанцією по судових справах. Сенату також належало право оприлюднення законів.

На початку ХХ ст. російський царизм продовжував вести політику, спрямовану на викорінення національної свідомості українців. Для цього використовувались як силові структури

(жандармський корпус, охранка, поліція), так і ідеологічні засоби (преса, церква тощо). Українські землі знаходились на становищі рядових губерній імперії, а українці не мали будь-яких прав для національного розвитку.

Отже, на рубежі XIX–XX ст. політична система Російської імперії вже стала анахронізмом, що стримував розвиток країни. Необхідність перемін була очевидною для більшості жителів імперії. Розпочалося розшарування і в російських владних колах. Так, у рішенні Всеросійського з'їзду голів губернських земських установ і видних земських діячів (проведеного в листопаді 1904 р. за підтримкою міністра внутрішніх справ П.Святополка-Мирського) констатувалося, що суспільний розвиток переріс існуючі адміністративні форми, й пропонувалося допустити народ до участі в законодавчій роботі, не зачіпаючи основ самодержавства¹. Але на офіційному рівні продовжувала домінувати позиція традиціоналістів, прихильників необмеженої монархії і твердої руки. Один з головних ідеологів традиціоналістів Л.Тихомиров у 1905 р. навіть вибудував логічну схему, за якою передача государем будь-яких владних повноважень народу утворює між ними прірву з катастрофічними наслідками для обох сторін².

Політичні партії, що стали утворюватися саме в цей час, перебували на нелегальному становищі. Першою українською політичною партією, утвореною на території підросійської України, була Революційна українська партія (РУП, 1900 р., засновники – Дм. Антонович, Б.Камінський, Л.Мацієвич, М.Русов). На перших порах партія не мала власної детально розробленої полі-

¹ Див.: Косулина С.Г., Ляшенко Л.М. История России. Ч.2. Расцвет и закат Российской империи (XIX – нач. XX в.). М., 1994. С.163.

² Див.: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. 2-е изд. М., 1998. С.367–371.

тичної доктрини. Під її знаменами зібралися прихильники боротьби з деспотизмом і патріоти українства (автономісти та прихильники незалежності). Згодом партія сприйняла соціал-демократичні цінності й зупинилась на питанні автономії України¹. Наприкінці 1904 р. організація розкололася, і на її основі виникли дві різні партії: Український соціал-демократичний союз «Спілка» та Українська соціал-демократична робітничка партія (УСДРП). Позиція «Спілки» (М.Меленевський, О.Скоропис-Йолтуховський, Г.Долженко, П.Тучапський) базувалася на тому переконанні, що український пролетарський рух є утопією, а гасло автономії України – анахронізмом². УСДРП (нові лідери – С.Петлюра, М.Порш, В.Садовський, М.Ткаченко) продовжувала відстоювати принципи Революційної української партії. В цей час також з'явилася Українська демократично-радикальна партія (УДРП, 1904–1905 рр., Б.Грінченко, С.Єфремов, І.Шраг, Є.Чикаленко) з домаганням демократизації, децентралізації Російської імперії та автономії України³. Приблизно тоді ж виникли Українська соціалістична партія (УСП, 1900 р., Б.Ярошевський, соціалізм, тяжіння до Польщі) та Українська народна партія (УНП, 1902 р., М.Міхновський, самостійна Україна), які не мали великого впливу на громадськість. Більш впливовими на українських землях були осередки загальноросійських політичних партій: ліворадикальні – есерів (Партія соціалістів-революціонерів, ПСР); соціал-демократів (Російська

¹ Детальніше див.: Гермайзе О. Нариси з історії революційного руху на Україні: Т.1. Революційна українська партія (РУП). К., 1926. С.63–67; Дорошенко В. РУП і УСДРП // Календар «Впереду». Львів, 1920. С.229.

² Детальніше див.: Меленевський М. До історії Української С.-Д. Спілки // Нова Громада (Відень). 1923. №3–4. С.131.; Риш А. Очерки истории украинской социал-демократической «Спілки». К., 1926. С.21–26.

³ Детальніше див.: Чмырь С.Г. Украинская демократическо-радикальная партия: генезис, программа, тактика (90-е годы XIX в. – 1909 г.) // История

соціал-демократична робітничка партія, РСДРП); центристські – кадетів (Партія народної свободи, ПНС); праві – октябристи (Партія “17 октября”). З часом деякої популярності набули й чорносотенські організації.

В програмах тих українських політичних партій, що тяжіли до децентралізації Росії й автономії України, парламентаризму відводилася значна увага. УСДРП наголошувала, що представницька установа (Сейм) повинна стати невід’ємним атрибутом автономної України¹. В програмі УДРП хоча й зазначалося, що Росія перетворюється на “державу парламентарну”, але одночасно підкреслювалося, що “яка б не була конституція демократична, вона тільки тоді дасть людності спромогу мирно розвиватися, коли не буде централістичною”. На території автономної України, як далі вказувалось у програмі, усіма справами має порядкувати Українська виборна народна рада (“Сойм”), наділена законодавчими функціями і правом прийняття власної Конституції².

Розпочати і продовжити реформування політичної системи імперії змусила царя сила народного гніву часів першої російської революції (розпочалася 9 січня 1905 р.). Вже 18 лютого Микола II підписав представлений міністром внутрішніх справ А.Булігіним законопроект про впровадження народного представництва. В розвиток ідеї 6 серпня 1905 р. було опубліковано царський Маніфест про заснування Державної Думи і Положення про вибори до неї. Функції майбутньої Думи (популярна народна назва – “булігінська Дума”) обмежувалися попередньою

национальных политических партий России. Материалы междунар. конф. М., 1997. С.146–153.

¹ Програма Української соціал-демократичної робітничої партії // Вільна Україна. 1906. №3. С.108–109.

² Програма Української Демократично-Радикальної Партії // Літ.-наук. вісн. 1906. Кн.4. С.194–196.

розробкою й обговоренням законодавчих пропозицій, а також розглядом державних прибутків та витрат (законодорадча Дума)¹. Виборче положення, яке базувалося на документі 60-річної давності – земському положенні 1864 р., заклало принципи багатоступеневості й куріальності (планувалось організувати землевласницьку, міську і селянську курії). Більшість населення було позбавлено виборчих прав не лише за матеріальними (майновий ценз), а й за соціальними, етнічними та ін. ознаками. Зокрема, не допускалися до участі у виборчому процесі робітники й військовослужбовці².

Але народ не вдовольнився поступкою і продовжував боротися за дійове представництво, за набуття Думою законодавчих функцій. 17 жовтня 1905 р. Микола II підписав Маніфест, в якому декларувалися: 1) “дарування” населенню основ громадянських свобод; 2) залучення до участі в Думі широких верств населення; 3) необхідність заведення такого порядку, щоб без схвалення Думи не міг набрати силу будь-який закон. В Маніфесті нічого не говорилося про взаємовідносини Думи та Державної Ради³.

11 грудня 1905 р. було видано нове виборче положення, за яким зберігалась куріальна система, але утворювалась робітнича курія (як це впливало з п.2 Маніфесту 17 жовтня), а також дещо розширювався склад виборщиків по міській курії¹. У виборчому положенні зберігалась нерівність учасників виборчого

¹ Учреждение Государственной Думы // Государственная дума в России : Сб. док. и материалов. М., 1957. С.32–35.

² Положение о выборах в Государственную Думу // Государственная дума в России : Сб. док. и материалов. С.39–54.

³ Об усовершенствовании государственного порядка. Высочайший манифест от 17 октября 1905 года // Государственная дума в России : Сб. док. и материалов. С.90–91.

процесу. Один виборщик припадав на 2 тис. землевласників, 4 тис. міщан, 30 тис. селян і 90 тис. робітників². Поміщикам мало належати 32%, селянам – 43%, міщанам – 22%, робітникам – 2% думських мандатів. Проведено й підрахунки, що стосуються пропорції голосів виборців по куріях: 1 голос поміщика дорівнював 3 голосам міщан, 15 селян і 45 голосам робітників³. В законі також передбачались інші ущемлення прав громадян та обмеження для деяких категорій виборщиків. Так, по робітничій курії до виборів допускались лише чоловіки, які працювали на підприємствах з кількістю працюючих не менше 50 чол. Зберігалася багатоступеневість виборів. Дублювалася заборона на участь у виборах жінок, військовослужбовців, молоді до 25 років. Загалом по імперії виборчого права було позбавлено близько 2 млн осіб⁴. Отже, вибори не були ані рівними, ані загальними, ані прямими.

20 лютого 1906 р. побачили світ постанови про нове затвердження Державної Ради та про повноваження Державної Думи. Державна Рада урівнювалася в правах з Думою і ставала вищою законодавчою палатою⁵. Ця новела деякою мірою обмежувала права Державної Думи, адже в Маніфесті 17 жовтня не було положення про Державну Раду як про законодавчий орган. Було визначено повноваження Державної Думи, зокрема, було підт-

¹ Об изменении положения о выборах в Государственную думу (именной высочайший указ правительствующему сенату от 11 декабря 1905 г.) // Государственная дума в России : Сб. док. и материалов. С.94–102.

² Лосицкий И.С. Избирательная система Государственной Думы. СПб., 1912. С.34.

³ Див. : Wiśniewski Ed. Ewolucja ustroju politycznego w Rosji na poszatk XX wieku // Acta universitatis lodziensis. Folia Historica 55 : Problemy historii Polski i Ros i XIX i XX wieku. Łódź, 1996. S.74.

⁴ Див.: Сидельников С.М. Образование и деятельность первой Государственной думы. М., 1962. С.74.

⁵ Див.: О переустройстве учреждения Государственного Совета // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. С.104–114.

верджено її право видавати закони, але разом з цим передбачено можливість її розпуску царем¹.

23 квітня 1906 р. цар затвердив нову редакцію “Основних законів Російської імперії”. В загальнополітичній частині підкреслювалось, що монарх є “самодержцем”, але не зберігалось положення про “необмеженість” його прерогатив. Вводилися положення, які відповідали б універсальним принципам громадянських свобод. Державну Думу наділено правом законодавчої ініціативи і затвердження бюджету. Окрім того, в ст.86 особливо підкреслювалося: “Ніякий новий закон не може бути затвердженим без схвалення Державної Ради і Державної Думи”. Одночасно реформувалася і Державна Рада, яка ставала вищою законодавчою палатою. Підтверджувалося право царя на достроковий розпуск парламенту². Отже, влада імператора втрачала абсолютистський характер. Саме цей документ, на думку деяких істориків права, надавав монархії конституційного характеру³.

Державно-політична система Російської імперії, яка склалася впродовж 1905 – квітня 1906 рр., не має однозначної інтерпретації в сучасній літературі. Очевидно, що внаслідок реформ Росія перестала бути абсолютною монархією. Але в питанні якісних характеристик її еволюції оцінки розходяться. Одні дослідники вважають, що країна стала конституційною монархією (Є.Черменський, Р.Ганелін), другі – представницькою монархією (Л.Базилев, Л.Яськевич), треті – самодержавно-конституційною монархією (Є.Вишневський, О.Ярмиш). Ми вважаємо, що

¹ Див.: Учреждение Государственной Думы (Выдано высочайшим указом от 20 февраля 1906 г.) // Там же. С.115–123.

² Законодательные акты переходного времени, 1904–1908 гг. СПб., 1909. С.570.

³ Див.: Палиенко Н.И. Основные законы и формы правления в России. Юридическое исследование. X., 1910. С.48. Кирьянов И.К., Лукьянов М.Н. Парламент самодержавной России. Государственная дума и ее депутаты. 1906–1907. Пермь, 1995. С.42.

остання точка зору, з наголосом на першому слові – “самодержавство”, найбільш об’єктивно розкриває характер питань. Одним з головних аргументів на користь такої позиції якраз і було обмеження виборчих прав громадян та повноважень представницького органу.

1.3.2. I Державна Дума і Україна (1906 р.)

Підготовка й проведення виборів проходили в умовах, коли на воєнному та інших різного роду надзвичайних становищах перебували близько 70% губерній і регіонів імперії¹. В деяких регіонах (наприклад, Глухівському повіті Чернігівської губернії) адміністрація забороняла усі передвиборчі зібрання, розганяючи їх силою. Відкрито пресингувалася партійна діяльність, причому не лише лівих партій, а й кадетів. Часто застосовувалися касациї виборів й арешти “неблагонадійних” виборщиків.

Виборча кампанія позначалася передусім активізацією партійної діяльності. Російське законодавство не надавало партіям правового визнання: партії не могли виступати повноправними суб’єктами політичного, у тому числі й виборчого процесу, а процедура виборів зобов’язувала кандидатів виступати як приватних осіб². Але такими особами могли бути і члени партій. Тому партії, не маючи навіть права на офіційне висування, через своїх представників могли брати активну участь у виборчих кампаніях. Але не всі українські політичні партії вирішили скористатися нагодою якщо не реалізувати, то бодай зайвий раз афішувати свої програми. Ліві партії (УСДРП, Спілка) бойкотували вибори. Натомість активну передвиборчу діяльність розго-

¹ Сидельников С.М. Образование и деятельность первой Государственной думы. С.128.

² Див.: Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России. 1906–1907. М., 1996. С.40–41.

рнула УДРП. Значно активізували свою діяльність кадети, які користувалися підтримкою українських демократів-радикалів.

Активну участь у виборчій кампанії брали селяни. Вони вважали, що в Петербурзі має зібратися “народне зібрання”, і покладали на Державну Думу надії щодо справедливого вирішення земельного питання. Селяни були переконані, що “селянське питання можуть вирішити лише селяни”, а тому у своїй більшості відмовлялися передовіряти свої голоси поміщикам та партіям. Хоча інколи по селянській курії проходили поміщики (Харківська губ.) та українські демократи-радикали (П.Чижевський, В.Шемет, Полтавська губ). Серед питань, які ставили робітники, найпопулярнішими були упорядкування фабричного законодавства та підвищення заробітної плати. Інколи зустрічалися і політичні вимоги, зокрема, скликання Установчих зборів. Досить часто робітники взагалі бойкотували вибори (в Харкові – 71%, в Києві – 48,3% підприємств)¹. Це пояснювалося як пропагандою партій, що бойкотували вибори, так і особливою несправедливістю виборчого законодавства відносно робітників.

Під час виборів представниками українських губерній були заповнені всі відведені їм депутатські вакансії. Деяке уявлення про їх склад дають таблиці 1 і 2.

Таблиця 1

Національний склад депутатів від українських губерній в I Державній Думі²

Губернія	Усього депутатів	Серед них				
		українців	росіян	поляків	євреїв	німців
Волинська	13	8	2	3	-	-
Катеринославська	10	1	8	-	1	-

¹ Див.: Сидельников С.М. Образование и деятельность первой Государственной думы. С.151.

² Киян М.Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной Думе Российской империи I и II созывов (1906–1907 гг.). Х., 1997. С.158.

Київська	16	6	3	3	2	2
Подільська	13	12	1	-	-	-
Полтавська	12	11	-	-	1	-
Таврійська	6	-	5	-	1	-
Харківська	11	-	11	-	-	-
Херсонська	11	4	6	-	-	1
Чернігівська	10	5	4	-	-	1
В підсумку	102	47	40	6	5	4

Найбільшого успіху досягли кадети, які в українських губерніях діяли спільно з представниками УДРП. На з'їзді партії, який проходив саме напередодні відкриття роботи Думи, були присутні 122 думські депутати¹. В рішеннях з'їзду підкреслювалося, що думська фракція кадетів повинна бути автономною (підконтрольною, але не підлеглою) від центрального осередку². Переважна більшість партійного загалу, як згадував один з партійних лідерів, вважала за необхідне боротися за перетворення Росії в "конституційну парламентарну монархію", а також за децентралізацію через заведення реального місцевого самоврядування³. Усього думська фракція кадетів налічувала 179 чоловік⁴. До неї згодом приєдналися ще 5 представників партії демократичних реформ (голова – харківський професор М.Ковалевський), а також багато безпартійних. Першу Державну Думу можна назвати окрім кадетської, ще з більшою впевненістю також і селянською, адже кількість селян сягала майже половини думської депутації.

¹ Див.: Патентов В.А. Кадетские фракции в I и II Государственных думах. Дисс. ... канд. ист. наук. М., 1994. С.9.

² Постановления III Общеимперского съезда конституционно-демократической партии. Устав партии. СПб., 1906. С.5.

³ Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий: Воспоминания, 1881–1914. М., 1996. С.282.

⁴ Див.: Шелохаев В.В. Численность и состав кадетской партии // Политические партии России в период революции 1905–1907 гг. Количеств. анализ: Сб. статей. М., 1987. С.112.

Таблиця 2

**Фракційний склад депутатів від українських губерній
в I Державній Думі¹**

Губернія	соціал-демократи	трудовики	кадети	безпартійні автономісти	партія демокр. реформ	октябристи	безпартійні	усього
Волинська	-	-	-	3	-	3	7	13
Катеринославська	1	4	4	-	-	1	-	10
Київська	1	2	11	1	-	-	1	16
Подільська	-	11	-	-	-	-	2	13
Полтавська	-	4	5	-	-	-	3	12
Таврійська	-	2	4	-	-	-	-	6
Харківська	1	2	5	-	1	1	1	11
Херсонська	1	-	3	-	1	3	3	11
Чернігівська	-	6	4	-	-	-	-	10
В підсумку	4	31	36	4	2	8	17	102

27 квітня 1906 р. було відкрите перше засідання Державної Думи першого скликання. Першочергово депутати підписали заяву, в якій зобов'язалися "зберігати вірність государю імператору, самодержцю всеросійському"². Потім було обрано голову, яким став викладач римського права кадет С.Муромцев, та президію (кадетам належало 2/3 місць).

Представники українських губерній на своєму засіданні 1 травня 1906 р. утворили парламентську фракцію – Українську Парламентську (думську) Громаду. До її складу входили 44 депутати, з них майже половина – селянські депутати. Головою

¹ Там же. С.159. Необхідно враховувати, що належність до фракції кадетів декларували й українські демократи-радикали, а автономістами називались переважно поляки за національністю. Поіменний склад української депутації див.: Государственная Дума: Стеногр. отчеты. 1906. Сес. 1-ая. Т.1. СПб., 1906. С.289-970.

² Государственная Дума: Стеногр. отчеты. 1906. Сес. 1-ая. Т.1. СПб., 1906. С.2.

Громади обрано адвоката з Чернігівщини І.Шрага. Активну участь у роботі Громади брали В.Шебет, П.Чижевський (Полтавщина), Ф.Штейнгель (Київ), А.Вязлов (Волинь) та ін. До Громади приєдналися й ті депутати, що доти захищали тільки загальноросійські інтереси: М.Ковалевський (Харків), О.Свечин (Чернігівщина)¹. Громада мала власний друкований орган, журнал “Украинский вестник” (редактор М.Славинський, секретар Д.Дорошенко). Його ідейним натхненником став М.Грушевський, який з цією метою прибув до Петербурга. Основним завданням “Украинского вестника” визначалося: правдиве висвітлення подій, що відбувались в Україні; сприяння справедливому вирішенню національних проблем, але, як собливо наголошувалося, не під прапором національної винятковості².

Основною метою Української Парламентської Громади було досягнення автономних прав для рідного краю. М.Грушевський підготував спеціальну “Декларацію про автономію України”. Її виклад поміщено в статті того ж автора під назвою “Наші вимоги”. Українці вимагали: федеративного устрою, національно-територіальної автономії, скликання Українського Сейму із законодавчими функціями (мав обиратися на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування), видання закону про права національної мови у державних закладах та ін.³ Декларацію з думської трибуни готувався оголосити І.Шраг, але внаслідок дострокового розпуску Державної Думи здійснити намір не вдалося. Депутати Є.Онацький та А.Грабовецький започаткували традицію виступати в Думі українською мовою. Що цікаво,

¹ Див.: Козицький М.Ю., Доморослий В.І. Українська парламентська громада в I і II Державних Думах // Наук. праці з питань політичної історії. Вип. 173: Партії і соціальні групи в першій російській революції. К., 1992. С.15.

² Грушевський М. Задачи «Украинского вестника» // Укр. вестник. 1906. №1. С.6–7.

³ Грушевський М. Наши требования // Укр. вестник. 1906. №5. С.267–272.

Голова Думи з розумінням відносився до цього, й не переривав виступів україномовних депутатів.

На думських засіданнях національне питання порушувалося епізодично, як правило, у пов'язанні з соціальними та економічними питаннями. Очевидно, воно не стало злободенним для тих депутатів, які прибули в Думу з єдиним наказом від виборців – “добути землю і волю”. Але слід прислухатися і до зауваження харківського депутата М.Гредескула, що національне питання свідомо відкладалося до вирішення інших питань. “Це було зроблено, – писав він, – не лише без будь-якого протесту з боку представників національностей, але, навпаки, у повній з ними згоді. Вони самі визнавали такий порядок вирішення “нужд”... єдино вірним, вони самі погоджувались “чекати, поки до тих питань не дійде черга”¹.

Одним з головних питань, яке дискутувалося в Державній Думі першого скликання, стало визначення її ставлення до справи земельного перевлаштування. Селянська депутація з України (58 селян за походженням, з них 34 хлібороби) відрізнялася особливою активністю : близько 70 виступів на 28 засіданнях, без урахування закритих засідань. У виступах А.Грабовецького, М.Онацького та ін. лунало прагнення одержати поміщицькі землі ненасильницьким шляхом, для чого пропонувалося організувати крайовий земельний фонд². Їх підтримали й українські інтелігенти, наприклад, у виступі В.Шемета наголошувалася необхідність розподілу всієї землі між селянами³.

¹ Гредескул Н. Национальный вопрос в первой Думе // К десятилетию первой Государственной Думы. Пг., 1916. С.84.

² Див. : Коник О.О. Діяльність селянських депутатів з України в I і II Державних Думах. Автореферат дис... канд. іст. наук. – К., 1994. – С.16-17.

³ Шемет В. Выступление в Думе по аграрному вопросу // Укр. вестник. – 1906. №4. С.232–233.

В І Державній Думі за активної участі депутатів від українських губерній обговорювалися також інші важливі питання : щодо скасування смертної кари (переважна більшість проголосувала “за”), бюджетних асигнувань, політичної амністії, недоторканності особистості та основ громадянських прав, загально-го, виборчого права, вдосконалення регламенту (пропозиція М.Ковалевського доводити до царя не лише прохання депутатів, а й запити виборців), перспектив російського парламентаризму (М.Гредескул та С.Котляревський пов’язали парламентський прогрес із ідеєю розвитку конституційних засад) та ін.

Сподівання царя та уряду, що Дума може забезпечити проведення вигідних для них рішень, досить швидко вивітрилися. Микола II категорично не міг погодитися з бажанням парламентарів прийняти законопроект з ідеєю насильницького перерозподілу землі. Депутати лівого спрямування при зустрічах з виборцями все частіше звинувачували уряд у всеохопній кризі. Вищі сановники (зокрема, прем’єр-міністр І.Горемікін) неодноразово указували царю на неможливість боротися з революцією при існуванні такої неспокійної Думи. За таких умов Микола II 8 липня 1906 р. підписав указ про розпуск Державної Думи, який був опублікований наступного дня ¹.

Але на цьому історія Державної думи першого скликання не закінчилася. Близько 200 колишніх депутатів, незгодних з рішенням царя, провели 9-10 липня у м.Виборзі нараду. В ній брали участь і численні представники українських губерній : М.Деларю, М.Гредескул, С.Котляревський, Т.Локоть, В.Шемет, І.Шраг та ін. У відозві до народу, прийнятій майже одногосно, лунав заклик до пасивного опору царизму (не посилати ново-

¹ Див.: Маніфест про розпуск Державної Думи і про час скликання такої у новому складі (9 липня 1906 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України. К., 1997. Т.1. С.310–311.

бранців в армію, не платити податків)¹. Усіх колишніх депутатів, що підписали “Виборзьку відозву”, віддали під суд. За рішенням суду їм призначили символічні строки покарання (позбавлення волі строком на три місяці), а також позбавили їх права балотуватися до Державної Думи на наступних виборах².

1.3.3. II Державна Дума і Україна (1907 р.)

Вибори до Державної Думи другого скликання проходили на початку 1907 р., відповідно до старого виборчого закону від 11 грудня 1905 р. Виборча кампанія позначилася низкою нових обставин. По-перше, до неї не допускалися українські інтелігенти, переважно члени УДРП, які підписали Виборзьку відозву. По-друге, відмовилися від бойкоту і взяли активну участь у виборах представники лівих українських партій – “Спілки” та УСДРП. По-третє, уряд врахував деякі власні прорахунки, допущені під час попередніх виборів, посиливши тиск на виборців і зробивши ставку на партії правового спрямування.

Активно готувались до участі в перших для себе виборах українські соціал-демократи. На загальнопартійній конференції УСДРП було ухвалено передвиборчу тактику: по всіх виборчих куріях блокуватися з представниками інших соціал-демократичних партій, передусім, з РСДРП³. Перед виборами в цій партії панував піднесений настрій. Партійним агітаторам давалося завдання: “Пов’язати автономію України з демократичним розв’язанням земельного питання на Україні – ось перше і головне, на що

¹ Народу от народных представителей // Дело о Выборгском воззвании. Стеногр. отчет о заседаниях особого присутствия С.-Петербургской судебной палаты 12–18 декабря 1907 г. СПб., 1908. С.6–9.

² Див.: Дело о Выборгском воззвании ... С.168.

³ Петлюра С. З українського життя // Україна. 1907. Т.3. С.33.

треба звернути увагу національній агітації під час виборів”¹. Але виборча кампанія складалася для українських соціал-демократів невтішно. Зросійщений пролетаріат великих українських міст тяжів до загальноросійських партій, які (в першу чергу, більшовики) не бажали рівноправних зв’язків з українськими колегами, пропонуючи їм пряме підпорядкування своїй партії. Натомість непогані перспективи відкривалися перед “Спілкою”, яка зробила акцент на діяльності в середовищі сільськогосподарських робітників і загалом дійшла порозуміння з поміркованішою частиною російських соціал-демократів – меншовиками.

Підсумки виборів не обіцяли урядові спокійного життя. Склад думської депутації був ще радикальнішим, ніж в попередній Думі: 104 трудовики, 98 кадетів, 68 соціал-демократів, 37 есерів та ін.² Разом з тим різко збільшилася кількість представників правих партій (передусім, октябристів, до 42 осіб), що посилило поляризацію депутатського корпусу. Значних змін зазнав депутатський корпус від українських губерній. Вибори стали справжнім тріумфом для “Спілки”. Від південно-західних губерній вона спромоглася провести 14 депутатів³, які попервах записувалися як трудовики. Депутатом також став український соціал-демократ М.Вовчинський та декілька уповноважених від цієї партії⁴. Більш детальне уявлення про склад депутації від українських губерній дають таблиці 3 і 4.

¹ Порш М. Національне питання та виборча агітація на Україні // Літ.-наук. вісн. 1907. Кн. 1–3. С.137.

² Див.: Боханов А. Николай П. М., 1997. С.251.

³ Левенець Ю.А. Ліворадикальні партії в Україні напередодні Жовтневого перевороту // Укр. іст. журн. 1992. №3. С.30.

⁴ Див.: Степанюк В. Из истории украинского марксизма // Просвещение. 1914. №6. С.29.

Таблиця 3

Національний склад депутатів від українських губерній у II Державній Думі¹

Губернія	Усього депутатів	Серед них					
		українців	росіян	поляків	євреїв	німців	татарів
Волинська	13	8	4	-	-	-	-
Катеринославська	10	4	5	-	1	-	-
Київська	16	12	4	-	-	-	-
Подільська	13	11	1	1	-	-	-
Полтавська	12	2	10	-	-	-	-
Таврійська	6	1	4	-	-	-	1
Харківська	11	1	10	-	-	-	-
Херсонська	11	1	7	-	1	2	-
Чернігівська	10	7	3	-	-	-	-
В підсумку	102	47	48	1	2	2	1

II Державна Дума розпочала роботу 20 лютого 1907 р. Головою Думи обрано кадета О.Головіна. Українські депутати знову взялися за справу організації української парламентської Громади. З таким закликом до майбутніх депутатів звернулися українські демократи-радикали ще в липні 1906 р., наприкінці роботи I Державної Думи². Але згодом стали висловлюватися побоювання, що недопущення до участі у виборах українських патріотів, які підписали Виборзьку відозву, завадить консолідації депутатів-українців. Побоювання не виправдалися. Становище врятували селянські депутати. Нову Українську Парламентську (Трудову) Громаду вже 4 березня 1907 р. утворили українські інтелігенти (адвокат М.Рубіс, священник А.Гриневич та ін.) за активної участі національно свідомих селян (Ю.Сайко, В.Хвіст, С.Нечитайло, Н.Довгополов та ін.). Громада тепер налічувала 47 осіб. Консолідував її роботу спеціальний орган – керівне бюро у

¹ Клян М.Ш. Представительство от украинских губерний в I Государственной Думе Российской империи I и II созывов (1906–1907 гг.). С.158.

² Див.: Русов А. После роспуска Думы // Укр. вестник. 1906. №9. С.631–632.

складі 7 осіб. Вона видавала часопис – “Рідна Справа – Вісті з Думи”, що виходив два рази на тиждень за редакцією В.Доманицького, хоча офіційно редакторами були зареєстровані М.Хотовицький і С.Нечитайло. У ньому друкувалися промови депутатів та заяви Громади.

Таблиця 4

Фракційний склад депутатів від українських губерній в II Державній Думі¹

Губернія	соціал-демократи	Есери	Енеси	Трудовики	Українська фракція	Кадети	Польське коло	Мумульмани	Октябристи	Праві	Безпартійні	Усього
Волинська	-	-	-	-	-	1	-	-	2	3	7	13
Катеринославська	-	1	-	5	-	3	-	-	-	-	-	10
Київська	5	-	-	2	7	-	-	-	-	1	1	16
Подільська	-	-	-	3	9	-	1	-	-	-	-	13
Полтавська	-	-	-	-	1	-	-	-	8	1	2	12
Таврійська	1	1	-	2	-	1	-	1	-	-	-	6
Харківська	1	-	-	8	-	1	-	-	-	1	-	11
Херсонська	-	-	-	-	-	1	-	-	6	3	1	11
Чернігівська	1	1	1	1	2	2	-	-	-	-	2	10
В підсумку	8	4	1	21	19	9	1	1	16	9	13	102

Українська Парламентська Громада в цілому керувалася програмою УДРП, але перебувала на позиціях її лівого крила, зазначаючи значного впливу селянських депутатів. Селяни більше уваги приділяли аграрним питанням, але одночасно не забували і про національні проблеми. Громада будувала свою діяльність на принципах національно-територіальної автономії та місцево-

¹ Див.: Русов А. После роспуска Думы // Укр. вестник. 1906. №9. С. 160.

го самоврядування¹, але викласти національні домагання з думської трибуни знову не випало нагоди. Проте цього разу національне питання ставилося гостріше. Зокрема, за поданням київської “Просвіти” було підготовлено законопроект з вимогою навчати українських дітей рідною мовою та про необхідність заведення в Київському, Харківському та Одеському університетах кафедр української мови, літератури та історії².

Питання про національну школу декілька разів порушували депутати-селяни. Найбільш чітко й послідовно вони були викладені у виступі депутата Ю.Сайка: 1) безкоштовна народна школа з викладенням українською мовою; 2) забезпечення школи якісними підручниками; 3) відкриття тимчасових курсів по підготовці вчителів з української мови, літератури, історії України; 4) відкриття курсів з вищеназваних дисциплін у вузах, а в університетах – кафедр; 5) проведення реформи місцевими органами самоврядування³. Національний мотив лунав і при обговоренні питання щодо переселення малоземельних селян за Урал, у Сибір (один з напрямків столипінської аграрної реформи). Так, харківський депутат Ф.Васютін заявив: “Нам, товариші, пропонують переселення в Сибір. Я – українець. Наші діди й прадіди віддавали життя за Україну, і що ж вони за це отримали?”⁴.

Аграрне питання знову опинилося у фокусі уваги, але тепер вже існувала урядова програма перевлаштування землеволодіння й землекористування (столипінська аграрна реформа), яка стала об’єктом жорсткої критики. Дума відмовилася не лише затверджувати, а й обговорювати столипінський указ від 9 лис-

¹ Див.: Програма Української Трудової Громади в Другій Державній Думі //Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Док. і матеріали. [Мюнхен], 1983. Т.1. С.160–162.

² Див. : Дорошенко В. Українство в Росії. Відень, 1917. С.65.

³ Государственная Дума: Стеногр. отчеты. 2-й созыв. Т.1. СПб., 1907. Стб.544–545.

⁴ Государственная Дума: Стеногр. отчеты.2-й созыв. Т.1. СПб., 1907. Стб.1318

топада 1906 р. При цьому виступи селянських депутатів стали значно радикальнішими. Вони майже одностайно вимагали передати поміщицькі землі у загальнодержавний фонд. В програмі української Громади аграрні вимоги переплітались з національними: "...уважаємо потрібним перевести законодавчим способом через Державну Думу примусове одбирання в крайовий фонд казенних, удільних, кабінетських, монастирських, церковних і всіх тих панських земель, котрі переважають трудову норму, щоб віддати їх на урівняне вживання трудового народу"¹. Депутат Ю.Сайко у своєму виступі в Думі наполягав на тому, що такою інстанцією має стати "національний земельний фонд"². Саме дискусії з аграрного питання зримо показали, що і ця Дума не націлена на конструктивну роботу з урядом.

Депутати від українських губерній брали активну участь у вирішенні інших важливих питань : вдосконалення регламенту, депутатських запитів (пропозиція В.Сахна встановити тісний взаємозв'язок з виборцями, утворення за наполяганням А.Караваєва підкомісії по роботі з вхідною кореспонденцією), конкретизації депутатських повноважень (вимога А.Гриневича "дійсних, а не удаваних" прав депутатів, вимога Є.Щепкіна забезпечити депутатську недоторканність), військово-польових судів тощо.

Переважну більшість законопроектів депутатам II Державної Думи реалізувати не вдалося. Коли Дума відмовилась співпрацювати з урядом у питанні аграрного реформування, стало очевидним, що її діяльність буде короткостроковою. Коли Дума відмовилась позбавити депутатських повноважень соціал-демократів (звинувачених в антиурядових акціях), поліція у ніч на 3 червня 1907 р. самочинно арештувала деяких думців. А че-

¹ Програма Української Трудової Громади в Другій Державній Думі // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті. Док. і матеріали. Т.1. С.162.

² Государственная Дума: Стеногр. отчеты. 2-й созыв. Т.1. Стб.1318.

рез декілька годин спеціально виданим царським Маніфестом Державна Дума була розпущена ¹. Отже історією їй було відведено замість п'яти років усього 103 дні. Цей Маніфест досить часто характеризується як значний крок назад у справі реформування країни. Але слід підкреслити, що за винятком нового виборчого положення (про яке піде мова нижче), він загалом не суперечив діючому законодавству.

1.3.4. III Державна Дума і Україна (1907–1912 рр.)

Державна Дума третього скликання виявилася єдиною з чотирьох, яка відпрацювала увесь відведений їй п'ятирічний термін: 1907–1912 рр. Її стабільність пов'язана передусім із закінченням революційної кризи та значним “поправлінням” внаслідок прийняття нового виборчого закону депутатського корпусу.

Новий виборчий закон (від 3 червня 1907 р.) було видано за ініціативою П.Столипіна одночасно з розпуском II Державної Думи. Він надавав ще більше привілеїв майновим станам ². Згідно з законом, в землевласницькій (поміщицькій) курії один депутат припадав на 230 виборців, у першій міській курії (міська курія дробилася на дві частини) – на 1 тис. виборців, в другій міській – на 15 тис., у селянській – на 60 тис., а в робітничій – на 125 тис. виборців. За цією арифметикою один голос поміщика прирівнювався до 4 голосів великої буржуазії, 65 голосів дрібної, 260 голосів селян і 543 голосів робітників. Загальне число депутатів зменшувалося до 442 осіб, але від українських губерній збільшувалося до 111 осіб, з них 64 місця відводилося помі-

¹ Див.: О роспуске Государственной Думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу (Высочайший манифест от 3 июня 1907 года) // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. С.271–273.

² Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 года.// Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. С.357–381.

щикам, а кількість депутатів-селян зменшилася з 42 до 20 осіб¹. Виборчий закон від 3 червня 1907 р. було прийнято всупереч положенням Маніфесту від 17 жовтня 1905 р., за яким цар зобов'язувався не приймати нових законів без узгодження з Державною Думою. Саме за цієї причини події, пов'язані з розгоном II Державної Думи, характеризують як "державний переворот".

В результаті виборів у Державній Думі третього скликання утворилася відносна октябристська більшість: 154 депутати (на 112 депутатів більше, ніж у Думі попереднього скликання). Ще 146 місць отримали праві партії. Кадети спромоглися провести усього 54 депутати (втративши 38 мандатів). Приблизно такою ж була кількість співчуваючих кадетській платформі². Від українських губерній було обрано 41 октябриста, 5 кадетів та 26 чорносотенців (від "Союзу руського народу"). Українців, які бажали утворити власну парламентську фракцію, було 29 осіб, тобто замало для організаційного об'єднання. Більш повну картину фракційного складу депутатів від українських земель дає табл. 5.

Таблиця 5

Фракційний склад депутатів від українських губерній в III Державній Думі (I сесія – 1907–1908 рр.)³

Губернія, Місто	Усього депутатів	Серед них					
		Праві фракції			Фракція Союзу 17 октябрю	Фракція кадетів	Соціал-демокр. фракція
		праві	"націо- нальна" група	помір- ковано праві			
Волинська	13	10	2	1	-	-	-
Київська	13	3	-	8	2	-	-
Київ	2	-	-	1	-	1	-
Подільська	13	4	-	9	-	-	-

¹ Верига В. Нариси з історії України (кінець XVIII–початок XX ст.). Львів, 1996. С.341.

² Див.: Боханов А. Николай II. С.252.

³ Див.: Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч.1. СПб., 1912. С.102–128.

Полтавська	12	-	3	-	9	-	-
Харківська	11	2	-	-	8	-	1
Чернігівська	10	-	-	-	10	-	-
Катеринославська	10	2	-	1	6	-	1
Таврійська	6	-	-	-	4	2	-
Херсонська	10	3	2	2	2	1	-
Усього	100	24	7	22	41	4	2

Дума розпочала свої сесійні засідання 1 листопада 1907 р. Її політичний центр перемістився вправо. Думським центром стала партія Союз “17 Октября”.

В основу її партійної платформи було покладено ідеї царського Маніфесту від 17 жовтня 1905 р. Партійна програма містила положення про конституційну монархію, права і свободи громадян, широке місцеве самоуправління. Пропонувалося надати різним національностям права культурного розвитку (у тому числі й викладання рідною мовою в школах), але одночасно “протидіяти усіляким заходам, спрямованим прямо чи побічно на поділ Імперії і на заміну єдиної держави державою союзною або союзом держав”¹. Головою Думи став октябрист М.Хомяков. В березні 1910 р. його замінив теж октябрист О.Гучков, а через рік – їх партійний колега М.Родзянко, великий поміщик з Катеринославщини. Октябристи в Думі в основному підтримували політику П.Столипіна, але були далеко не такими слухняними, як інколи заявляли радянські історики. Зокрема, в думських виступах О.Гучкова неодноразово підкреслювалася необхідність продовження реформ, передусім, реального забезпечення прав і свобод громадян¹. У березні 1911 р. в період так званої “конституційної кризи” О.Гучков рішуче виступив проти спроби П.Столипіна призупинити на три дні діяльність Державної Думи і в цей час прийняти вигідний йому закон. Спробу

¹ Програма Союзу 17 октября (партії октябристов) // Кентавр. 1994. №5. С.128–133.

здійснити “позадумське законодавство” тодішній голова Державної Думи назвав небезпечним прецедентом для представницького ладу, загрозою перетворення законодавчої установи у законодорадчу ². Але П.Столипін настояв на своєму. Згідно зі ст.87 Основних Законів діяльність Державної Думи була призупинена, і 14 березня 1911 р. закон було видано ³. Він, до речі, стосувався українських справ: виділення із складу Царства Польського етноукраїнського масиву (Холмщина), і утворення на його основі окремої адміністративної одиниці ⁴. Спонукали його появу антипольські та проросійські тенденції політики уряду, але ніяк не проукраїнські ⁵. В стінах Думи цей захід активно підтримували російські націоналісти, зокрема, В.Шульгін ⁶.

В III Державній Думі боротись за українську справу стало значно важче. В цей час відмовилися від партійної діяльності українські демократи-радикали, які сформували позапартійне Товариство українських поступовців (ТУП), що послабило їх організаційну роботу. Депутатів-українців було замало навіть для утворення власної фракції. Натомість значно зросла кількість представників російських націоналістів (зокрема, “Союзу руського народу”), які відкидали будь-які прояви національного самовизначення. До речі, в Україні знаходилась майже половина осередків екстремістського крила в середовищі правих-

¹ Государственная Дума: Стеногр. отчет. 3-й созыв. Сес. 3-я. Ч.3. СПб., 1910. Стб. 451, 1971.

² Государственный архив Российской Федерации (далі – ГАРФ). Ф.555. Оп.1. Спр.693. Арк.2.

³ Див.: Третья Государственная Дума. Материалы для оценки ее деятельности. СПб., 1912. С.50.

⁴ Там же. С.139–141.

⁵ Див.: Корш Ф.Э. По поводу принятия проекта о выделении Холмщины // Укр. Жизнь. 1913. №3. С.25–30.

⁶ Шульгин В. Годы – Дни – 1920. М., 1920. С.116–118.

чорносотенців¹. Праві депутати, обрані від українських губерній, різко негативно реагували на українське питання в стінах Думи. Їх вплив значно зріс після того, як восени 1907 р. лідером російських націоналістів в Думі (після виходу з СРН В.Пуришкевича) став житель Києва В.Шульгін.

Все ж, українське питання було поставлене і в III Державній Думі. У 1908 р. 37 депутатів внесли законопроект про викладення предметів українською мовою в початкових школах тих місцевостей, де проживали переважно українці. Російські націоналісти – члени ККРН (“Київського клубу російських націоналістів”) досить рішуче виступили проти законопроекту. На загальних зборах ККРН було прийнято спеціальну резолюцію, в якій викладалася мотивація російських націоналістів. В ній, зокрема, підкреслювалося: “Призначення українізованої школи полягає у зруйнуванні народної свідомості про єдність російського народу, в укоріненні в уми малоросів думки про повну окремішність російського народу, у вихованні в них почуття... національного та політичного сепаратизму”². Резолюція була розтиражована правою пресою, розіслана відомим політичним й громадським діячам, роздана діячам Державної Думи. Як наслідок, “законопроект 37-ми” було поховано в думській комісії по народній освіті. В інтерв’ю з цього приводу професор І.Луцицький – депутат від Києва, кадет – відверто зазначав: “Треба вам знати, що проти цього законопроекту велася завзята агітація. Йшла вона головно з Києва ... Більшість депутатів щодня діставали відозви й листи, а в тих листах їх намовляли провалити це питання”³. В 1909 р. І.Луцицький поставив питання про українську

¹ Див.: Омелянчук В. Чорносотенні союзи і організації в Києві // Віче. – 1997. №10. С.142.

² Савенко А.И. Заметки // Киевлянин. 1908. 13 мая.

³ Доля українського законопроекту про мову // Слово. 1908. 20 липня.

мову в судах України. Це питання також викликало хвилю протестів і було поховане¹.

Найголовнішим у роботі Думи став аграрний законопроект, обговорення якого розтягнулося на декілька років і було остаточно ухвалене й опубліковане лише 14 червня 1910р., хоча фактично він уже діяв більше трьох з половиною років.

Отже, III Державна Дума змогла хоча б деякою мірою наблизитися до виконання своєї основної функції – видання законів, але й вона була більш схожою на загальноімперський політичний клуб, а не на представницький законодавчий орган.

1.3.5. IV Державна Дума і Україна (1912 – початок 1917 рр.)

Вибори до Державної Думи четвертого скликання проводились на основі старого “третьочервневого” виборчого закону. Виборча кампанія вперше відбувалася за умов відносної стабільності. Під час виборів діяла угода про підтримку українцями кадетських кандидатів. У свою чергу і кадети зобов’язувалися виступити на користь внесених раніше законопроектів про введення української мови в судочинстві, шкільній освіті, про кафедри українознавства в університетах Києва, Харкова і Одеси².

В результаті виборів октябристи отримали 98 мандатів (втративши 50 мандатів), а кадети 59 (+6) мандатів. Ще 48 мандатів отримали прогресисти (новоутворена фракція, симбіоз правих кадетів, лівих октябристів, частини націоналістів). Більшого успіху досягли праві (крайні монархісти) – 65 мандатів, націоналісти та помірковані праві – 120 мандатів³. Але абсолют-

¹ Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. Т.2. К., 1993. С.425.

² Див.: Брейяр С. Партия кадетов и украинский вопрос (1905–1917 гг.) // Исследования по истории Украины и Белоруссии. М., 1995. Вып.1. С.94–95.

³ Аврех А.Я. Царизм и IV Дума (1912–1914). М., 1981. С.24.

ної більшості вони не мали. Переважаючим впливом в Думі користувалися октябристи (які за політичним спектром перемістилися до центру) та кадети (лівий центр). Зокрема, посаду Голови зберіг октябрист М.Родзянко.

Від українських губерній до Думи увійшло 97 депутатів: правих – 59, октябристів – 21, кадетів і прогресистів – 14, соціал-демократів (більшовиків) – 2, та один трудовик¹. Згодом до них приєднався ще один соціал-демократ, меншовик. Отже, склад депутатів був політично різнобарвним та розмитим, з явним переважанням правих. Про консолідацію українських патріотів вже не було й мови.

Хоча в Державній Думі четвертого скликання і не було якогось українського угруповання, але українське питання поставало неодноразово. У 1913 р. київський професор С.Іванов вимагав організувати в університетах України кафедри українознавства, а єпископ Никон – заведення української мови в школах, недопущення адміністративних утисків у відношенні українських товариств тощо². Переважною більшістю голосів законопроекти було відхилено. При їх обговоренні задавав тон думський голова М.Родзянко, який, зіславшись на свій досвід спілкування з жителями Катеринославської губернії, взагалі заявив, що український народ не вживає рідної мови, що викликало хвилю протестів української інтелігенції³. Все-таки, деякі депутати піднялися на захист українства. Зокрема, кадет О.Шингарьов виступив супроти нападок на українців як “іногородців”, закриття осередків “Просвіти”, утисків адміністра-

¹ Див.: Історія держави і права України. / за ред. А.Й.Рогожина. Ч.1. Х., 1993. С.406.

² Повний текст законопроекту Никона див.: Украинский вопрос / Сост. сотр. журн. «Украинская жизнь». М., 1917. С.74.

³ Див., напр. : Открытое письмо В.М.Родзянко от бывшего члена 1-й Думы П.М.Чижевского // Укр. жизнь. 1913. №6. С.102–105.

ції при зборах коштів на пам'ятник Т.Шевченку тощо. Більшовик Г.Петровський взагалі підкреслив несумісність демократизму з антиукраїнством. Він, а також меншовик О.Бур'янов наполягали на викладанні рідною мовою в українських школах¹. На підтримку позиції М.Родзянка стали А.Савенко та П.Скоропадський, також представники українських губерній².

Українські демократи, перебуваючи поза стінами Думи, намагалися пропагувати свої погляди через союзників – кадетів, а також трудовиків. На початку 1914 р. вони запропонували керівництву кадетів продемонструвати в Думі підтримку стратегічних завдань українського політичного руху, в першу чергу, національно-територіальної автономії. Реакція кадетів була положинчастою: вони відмовилися пропагувати такі радикальні для себе гасла, обмежившись визнанням права культурно-національного самовизначення. Не допомогло й особисте звернення М.Грушевського до кадетського лідера з посиланням на досвід США, де “федералізм слугував об'єднанню, а не роз'єднанню народностей”¹.

Все ж, і така домовленість мала прислужитися українській справі. Зокрема, значного розголосу набула думська промова П.Мілюкова 19 лютого 1914 р., викликана офіційною забороною на проведення шевченківських днів. У ній кадетський лідер став на захист українського руху від урядових репресій і нападок шовіністів. Разом з тим, автор протиставив поняття “автономія” і “федерація”. Якщо питання про автономію України визнавалося справою далекого майбутнього, то ідея федерації рішуче заперечувалася. Федералістичні задуми українців були схаракте-

¹ Див.: Белоусенко О. Украинский вопрос в четвертой Думе // Укр. жизнь. 1913. №6. С.21–34.

² Див.: Ефремов С. Приказ жизни (К дебатам в Государственной Думе по украинскому вопросу) // Укр. жизнь. 1913. №6. С.35-42.

ризовані як утопічні й шкідливі ². Кадети спрямували депутатський запит прем'єру І.Горемікіну з проханням пояснити причини заборони святкування ювілею Т.Шевченка. І.Горемікін офіційно сповістив голову Думи, що “відповідно до закону не вважає себе зобов'язаним відповідати на запит” ³. Таке ігнорування волі депутатів викликало велике хвилювання в стінах Думи, але формально вищий сановник діяв у згоді із законом.

Депутати від українських губерній брали активну участь в обговоренні загальноросійських проблем, причому в їхніх виступах аналіз конкретних законопроектів досить часто затушовувався партійно-політичними деклараціями. Більшовицький депутат від Катеринослава Г.Петровський, захищаючи свободу депутатського слова, демонстративно заявляв про свої республіканські переконання і закликав “пролетарів усіх країн” “єднатися”⁴. А київські монархісти А.Савенко та В.Демченко при обговоренні питання народного представництва ратували за збереження “священних основ російської державності”⁵.

Кінець історії як IV Державної Думи, так і усього “дожовтневого” російського парламентаризму пов'язаний з революційним процесом, який розпочала Лютнева демократична революція. В березні 1917 р. думці утворили тимчасовий орган управління – “Думський комітет”, а Микола II відрікся від престолу на користь брата Михайла, якому заповів “правити справами держави у повній і непорушній єдності з представниками

¹ ГАРФ. Ф.523. Оп.1. Спр.31. Арк.125 зв.

² ГАРФ. Ф.523. Оп.1. Спр. 31. Арк. 112, 121.

³ Цит. за: Аврех А.Я. Царизм и IV Дума (1912–1914). С.118.

⁴ Див.: Государственная дума: Стеногр. отчет. 4-й созыв. 1914. Сес.2-я. Ч.IV. СПб., 1914. Стб.1708–1709.

⁵ ГАРФ. Ф.102. Оп.265. Спр.584. Арк.5827.

народу”¹. Вважалося, що перепони на шляху російського конституціоналізму та парламентаризму нарешті зникли. Тепер цар повинен був приносити Думі присягу (а не навпаки) і притримуватися її рішень. Але давалася взнаки затримка з вирішенням соціально-економічних та суспільно-політичних питань. Додавала гостроти складність національного питання, а також слабка розвиненість політичної культури. Народ волів, не зупиняючись на досягнутому, розвивати революційний процес, наслідки якого могли на той час передбачити одиниці.

І сьогодні не вщухає дискусія відносно визначення характеру Державної Думи Російської імперії. Дослідники слушно зауважують, що внаслідок багатьох обмежень Дума у буквальному розумінні поняття не була парламентом. Все-таки, деякі російські історики дотримуються тієї точки зору, що таке становище речей було притаманне європейській політичній історії і “в самих представницьких інститутах подібного роду є зародок самоудосконалення і саморозвитку”². На наш погляд, таке припущення слід вважати гіпотетичним, оскільки Жовтнева революція поклала край парламентській еволюції в Росії. Нагадаємо і той факт, що з часом умови існування Думи змінювалися у зворотному від демократизму напрямку.

¹ Об отречении Николая II от престола Государства Российского и о сложении с себя верховной власти // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. С.510–511.

² Див., напр.: Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996. С.6–7.

Український парламентаризм періоду національно-демократичної революції: 1917–1921 рр.

Перша світова війна вкрай загострила політичні та національні суперечності в Російській імперії, активізувала визвольний рух поневолених народів. На початку 1917 р. народ піднявся на революційну боротьбу. Лютнева демократична революція покінчила з деспотичним правлінням династії Романових і призвела до загальної демократизації суспільства. В Петрограді було сформовано Тимчасовий Уряд, паралельно утворювались органи народної демократії – Ради (“двовладдя”). Реальним виявом революційного процесу стали проголошення й розвиток політичних свобод. Росія одразу ж стала однією з найдемократичніших у світі країн. Найголовнішим проявом національно-демократичної революції 1917–1921 рр. в Україні було відродження української державності, за яку боролись і яку уособлювали чотири українські уряди: Центральна рада УНР, Українська Держава гетьмана П.Скоропадського, Директорія УНР та Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). Влада рад, яку тричі за часів революції встановлювали в Україні більшовики, загалом суперечила парламентаризму. Тому це питання тематично прив’язане до наступного розділу, в якому предмет аналізу становить система влади Радянської України та СРСР.

Парламентські цінності відігравали велику роль в діяльності українських урядів та в тогочасній українській суспільно-політичній думці в цілому. Втім, ставлення до парламентаризму із заміною урядів також дещо змінювалось. Це стосується як

владних структур, так і суспільно-політичної думки. Характер та особливості еволюції парламентаризму часів Центральної Ради, Української Держави, Директорії УНР та ЗУНР і є предметом аналізу даної глави.

§1. УКРАЇНСЬКА ЦЕНТРАЛЬНА РАДА – ПЕРШИЙ УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ

Одним з головних факторів Лютневої демократичної революції стало небачене за часів деспотизму піднесення національного руху. Сколихнулася вся Україна. Вже 4 березня було утворено Українську Центральну Раду (далі – УЦР, засновники: Д.Антонович, Д.Дорошенко, Ф.Крижанівський; голова – М.Грушевський). На той час вона була органом консолідації українського руху, за М.Грушевським, “органом революційної демократії”. Звичним явищем стали мітинги й демонстрації. Проводились численні з’їзди, серед них найбільш масові, військові та селянські. З’явилась вільна преса. В 1917 р. в Україні вже було більше сотні друкованих органів.

Відроджувалась українська багатопартійність. Активізувала діяльність Українська соціал-демократична робітничка партія (УСДРП, лідери Д.Антонович, В.Винниченко, І.Мазепа, С.Петлюра) – єдина українська партія, що зберегла нелегальні структури за часів війни. Наприкінці березня було утворено Союз українських автономістів-федералістів, згодом перейменованій на Українську партію соціалістів-федералістів (УПСФ, Д.Дорошенко, С.Єфремов, О.Ніковський, О.Шульгін). 4–5 квітня відбувся установчий з’їзд Української партії соціалістів-революціонерів (УПСР, В.Голубович, М.Ковалевський, М.Шаповал, згодом – М.Грушевський), найбільш популярної української партії. Дещо пізніше були утворені Українська демократично-хліборобська партія (УДХП, В.Липинський,

М.Макаренко, С.Шемет) та Українська партія соціалістів-самостійників (УПСС, П.Андрієвський, А.Макаренко, О.Степаненко).

Вже на початковій стадії революції, в умовах швидкоплинного розвитку подій, великого значення набуло формування вітчизняної концепції влади, яке знайшло втілення в документах українських політичних партій. Найбільш популярні партії (УСДРП, УПСР та УПСФ) були соціалістичними і вважали за необхідне боротись за автономію України у складі Російської держави, перебудованої на принципах федералізму. Причому соціалістичний лад вважався відносно далекою перспективою, а реалізація принципу автономії пов'язувалася з доброю волею загальноросійського демократичного центру. Загалом не виникало заперечень, що ухвалити новий державний устрій мають Всеросійські Установчі збори¹. В складі зазначених партій перебували і прихильники незалежності України, але на той час їх було небагато. Постійно на незалежницьких позиціях перебували УДХП та УПСС.

На той час усі українські політичні партії відстоювали парламентські принципи організації влади. Щоправда, в тлумаченні соціалістів-автономістів реальна українська владна структура (УЦР) вважалась тимчасовою, покликаною довести справу до скликання Установчих зборів, і підпорядкованою загальноросійському центру (Тимчасовому Уряду). Принципово ж ідея парламентаризму загалом не відрізнялась від сучасного тлумачення: парламент мав обиратися на основі демократичних принципів виборчого права, наділявся законодавчими функціями і за-

¹ Див.: Резолюція з'їзду партії Українських соціалістів-революціонерів // Нова Рада. 1917. 25 квітня; Конференція Української партії соціалістів-революціонерів // Народна воля. 1917. 20 червня; Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції, 1917–1920 рр. Т.1. Відень, 1921. С.33; Мірчук П. Від другого до четвертого універсалу. Торонто, 1955. С.27–28, 34–35; Млиновецький Р. Нариси з історії українських визвольних змагань, 1917–1918. Торонто, 1954. С.34–36.

ймав важливе місце в системі органів державної влади¹. Звичайно, в партійному середовищі не було абсолютно тотожних поглядів на проблему. Розбіжності, як правило, стосувались форми і місця парламенту в політичній системі суспільства. Українські есери, наприклад, законодавчою владою наділяли однопалатну Раду народних представників (Сейм), який обирав і контролював виконавчий орган – Раду Міністрів. У їх проєкті президентська посада не передбачалася. Близьким за змістом був проєкт УПСФ. Програма УПСС включала спеціальний розділ, присвячений державному ладу незалежної України: законодавча влада належала парламенту, виконавча – президентові (обирався парламентом) та Раді Міністрів².

Українська Центральна Рада, як уже зазначалося, на початковій стадії розвитку вважалась органом консолідації українських трудящих, і не більше. Але з часом вона стала набувати рис парламентської установи. Така еволюція передусім пов'язана із визначенням власного правового статусу, переобранням на себе деяких владних функцій та значним розширенням складу учасників.

Відправною точкою організаційної роботи УЦР став скликаний нею 6–8 квітня Всеукраїнський національний конгрес. Окрім майже 900 делегатів від демократичних організацій України, у роботі Конгресу брали участь запрошені представники від Петрограда, Москви, Криму та Холмщини. В документах, ухвалених Конгресом, основною метою українського націо-

¹ Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: Програмні документи перших українських політичних партій. К., 1992. С.9, 18, 56.

² Див.: Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: Програмні документи перших українських політичних партій. С.118; Шаповал В.М. Ідея розподілу влад у конституційній теорії і практиці в Україні (історико-правовий аспект) // Вісн. Академії правових наук України. 1994. №2. С.30–31. Устименко В. Державний устрій. Яким вбачався він українським партіям // Віче. 1998. №6. С.141–146; Програмные документы национальных политических партий и организаций России (конец XIX в. – 1917 г.): Сб. док. Вып.2. М., 1996. С.22–36.

нального руху визначалась національно-територіальна автономія України у складі Російської федеративної демократичної республіки. Важливим рішенням також було доручення Центральній Раді установити українську владу на місцях¹. Серед організаційних питань, які вирішував Конгрес, слід відзначити формування нового складу Центральної Ради. Норма представництва передбачала обрання двох третин від губерній і міст, а третини – від київських організацій. Центральній Раді також надавалося право кооптації 15 відсотків її складу представниками національних меншин². Як визнавав М.Грушевський, такий характер представництва був “не дуже твердим з погляду принципів державного права”, проте мав “якраз корисну сторону, що давав постійне перманентне крайове керівництво, яке поновлювалось поволі, постійно ...”³. Було обрано близько 150 (за іншими відомостями, 115) депутатів Центральної Ради, у тому числі 21 – до виконкому. Головою Ради переобрано М.Грушевського, його заступниками стали В.Винниченко і С.Єфремов (президія Ради). Того ж дня на загальних зборах УЦР було обрано її Комітет у складі 20 осіб на чолі з М.Грушевським.

Національний конгрес досить високо оцінюється як у спогадах учасників подій, так і в аналітичній літературі. В.Винниченко писав, що вже його скликання стало першим кроком на шляху організації державності⁴. В.Дорошенко саме з цим національним форумом пов’язав перетворення УЦР з “чисто місцевої організації” в “провідну владу для цілої України”⁵. Поміркованішими є сучасні оцінки, за якими УЦР тоді набула якостей

¹ Див.: Українська Центральна Рада: Док. і матеріали. У 2т. Т.1. К., 1996. С.58–59.

² 1917 год на Киевщине: Хроника событий. Х., 1928. С.32.

³ Грушевський М. Спомини // Київ. 1989. №9. С.120, 122, 123.

⁴ Винниченко В. Відродження нації. Ч.1. К., 1990. С.87.

⁵ Дорошенко В. Відбудова української держави // Календар «Впереду». Львів, 1920. С.46.

“національного парламенту” (як писав і М.Грушевський), але ще не стала парламентом у сучасному розумінні слова ¹. В пресі інколи зустрічається твердження, що саме 8 квітня стало днем народження УЦР “як представницького органу всієї української людності”², що, на наш погляд, є деяким перебільшенням.

Першим узагальнюючим документом, який мав регламентувати діяльність Центральної Ради, став “Наказ Українській Центральній Раді” від 5 травня 1917 р. Цей наказ мав визначити повноваження і механізм функціонування загальних зборів Центральної Ради та її Комітету. Зокрема, за загальними зборами закріплювалося право визначати “напря́м і характер всієї роботи Ради”³. До компетенції Комітету (з 23 червня він став і Малою Радою), який працював на постійній основі, входило скликання загальних чергових зборів УЦР, підготовка доповідей і матеріалів до них, вирішення всіх питань політичного і економічного життя України у період між сесіями УЦР ⁴. Згодом склад Комітету – Малої Ради – було розширено. Починаючи з липня, назва “Мала Рада” почала вживатися значно частіше.

28 червня УЦР провела “самоорганізацію”. Відтоді до її складу входило вже 568 осіб. 212 з них репрезентували Всеукраїнську раду селянських депутатів, 132 – Всеукраїнську раду військових депутатів, 100 – Всеукраїнську раду робітничих депутатів, 27 – Український генеральний військовий комітет, 52 – губернії, 6 – українські колонії, 1 – духівництво, по 5 осіб – спілки вчителів, студентів, кооператорів.

¹ Див.: Історія держави і права України / За ред. А.Й.Рогожина. Ч.2. Х., 1996. С.44; Греченко В. Центральна Рада як політичний інститут // «80-річчя відродження української державності: минуле і сучасне»: Доп. і повідомл. на Всеукр. наук. конф., 14–16 листопада 1997 р. Сімферополь, 1997. С.17.

² Мироненко О.М. Світоч української державності. К., 1995. С.25.

³ Див.: Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. К., 1992. С.89–90.

⁴ Там же.

Влітку 1917 р. паростки української державності та парламентаризму зазнали нелегкого випробування. Саме тоді відбулось загострення та своєрідне вирішення конфлікту між УЦР і Тимчасовим урядом. Російська влада не була налаштована йти назустріч домаганням українців, вже на той час зарекомендувавши себе прихильницею жорсткого централізму. Вразливим місцем УЦР визнавалося те, що її склад не обрано шляхом всенародного голосування, а тому УЦР не може виступати виразницею волі всього українського народу. Щоправда, постійно повторювалися заяви, що принципові питання мають вирішити Всеросійські Установчі збори. Але з їх скликанням влада не поспішала.

За цих умов під тиском народного руху УЦР виробила нову тактичну лінію : відкрито не пориваючи з центром, поступово реалізовувати національну програму. Вже 10 червня було прийнято Перший Універсал – правовий документ у формі звернення до населення, в якому офіційно проголошувалась ідея автономії України¹. Хоча за своєю сутністю Універсал був декларацією, без вказівок на якісь конкретні дії, він знайшов палке схвалення громадян. На хвилі народної підтримки постав Генеральний Секретаріат, який незабаром набув рис виконавчої влади. Тогочасний характер цього органу влучно окреслив його голова В.Винниченко: “Генеральний Секретаріат не міг ні поставити, ні скинути ані одного урядовця, не міг ні одній адміністративній інстанції дати розпорядження чи наказу. Але ті українці, які були в інституціях і на посадах урядовців, накази Генерального Секретаріату ставили вище за накази уряду”².

З’явилась можливість наповнити гасло автономії України реальним змістом – конкретними кроками у напрямку її впрова-

¹ І Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі Конституції України. К., 1992. С.58–60.

² Винниченко В. Відродження нації. Ч.2. С.253.

дження. Але в результаті переговорів з делегацією Тимчасового уряду українці вирішили не поспішати з самовизначенням. За Другим Універсалом (від 3 липня) УЦР відмовлялася від самостійної реалізації гасла автономії, в черговий раз погодившись з пропозицією щодо вирішення питання Всеросійськими Установчими зборами¹. Зі свого боку, Тимчасовий уряд погодився визнати Генеральний Секретаріат власним крайовим органом управління. Згодом пленум УЦР прийняв рішення про поповнення свого складу представниками від губерній, великих міст, а також про обов'язкове представництво національних меншин (останнє рішення, за домовленістю з Тимчасовим урядом). 29 липня Мала Рада затвердила “Статут Генерального Секретаріату”, за яким підтверджувалося, що Генеральний секретаріат є вищим органом управління в Україні, а Центральна Рада характеризувалась як законодорадчий орган (мала розробляти законопроекти для подання Тимчасовому уряду). Статут, за оптимістичною оцінкою М.Грушевського, перша Конституція України, створював можливості реалізації вказаних угод. А за рішенням від 30 липня до складу УЦР вже увійшли представники національних меншин (202 члени та 52 кандидати), а саме: 30 – від Ради робітничих депутатів, по 20 – від Ради військових депутатів, російських есерів та меншовиків, по 10 – від Ради об'єднаних громадських організацій та партії кадетів, 4 – від народних соціалістів, 50 – від єврейської громади, 20 – від польської, 4 – від молдавської, по 3 – від татарської та німецької, по 1 – від греків, чехів, болгарів та менонітів при 4 вакансіях². Отже, “національним меншинам” належало близько 250 мандатів. А всього Центральна Рада мала налічувати 792 особи.

¹ (II) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України. 1917–1920. С.61–63.

² Див.: Конституційні акти України. 1917–1920: Невідомі Конституції України. К., 1992. С.10.

Але Тимчасовий уряд, який переконався у дотриманні угоди українцями, сам відмовився від взятих на себе зобов'язань. За "Інструкцією ...", виданою 4 серпня від його імені, функції Генерального секретаріату обмежувалися справами місцевого управління, підконтрольна йому територія значно звужувалася (з-під його управління виходили східні й південні губернії), а питання автономії взагалі не згадувалося¹.

За умов, коли УЦР взяла на себе зобов'язання не вирішувати принципових питань без узгодження з центральною владою, а остання в особі Тимчасового уряду явочним порядком проводила політику обмеження прав українців, виникла своєрідна патова ситуація. Для виходу із становища, що склалось, необхідно було прийняти неординарні рішення, а УЦР, образно кажучи, зв'язала собі руки. Тоді ініціативу перебрали на себе українські політичні партії. Наприкінці літа – на початку осені 1917р. в партійному середовищі визріла й набула значного поширення лінія на побудову автономної України власними силами, без огляду на Тимчасовий уряд. Затвердити такий статус мали Всеукраїнські установчі збори. Ідея таких Зборів фігурувала в українській політичній думці ще весною, але лише наприкінці літа їй стала відводиться важлива роль в державотворчих процесах. Що характерно, до цієї ідеї пристали найбільш масові та популярні українські політичні партії – соціалістично-революціонери та соціал-демократи.²

Згодом почала переорієнтовуватися й Центральна Рада. Ідея побудови федерації "знизу" знайшла повну підтримку з'їзду

¹ Тимчасова Інструкція Генеральному Секретаріату Тимчасового Уряду на Україні // Там же. С.65–66.

² Див.: Українська партія соціалістів-революціонерів про участь в Російських установчих зборах // Народна воля. 1917. 18 серпня; Резолюція 2-ї конференції УПСР // Народна воля. 1917. 8 вересня; Украинская партия социал-демократов (фракция независимых). Вместо программы // Конфедералист. 1917. 5 ноября.

“Представників народів і областей, що прагнуть до федеративної перебудови Росії”, проведеного за підтримки УЦР 8–15 вересня. В резолюції “Про Установчі Збори”, прийнятій одногосно, підкреслювалось: “Незалежно від скликання Всеросійських Установчих Зборів необхідно скликати крайові Установчі Збори, які б встановили форми внутрішньої організації та характер відносин з центральними органами федерації”¹.

Інша подія, що підштовхнула розвиток подій, відбулась наприкінці жовтня в Петрограді. Жовтнева революція докорінно змінила взаємовідносини України із загальноросійським центром. УЦР охарактеризувала прихід більшовиків до влади як внутрішньодержавний переворот. Вона не відмовлялась від ідеї автономії, але в ситуації, що склалася, перебрала на себе усі владні повноваження на українській території. Вже 3 листопада Центральна Рада заявила про власну правочинність над усіма українськими губерніями, у тому числі й тими, які за згадуваною Інструкцією відходили від України (Харківською, Катеринославською, Херсонською, Таврійською). А за Третім Універсалом (від 7 листопада), з проголошенням Української Народної Республіки й утвердженням “де-факто” української незалежності,² розпочалося активне будівництво держави. УЦР, виборовши право видавати закони, стала державно-політичним інститутом, реальним українським парламентом. Ідея федерації, яка вже традиційно проголошувалась і в цьому Універсалі, у зв’язку з Жовтневим переворотом була знята з порядку денного. Українці справедливо вважали, що “згідно з державним правом, коли федерація поривається, кожний штат робиться вільною і цілком

¹ Протокол съезда представителей народов и областей, созванного УЦР Радой 8 сентября 1917 г. Фастов, 1917. С.11.

² (III) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України. 1917–1920: Невідомі Конституції України. С.67–69.

незалежною державою”¹. М.Грушевський також підкреслював, що зазначена в цьому документі “широка автономія об’єктивно дає початок її перетворенню у “повну державу”². Четвертим Універсалом (від 9 січня 1918 р.) Україна вже офіційно проголошувалась незалежною державою, хоча і надалі не відкидалась можливість федеративного союзу “з народними республіками колишньої Російської держави”³.

Необхідно враховувати, що і в умовах незалежності (листопад 1917 – квітень 1918 рр.) УЦР не змогла повноправно реалізувати свою основну функцію. На заваді стали передусім війна з більшовиками (грудень 1917 – січень 1918 рр.) та опіка німецької військової адміністрації (після Брестського миру, з лютого 1918 р.). Зазначені обставини значно стримували розвиток української державності та українського парламентаризму. Одночасно в політиці УЦР відбулися інші важливі переміни. Під впливом низки обставин (популяризації в масах радянської ідеї, деякої привабливості вирішення злободенних питань рішучими методами, “по-більшовицьки” та ін.) соціалісти, які визначали стратегічний курс УЦР, поступово стали переходити від соціалізму “на словах” до соціалізму “на ділі”. Реалізація ідеї призвела до того, що УЦР все частіше стала характеризуватися як орган трудящих, орган робітників і селян, “революційний, демократичний парламент”. Об’єктивність твердження підкріплюється тим, що Центральна Рада формувалася не шляхом загальних виборів, а на основі делегування представників різних демократичних громадських організацій, серед яких майже не зустрічалось представників майнових станів. За таких умов дещо обмежува-

¹ Див., напр.: Шульгін Ол. Політика (Державне будівництво України і міжнародні справи). Статті, документи, промови. К., 1918. С.11.

² Грушевський М. Якої ми хочемо автономії і федерації. К., 1917. С.4.

³ (IV) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України. 1917–1920: Невідомі Конституції України. С.70–72.

лися права так званих “експлуататорських елементів”. Але на той час в Україні ще не набула великого поширення ідея побудови влади за класовою ознакою, на зразок більшовицької “диктатури пролетаріату”.

Свідченням державотворчої еволюції УЦР стало більш прохолодне ставлення вже на офіційному рівні до ідеї Всеросійських установчих зборів. Вже в Третьому Універсалі перевага віддавалася українському представницькому зібранню. А 11, 16 листопада, в два етапи, УЦР затвердила закон “Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки”, за яким вибори мали відбутися 27 грудня 1917 р., а Установчі збори мали відкритися 9 січня 1918 р. В главі “Про виборче право” зазначалося, що до виборів допускаються усі (за винятком засуджених, “невиплатних боржників” та втікачів з війська) громадяни обох статей, яким виповнилося 20 років. Переорієнтація зі Всеросійських на Всеукраїнські Установчі збори (при незмінності завдань, які покладалися на цю установу) знаменувала повний розрив з тією загальноросійською владою, яку тоді уособлювали більшовики.

Всеукраїнські Установчі збори скликати не вдалося, на відміну від Всеросійських, сумнозвісна доля яких зримо проявила характер влади більшовиків. Вибори на території українських губерній проводилися 27–29 листопада 1917 р. За українських есерів та соціал-демократів віддали голоси 3,9 млн чол. (близько 75% усіх голосів, з них за есерів – 52%), за російських есерів – 1,9 млн, за більшовиків – 754 тис. (10%)¹. Всеросійські Установчі збори були скликані 5 січня 1918 р. З обраної української депутації були присутні лише поодинокі представники УПСР. В їх

¹ Див.: Дорошкевич В. Правда про історію встановлення Радянської влади на Україні (листопад 1917 – листопад 1918) // Сучасність (Нью-Йорк). – 1991. Ч.7–8. С.128; Кучер В., Обушний М. Національне питання за радянської доби. До аналізу і підсумків // Віче. 1996. Червень. С.132.

виступах на Всеросійських Установчих зборах наголошувалось на особливій ролі УНР в загальноросійських процесах¹. А в офіційній заяві української фракції, оголошеній О.Северовим-Одоевським, підкреслювалась необхідність побудови федерації “знизу”, за принципами, визначеними крайовими установчими зборами². Більшовики ж, опинившись у меншості (24% депутації) і не маючи засобів впливу на інші партійні фракції, окрім лівих есерів, розігнали Всеросійські Установчі збори.

Вивільнившись з-під опіки загальноросійського центру, УЦР нарешті змогла перейти до виконання головної функції: правового забезпечення розвитку української держави. З цієї точки зору принципове значення мав ухвалений нею 25 листопада 1917 р. Закон про порядок видання нових законів, за яким вона перебрала на себе виключне право видавати закони на території УНР (щоправда, із застереженням, “до сформування Федеративної Російської республіки ...”). Разом з тим залишалися в силі ті закони, які мали силу до 27 жовтня (тобто російського законодавства) і не були скасовані Універсалами, законами і постановами Центральної Ради й Генерального Секретаріату³. Цей акт фактично заклав правові основи вітчизняного державного будівництва.

Після здобуття незалежності УЦР приступила й до вирішення соціально-економічних проблем. Було введено в дію Тимчасовий закон про випуск державних кредитових білетів УНР. Деякі акти регламентували питання оподаткування. Серед низки проблем, які довелося вирішувати українському парламенту, однією з найскладніших була проблема власності, в першу чергу, власності на землю. На її вирішенні зримо позначилася соціалістична настроєність парламентарів, яка, ще раз підкреслимо,

¹ Див.: Всероссийское Учредительное Собрание. Первый и единственный день его занятий (5–6 января 1918 года). Одесса, 1918. С.49, 58, 60.

² Там же. С.76.

³ Див.: Закон про видання законів // Віче. 1993. Березень. С.131–132.

проявилася на ділі саме в часи утвердження незалежності. За Третім Універсалом право приватної власності на землю скасовувалося. Ідею закріпив Земельний закон, затверджений УЦР 18 січня 1918 р.¹ Він викликав у суспільстві неоднозначний резонанс. Сільська біднота так і не змогла скористатися наділеною землею. Заможні ж селяни були обурені вирішенням земельного питання за власний рахунок і почала переходити в опозицію до влади. Тоді ж було прийнято ще один загалом популістський закон – про утворення українського народного війська, – за яким мала здійснюватися реорганізація армії на засадах іррегулярної народної міліції.

На законодавчому рівні вирішувались і питання правового регулювання суспільних відносин. Центральна Рада торкнулася багатьох галузей права – від трудового (ухваливши 8-годинний робочий день) і кримінального (скасувавши смертну кару й видавши закон про амністію) до міжнародного². Було зроблено декілька важливих кроків на шляху формування судової системи держави. З огляду на суспільний резонанс важливими, але не досить глибоко продуманими були закони про національно-персональну автономію (від 9 січня 1918 р.) та про громадянство (від 2–4 березня 1918 р.), які за сучасними параметрами слід віднести до конституційних законів. Зокрема, в Законі про національно-персональну автономію йшлося про “самостійне устроєння... національного життя в межах Української Народної Республіки”³. Але заходи, покликані реалізувати цей принцип, були

¹ Клуний Г. В боротьбі за селянство: земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. Х., 1926. С.68–73.

² Детальніше див.: Історія держави і права України / За ред. А.Й.Рогожина. Ч.2. С.65–67.

³ Закон про національно-персональну автономію // Вісн. Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. 1918. 2 квітня.

занадто громіздкими, відірваними від реального життя¹. Згідно із Законом про громадянство, громадянином УНР визнавався той, “хто народився на території України і зв’язаний з нею постійним перебуванням”. Всі інші громадяни могли клопотатися про прийняття їх в українське громадянство. І в цьому випадку передбачалася досить складна процедура².

Вершиною законотворчості УЦР стала Конституція УНР (“Статут про державний устрій, права і вольности УНР”). Парламентська комісія розпочала підготовку проекту Конституції, названого “Статутом автономної України”, ще в червні 1917 р. Після жовтневих подій планувалось, що Конституцію мають затвердити Всеукраїнські установчі збори. Вони, як відомо, не були скликані. Конституцію було затверджено на засіданні Малої ради 29 квітня 1918 р., що відбулося саме напередодні державного перевороту.

Конституція УНР стала першою Конституцією України сучасного типу. В ній підкреслювалося, що УНР є самостійною і суверенною державою, а носієм державного суверенітету є увесь народ України. Проголошувалися і гарантувалися права та свободи громадян. На території України ніхто не обмежувався у свободі слова, друку, віросповідання, створення організацій і союзів та ін. Виборче право було загальним, рівним і таємним.

В основу побудови вищих органів держави було покладено ідею розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Законодавчу владу мав уособлювати парламент – Всенародні Збори, які формувалися на основі демократичного виборчого права за пропорційною системою: 1 депутат від 100 тис. жителів строком на три роки. Проголошувався принцип депутатської недотор-

¹ Детальніше див.: Дорошенко Д. Історія України. 1917–1920. Ч.1. Ужгород. 1932. С.270–271; Гунчак Т. Українська Народна Республіка і національні меншини // Слово і час. 1990. №10. С.62.

² Див.: Права національних меншинств і громадян УНР. К., 1918. С.5–7.

канності, вводилася оплата праці депутатів. Передбачалось скликати парламентські сесії двічі на рік. До Президії Всенародних Зборів мали входити Голова, його заступник і помічники (так звані товариші). Право законодавчої ініціативи належало Президії, партійним фракціям, зареєстрованим Всенародними зборами, групам депутатів (не менше 30 осіб), уряду, органам самоврядування, які об'єднували не менше 100 тис. виборців, виборцям у кількості не менше 100 тис. осіб¹.

Через трагічний збіг обставин у день прийняття Конституції Центральна Рада припинила своє існування і фактично, і юридично. Фактично – внаслідок державного перевороту, влаштованого прихильниками П.Скоропадського. А юридично тому, що в Конституції не згадувався такий владний орган, як Центральна Рада².

Отже, є багато підстав характеризувати Українську Центральну Раду як перший український парламент. Шлях її еволюції від громадсько-політичної організації до державно-політичного інституту хоча й був складним і суперечливим, але все ж таки реально здоланим. Етапними у цьому відношенні були Національний конгрес та усі чотири універсали. Поступово УЦР набувала і рис парламентського інституту. Одразу ж після виникнення вона стала дійсним представницьким органом українських трудящих. Згідно з демократичними організаційними принципами, вищим органом УЦР визнавалися її Загальні

¹ Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР) // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. К., 1993. С.79–85.

² Аналіз Конституції УНР див.: Яковлів А. Основи Конституції УНР // Розбудова держави. 1992. №5; Шаповал В.М. Ідея розподілу влад у конституційній теорії і практиці в Україні (історико-правовий аспект) // Вісн. Академії правових наук України. 1994. №2; Копиленко О., Копиленко М. З досвіду законотворчості УНР та Української Держави // Право України. 1995. №5–6.

збори (усього відбулося дев'ять скликань)¹. З її діяльністю пов'язані усі важливі події в політичному житті тогочасної України. Починаючи з листопада 1917 р., УЦР стала активно виконувати законодавчу функцію. За короткий час існування при вкрай несприятливому міжнародному становищі було закладено основні правові принципи формування державного організму.

Але Центральна Рада як парламентська установа не була вільною від деяких недоліків та прорахунків. Здебільшого пропагандистський характер мали універсали й декларації, видані до Жовтневого перевороту. Не вдалося реалізувати задум провести вибори до законодавчої установи на територіальній основі. Діючі ж вибори були непрямими і корпоративними (на зразок куріальних). Не одержала остаточного розв'язання проблема розподілу повноважень між Центральною Радою, Комітетом (Малою Радою) та Генеральним Секретаріатом, хоча деякі кроки у цьому напрямку були зроблені. Окрім того, ми ніяк не можемо погодитись з тією думкою, що саме Мала Рада стала українським парламентом. Також слід відзначити, що атмосфера зборів УЦР скоріше нагадувала з'їзди рад в більшовицькій інтерпретації, аніж роботу звичайного парламенту. Не було означено коло питань, які регулюються виключно законодавчими актами. Деякі з нагальних проблем так і не дочекалися розв'язання на правовому рівні. Центральна Рада не встигла прийняти закон про організацію влади на місцях. Не було вирішено питання державного бюджету.

Втім, більшість із вказаних недоліків були зумовлені тим скрутним зовнішньополітичним становищем, у якому опинилась молода українська держава. Хоча, звичайно, не обійшлося і без доктринальних прорахунків. Однак досвід парламентаризму, набутий Українською Центральною Радою, значно збагатив

¹ Інформацію про загальні збори УЦР див.: Українська Центральна Рада: Док. і матеріали. Т.1. С.15–16.

спадщину не лише українського парламентаризму, а й вітчизняного державотворення взагалі.

§2. ПАРЛАМЕНТСЬКІ ІДЕЇ ЧАСІВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ГЕТЬМАНА П.СКОРОПАДСЬКОГО

Державний переворот 29 квітня 1918 р. знаменував розпуск першого українського парламенту – УЦР – і утворення гетьманської держави, побудованої на засадах одноосібної влади. Того дня у Києві за сприяння німецької адміністрації (яка попередньо розігнала засідання Малої Ради) відбувся з'їзд хліборобів-землевласників, на якому одноголосно обрано гетьманом П.Скоропадського.

Тоді ж були оприлюднені “Грамота до всього Українського Народу” та “Закони про тимчасовий державний устрій України”, які заклали правові основи діяльності гетьманату. У “Грамоті...”, підписаній П.Скоропадським особисто, обґрунтовувалася необхідність такого кроку (нездатність УЦР до державного будівництва, бешкети й анархія та ін.), підкреслювалася тимчасовість авторитарного правління, а також накреслювалася програма дій. В розрізі теми, що досліджується, звернемо увагу на зобов'язання найближчим часом видати закон, “установляючий порядок виборів до Українського Сойму”¹. “Закони про тимчасовий державний устрій” визначались чинними до скликання цього Сойму. Відтак, до цього часу і влада мала належати виключно Гетьману України².

Події 29 квітня 1918 р. стали знаменними для історії українського парламентаризму періоду національно-демократичної революції. Зупинимося на двох моментах. Перший. Державний

¹ Грамота до всього Українського Народу // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. К., 1993. С.86–87.

² Закони про тимчасовий державний устрій України // Там же. С.87–90.

переворот зримо підтвердив слабкість скинутої влади та одного з основних її підрозділів – парламенту, Української Центральної Ради. Все-таки, та влада була не настільки уразливою, щоб самотлівідуватися. Як підкреслював історик-емігрант Д.Соловей, у країні, де щойно відбулася революція проти царської системи, і де навіть на день перевороту близько 90% так званого свідомого українства підтримувало Центральну Раду, відновлення монархічного інституту П.Скоропадським було не лише нелігітимним, а й антинародним¹. Очевидно, слабкішою за УЦР виявилася влада гетьмана, що й підтверджує факт її падіння при зникненні зовнішньої підпори (революція в Німеччині). Другий. Нова влада задекларувала ідею необхідності розбудови держави на засадах парламентаризму, але не взяла на себе ніяких зобов'язань щодо порядку та термінів формування парламенту (“Українського Союму”). За таких обставин значно звужувалися і можливості реорганізувати владу на засадах парламентаризму.

За часів існування гетьманату (29 квітня – 14 грудня 1918 р.) не з'явилось ані самого законодавчого органа, ані будь-якого державного акта про його скликання. Що цікаво, неодноразово (але кожного разу безрезультатно) до П.Скоропадського з пропозицією скликати представницьку установу зверталися і керівники німецької військової адміністрації. Щоправда, незадовго до краху режиму, 15 жовтня, було оприлюднено листа П.Скоропадського голові Ради Міністрів, в якому наголошувалось, “що настав уже час приступити до вироблення закону, який має завершити нашу планомірну працю по будованню державності, а саме до вироблення закону про вибори до Державного Сейму”². Але часу для реалізації задуму в гетьмана вже не було.

¹ Див.: Соловей Д. У справі оцінки акту державного перевороту 29 квітня 1918 року // Політологічні читання. 1994. №3. С.242–244.

² Дорошенко Д. Історія України. Ч.2. Ужгород, 1932. С.399–400.

В умовах диктатури розвиток парламентських ідей проходив переважно в партійному середовищі. Українські політичні партії загалом перебували в опозиції до влади (за винятком УДХП, лідери якої частково підтримали гетьмана). Час від часу гетьман та лідери партій висловлювались на користь необхідності компромісу й співробітництва, але кожного разу плани розбивалися через непоступливість сторін: партійці пропонували повернутися до політики УЦР, гетьман вважав за необхідне будувати державу на засадах приватної власності та інших принципів, зазначених у день перевороту. Загалом не поліпшив взаємовідносин і той факт, що в партійному середовищі вже загалом вивітрилися автономістські переконання. В середовищі українських політичних партій значущість парламентських ідей зростала в ціні. Їм відводилась далеко не остання роль в дискредитації правлячого “антипарламентського” режиму. Затягування зі справою скликання Сейму, як обіцялось ще 29 квітня, також було на руку опозиціонерам.

За часів гетьманату стали піддаватися критиці і самі носії парламентської моделі організації влади. Критичні заяви надходили “зліва”, з боку тих українських партійно-політичних сил, які стали переходити на комуністичні позиції. Основу критики складало переконання, що в умовах, як вважалось, соціалістичної революції парламентаризм як “буржуазний” інститут вже себе вичерпав, і на черзі дня стоїть питання реорганізації влади на засадах “влади рад”. Так з’явилась державотворча альтернатива: парламент – демократичний інститут організації влади, ради – “революційний” орган влади робітників і селян. На сьогоднішній день характер такої альтернативи вже знайшов відо-

браження в аналітичних працях істориків¹. Зокрема, встановлено взаємозв'язок між загальною політичною спрямованістю (демократія – соціалізм) та характером владних законодавчих структур (парламент – ради, як складові частини)².

Слід підкреслити, що на українському ґрунті ідея надати радам (поки що орґанам консолідації трудящих) владних повноважень набула деякого поширення ще наприкінці 1917 р., під впливом більшовицького перевороту. Але саме за часів гетьманату вона знайшла значну підтримку в українському партійному середовищі. Так, на початку осені 1918 р. її принципово підтримала ліва частина наймасовішої української політичної партії – УПСР. У відозві ЦК УПСР (боротьбистів), зокрема, підкреслювалось: “Влада повинна належати тільки пролетаріатові і бідному селянству, організованим у Ради депутатів”³.

Наприкінці осені 1918 р. стало очевидно, що владі гетьмана настає кінець. Центром боротьби з гетьманом стала Директорія, утворена українськими соціалістами 14 листопада на основі міжпартійного Національного Союзу. До складу Директорії увійшли соціал-демократи В.Винниченко (голова), С.Петлюра, есер Ф.Швець, соціаліст-самостійник Ф.Андрієвський та на той час безпартійний А.Макаренко. На установчому зібранні знайшла повну підтримку ідея про необхідність скликання представницької установи, біля якої могло б об'єднатися якнайширше коло громадян. Такою установою мали бути або Установчі

¹ Див. : Єфименко О.Г. Політична доктрина боротьбистів: витоки та сутність // Вісн. Харківського ун-ту. №387: Історія України. 1996. Вип.1. С.166–170; Єфименко О.Г. Парламентська модель організації влади в концепціях українських політичних партій: 1917–1920 рр. // Вісн. Харківського ун-ту. №401: Історія України. 1998. Вип.2. С.25–35.

² Там же. С.27–35.

³ Цит. за: Єфименко О.Г. Українські політичні партії та їх роль у розвитку державотворчих процесів в Україні (1917–1920 рр.): Дис. ... канд. іст. наук. Х., 1998. С.117.

Збори України, або парламент з установчими функціями. Деякі з учасників зібрання пропонували оголосити про скликання розігнаної німцями Центральної ради, але після обговорення питання зняли свої пропозиції. Вони погодилися з думкою, що УЦР вже відіграла свою роль і відійшла в історію¹. Учасники зібрання, а згодом історик права Р.Лашенко аргументовано заявив: тоді приймалися не лише позитивні рішення, деякі з рішень були суперечливими (зокрема, у земельному питанні), отже визнання правочинним законодавства УЦР одразу ж призведе до розколу суспільства².

У боротьбистів були свої плани. Після падіння гетьманату, за їх намірами, необхідно було встановити радянську владу, щоб поставити російських більшовиків перед фактом і такою обставиною запобігти більшовицькій окупації³.

4 грудня 1918 р. гетьман П. Скоропадський опублікував таку заяву: "Я, гетьман усієї України, на протязі семи з половиною місяців прикладав усіх моїх сил, щоб вивести край з того важкого становища, в якому він перебуває. Бог не дав мені сил справитись з цим завданням, і нині я, з огляду на умови, які тепер склалися, керуючись виключно добром України, відмовляюся від влади"⁴.

Отже, за часів гетьманату в Україні панувала відкрита диктатура. Гетьман неодноразово заявляв про тимчасовість заведеного порядку і про необхідність організації парламенту. Але до реалізації наміру справа не дійшла. Це стало, на нашу думку, однією з головних причин звуження соціальної бази гетьманату

¹ Див.: Лашенко Р. Як обирали Директорію УНР // Розбудова держави. 1992. №6. С.24-28.

² Там же. С.28.

³ Див.: Гарань О. Націонал-комунізм та українська революція: романтика і сучасність // Сучасність. 1994. №1. С.158.

⁴ Цит. за: Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. К., 1993. С.170.

і в кінцевому рахунку – падіння режиму. Лідери українських політичних партій, як випливало з їх заяв, принципові прихильники парламентаризму, на цій основі шантажували гетьмана, але не робили ніяких кроків у напрямку конструктивної співпраці з метою запровадження парламенту. Вони воліли повернути не лише гетьмана, а й усе українське суспільство до визнання політики УЦР. В цей час визріла ще одна загроза парламентаризму з боку носіїв радянської моделі організації влади. Виникла державотворча альтернатива (парламентарна система – радянська влада). За кожною моделлю стояли певні політичні сили, і про консолідацію української нації, що було конче необхідним в умовах всеохопної кризи, вже не було й мови.

§3. УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЧАСІВ ДИРЕКТОРІЇ УНР

Після відставки гетьмана до влади прийшла Директорія, яка протрималась на території України до листопада 1920 р. Становище нової влади було дуже скрутним. На її території діяли шість різних армій. Особливу небезпеку становили радянські, польські й денікінські війська, в планах яких Україні відводилось далеко не останнє місце. Український уряд не мав ані стійкої соціальної опори (єдиним, що на перших порах об'єднувало прихильників Директорії, була боротьба проти гетьмана та його уряду), ані спільної принципової лінії в політиці. Приступаючи до влади, Директорія мала в своєму арсеналі, на відміну від двох попередніх українських урядів, лише загальні гасла. Не стала цементуючою для українського суспільства позиція жодної з політичних сил. Директорія відновила дію усіх законів УНР, відтак свідомо відтворивши умови для розколу суспільства на основі протилежного ставлення до приватної власності. З прин-

ципових питань інколи відстоювались діаметрально протилежні позиції, зокрема, у визначенні зовнішньополітичних пріоритетів (за союз із більшовиками проти Антанти, чи за спільні дії з Антантою проти більшовиків).

Одним з основних питань, яке розділило українське суспільство, стало питання доцільності запровадження в Україні парламентарної системи. В перші дні перебування при владі лідери держави були впевнені, що Директорія функціонуватиме тимчасово, до скликання представницького інституту. Але в питанні характеру представництва ясності не було. Наявна альтернатива (парламент – ради), про яку вже йшла мова, була перенесена в практичну площину.

Вже 12–14 грудня 1918 р., з метою визначення подальших перспектив української державності була проведена так звана “Державна нарада” у Вінниці. В ній брали участь члени Директорії та лідери українських політичних партій – соціалістів-революціонерів, соціал-демократів, соціалістів-самостійників та деяких інших. Обговорювалися дві “моделі” організації влади: “європейська” (з утвердженням принципу розподілу влад, заснуванням парламенту, на основі загального виборчого права тощо) та радянська. Прихильники першої із вказаних моделей групувались навколо С.Петлюри, другої – навколо В.Винниченка. В ході дискусій дещо змінилось бачення радянської моделі. Спочатку В.Винниченко відстоював ідею диктатури пролетаріату, але, опинившись у меншості, оприлюднив ідею “трудових рад”. За словами автора, “... це мала бути диктатура не пролетаріату й не заможного селянства, а диктатура трудового люду”, тобто тих громадян, які не живуть з чужої праці¹. Отже, за цією формулою, “нетрудові” й “експлуататорські” еле-

менти позбавлялися права голосу й права керувати державою. Концепція була суперечливою не лише в політичному, а й в соціальному відношеннях. Зокрема, деякі соціальні групи (чиновники, священники...), які не були ані трудовими, ані експлуаторськими, мали невизначений статус. Все ж, саме ця концепція зібрала більшість голосів. За нею також передбачалось створити “вертикаль” трудових рад : на місцях – губернські й повітові ради, а в центрі – Конгрес трудового народу². Активне й пасивне виборче право надавалося громадянам УНР зазначених категорій, котрі досягли 21 року (за винятком тих, хто був позбавлений прав громадянства в судовому порядку, і тих, хто перебував у лавах української армії).

На рішення наради блискавично прореагували противники “радянізації”. Причому, в повній узгодженості з фізичним законом – кожна дія породжує свою протидію – в їхній позиції затьмарилися й парламентарні цінності. На так званій Державній раді (Київ, 16 грудня) представники військових кіл запропонували передати всю владу в Україні до рук військового тріумвірату: С.Петлюри, Є.Коновальця, П.Болбочана³. Але на той час умови для диктатури ще не визріли. Наприкінці грудня 1918 р. розпочалася активна робота по підготовці й скликанню Конгресу трудового народу. 26 грудня Директорія проголосила Декларацію, де пояснювалося громадянам, що відтепер уся влада в УНР має належати лише трудящим класам: робітництву та селянству. Нетрудові класи позбавлялися права голосу в порядку-

¹ Винниченко В. Відродження нації. Ч.3. С.141.

² Див.: Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. 1996. №8. С.54–55.

³ Див.: Горак В. Зліт і падіння Директорії // Віче. 1995. Квітень. С.110.

ванні державою ¹. Одночасно було окреслено сутність поняття “трудова інтелігенція”. Одержали виборчі права ті представники інтелігенції, які мали “безпосередні” стосунки з народом: лікарські помічники, фельдшери, вчителі народних шкіл, службовці канцелярій і т.п. 5 січня 1919 р. Директорія визначила дату скликання Конгресу – 22 січня, а також затвердила “Інструкцію для виборів ...”. Обиралося 593 депутати, у тому числі 65 від ЗУНР. Передбачалась куріальна система виборів : від селян – 377 мандатів, від робітників – 118 мандатів, від “трудової інтелігенції” – 33 мандати. Нерівним був не тільки розподіл мандатів, а й сам порядок обрання: селяни делегувалися від повітових селянських з’їздів, а робітники й “трудова інтелігенція” – вже тільки від губернських. Крім того, беручи до уваги “визначні заслуги робітників залізниць і пошт під час боротьби з гетьманщиною”, передбачалося окреме представництво Всеукраїнського залізничного з’їзду (20) і Всеукраїнського поштового з’їзду (10) ². Також передбачався розподіл депутатів за територіями (табл. 6) ³.

Таблиця 6

Представництво до Трудового конгресу від територій та курій

Територія	селяни	робітники	трудова інтелігенція	загалом
Київщина	50	12	5	67
Поділля	47	8	4	59
Харківщина	50	11	4	65
Херсонщина	37	11	4	52
Волинь	46	10	4	60
Чернігівщина	42	9	3	54

¹ Див.: Історія держави і права України./ За ред. А.Й.Рогожина. Ч.2. Х., 1996. С.86–87.

² Див.: Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. 1996. – №8. С.55.

³ Наведено за: Шаповал М. Велика революція і українська визвольна програма. Прага, 1927. С.127.

Полтавщина	46	8	4	58
Катеринославщина	31	12	3	46
Таврія	14	3	1	18
Холмщина, Підляш- ся, Поліська округа	14	4	1	19
Всеукр. залізничний з'їзд	-	20	-	20
Всеукр. поштовий з'їзд	-	10	-	10
Усього	377	118	33	528
ЗУНР	-	-	-	65
Усього	x	x	x	593

Перша й остання сесія Трудового конгресу (Конгресу трудового народу України) проходила 23–28 січня 1919 р. В ній взяли участь близько 300 (за іншими даними, понад 400) депутатів. Робота Трудового конгресу велась за класичними парламентськими формами, з процедурними дебатами, міжфракційною боротьбою, численними резолюціями, поправками, заявами. В перший день роботи сесія одноголосно прийняла Акт соборності, отже Трудовий конгрес уособлював об'єднану Україну. Надалі головною проблемою стало визначення форми державного устрою. Сюди перекочували основні питання, що дискутувались на Вінницькій нараді. Лунали пропозиції передати усю владу робітничим і селянським радам. Дещо несподіваною виявилася сила прихильників парламентарної системи. Більшість депутатів якраз і відстоювала принципи парламентської демократії, відкидаючи ідеї радянської влади та “трудогих рад”¹. Внаслідок бурхливих дебатів 28 січня було ухвалено компромісний “Закон про форму влади в Україні” з досить суперечливим змістом. З одного боку, Закон був націлений проти “організації робітничої диктатури” і за “демократичний лад”, доручивши урядові

¹ Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. (історико-генетичний аналіз). К., 1995. С.211–212.

“підготувати закон для виборів всенародного парламенту Великої Соборної Української Республіки”, із загальним виборчим правом. З іншого боку, він не відмовився і від “трудового принципу”, ухваливши, що місцева адміністрація повинна “працювати в контакті і під контролем місцевих трудових рад”¹. Того ж дня, опинившись перед загрозою більшовицької окупації, Трудовий Конгрес видав “Універсал”, після чого припинив свою роботу. Згідно з цим документом, Директорія наділялась правом “вищої влади на Україні”, отже, ставала легітимною. В черговий раз підкреслювалось, що Директорія (разом з урядом – Радою Народних Міністрів) має довести справу до виборів Всенародного Парламенту².

З розпуском Трудового конгресу, названого дослідниками “національним передпарламентом”³, “парламентом революційної України”⁴, чи просто “передпарламентом”⁵, завершилася історія парламентарної системи часів української революції. Лідери держави та представники опозиції час від часу поверталися до ідеї парламентаризму: оголошувалися відповідні заяви, приймалися декларації. Але до скликання представницької установи з правом видання законів справа не дійшла. Поступово все більше влади до своїх рук перебирав С.Петлюра. З Директорії один за одним виходили її діячі, і в листопаді 1919 р., після від’їзду за кордон Ф.Швеця і А.Макаренка, утвердилася фактична диктатура С.Петлюри.

¹ Див.: Копиленко О.М., Копиленко М.Л. Держава і право України, 1917–1920. К., 1997. С.127.

² Див.: Універсал Трудового Конгресу // Конституційні акти України. 1917 – 1920: Невідомі Конституції України. С.110–111.

³ Українське державотворення: невитребуваний потенціал: словник-довідник. К., 1997. С.307.

⁴ Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. К., 1993. С.173.

⁵ Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. 1996. №8. С.56.

Прихильність ідеї парламентаризму підтвердила діяльність уряду УНР в еміграції. Наприкінці листопада 1920 р. органам цивільної української влади вдалося затриматись у галицькому Тарнові, що знаходився на території польської держави. Тут наддніпрянські емігранти на чолі з С.Петлюрою, а також західноукраїнський уряд К.Левицького разом з міжпартійним бюро почали роботу над Законом “Про Раду Республіки”, яка мала стати парламентом УНР в еміграції. Вже 9 січня 1921 р. Закон “Про Раду Республіки” був готовий. Інагураційне засідання Ради республіки відбулось 3 лютого 1921 р. Її цілі й завдання представив голова Директорії С.Петлюра. Метою діяльності Ради називалось збереження незламності національно-державної волі українського народу, боротьба за його суверенітет і волю¹. У виступах інших депутатів підкреслювалась позитивність співпраці у Раді Республіки представників політичних партій та професійних груп. І.Липа навіть виклав своє бачення історії новітнього українського парламентаризму: “Коли розірвалися пути невільницької Росії і український народ став вільним, то він не створив собі ні князя, ні гетьмана, а силою стихійною покликав до життя свій народний парламент – Центральну Раду... За Директорії, зараз же після повстання проти одноособової влади, народ утворює новий парламент – Трудовий Конгрес... Зараз Громадянство збирає всі творчі сили і утворює орган народної влади – Раду Республіки”².

Ідея Ради Республіки консолідувала майже всі політичні партії та суспільні сили. До її складу увійшли представники УПСФ, УПСС, УПХД та інших партій, усього 42 депутати, із 67, що передбачалось. Рада Республіки зі свого складу виділила

¹ Мазепа І. Україна в огні й бурі революції, 1917–1921. Т.3. С.74–75.

² Цит. за: Жерелик Р. Рада Української Народної Республіки (з історії наддніпрянської еміграції в Польщі) // Український альманах. Варшава, 1996. С.177–178.

президію – так званий “Конвент сеньйорів”, який складався з представників фракцій і схвалював представлені закони. Головою Ради було обрано представника УПСФ І.Фещенка-Чопівського. 12 березня 1921 р. було опубліковано відозву Ради до українського народу. Але Ризький договір між Радянською Росією і Польщею (від 18 березня) унеможливив діяльність еміграційного парламенту на польських землях. 5 серпня 1921 р. Раду Республіки було розпущено.

§4. УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА РАДА – ПАРЛАМЕНТ ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Наприкінці першої світової війни Австро-Угорська імперія вже остаточно вичерпала свій потенціал. 16 жовтня 1918 р. імператор Карл I видав Маніфест про перетворення Австрії у федеративну (за сучасними мірками, конфедеративну) державу. Планувалось, що владу в чотирьох державах (окрім власне австрійської, в чеській, південнослов'янській та українській) уособлюватимуть національні ради, утворені депутатами – представниками кожної нації австрійського парламенту.

Українці вирішили використати легітимну можливість відтворення державності й послаблення імперського пресу. 18 жовтня 1918 р. посланці усіх українських політичних партій і сил краю, депутати рейхсрату, галицького і буковинського сеймів, представники від духовенства і студентства заснували Українську Національну Раду на чолі з Є.Петрушевичем. В “Прокламації...”, виданій наступного дня, вона проголосила, що Галичина, Північна Буковина й Закарпаття, які “творять цілісну українську територію, уконститууюються ... як українська держа-

ва”, щоправда, у складі Австро-Угорської монархії¹. Постановня УН-Ради знаменувало початок національно-державницького життя на західноукраїнських землях. Дослідники характеризують зібрання як “Конституційну комісію”², яка за важливістю рішень зіграла роль “конституанти”³.

Рішення перебудувати імперію на федералістичних засадах, як незабаром виявилось, було запізним. Наприкінці жовтня – у листопаді 1918 р. проголосили незалежність Угорщина, Чехословаччина, Сербо-Хорвато-Словенська держава. Польські парламентарі, відчуваючи за спиною силу відновленої держави (на території колишнього Царства Польського), 28 жовтня утворили у Кракові так звану “Ліквідаційну комісію” і заявили про свою владу над усією Галичиною. Послаблена Австрійська держава блискавично звузилася до національних кордонів.

За таких умов у ніч на 1 листопада українці, на півдоби випередивши поляків, зайняли всі найважливіші стратегічні пункти Львова. Того ж дня Українська національна рада видала відозви, в яких проголосила утворення української держави й визначила, що “найвищою владою тут є Українська Національна Рада”. А надвечір поляки розпочали військові дії, які не припинялися протягом усього часу існування західноукраїнської держави.

Попри вкрай несприятливе становище, Українська Національна Рада з перших днів перебування при владі повела рішучу, але одночасно і виважену лінію будівництва держави. 5 листопада було задекларовано загальне виборче право. 9 листопада було утворено уряд – Тимчасовий державний секретаріат

¹ Див.: Конституційні акти України, 1917-1920: Невідомі Конституції України. С.93.

² Нагасвський І. Історія Української держави двадцятого століття. – С.174–175.

³ Кобиляцький М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923рр.). Автореферат дис ... канд. юрид. наук. Львів, 1998. С.5.

(К.Левицький). Згідно з розпорядженням УНРади від 11 листопада на всій території держави належало ліквідувати всі старі органи місцевої влади та управління, й провести вибори до нових, українських (вибори проведено того ж місяця).

За “Тимчасовим Основним законом”, прийнятим 13 листопада, визначались конституційні засади новоствореної Української держави. У ньому закріплювалося верховенство і суверенітет народу, який здійснюється через представницькі органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування. Виборчим правом наділялися всі громадяни держави, незалежно від національності, віросповідання, статі. До виборів парламенту (“Сейму”) вся повнота влади зберігалась за Українською Національною Радою. Закон також визначив назву держави – Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР)¹. З прийняттям конституційного закону, як вірно підкреслив канадський історик Т.Гунчак, УНРада “взяла на себе компетенцію парламенту”².

Незабаром Українська Національна Рада прийняла закони про доповнення її складу делегатами від великих міст і всіх повітів (від 15 листопада) та “Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки” (від 16 листопада), за яким залишалось чинним австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям держави.

Наступний етап державотворення тісно пов’язаний із Станіславом, де після відступу зі Львова та Тернополя найдовше перебували керівні органи ЗУНР. Було реорганізовано державно-урядові структури: утворено “Виділ” (Президію) Української Національної Ради на чолі з Є.Петрушевичем (Закон від 4 січня

¹ Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії // Конституційні акти України, 1917 – 1920: Невідомі Конституції України. С.16.

² Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. С.160.

1919 р.) й уряд – Раду державних секретарів (С.Голубович)¹. З'явилась низка законів, спрямованих на утворення суддівської системи. Визначились основи утворення регулярної армії. Упроваджено в обіг власну валюту – гривні і карбованці. Також були прийняті закони “Про основи шкільництва” (від 13 лютого), “Про українську мову” (від 15 лютого) та “Про українське громадянство” (від 8 квітня), за якими вказані в законах відносини регулювались зважено і толерантно, з урахуванням інтересів усіх громадян держави, у тому числі й представників національних меншин. У квітні 1919 р. було ухвалено Закон про земельну реформу. Він передбачав конфіскацію земель поміщиків та інших великих землевласників понад встановлений максимум, які переходили у “земельний фонд”. Але відчужену у великих власників землю не відразу передавали селянам. Розв'язання питання про розподіл землі відкладалося на розгляд Сейму².

В обох українських державах був великим потяг до об'єднання. Наприкінці 1918 р. проводилась велика підготовча робота. А вже 3 січня 1919 р. на першому ж засіданні у Станіславі Українська Національна Рада прийняла “Ухвалу про злуку...” (інша назва – “Передвступний договір”). 22 січня у Києві представники обох держав ухвалили Акт злуки, який наступного дня було проголошено на першому засіданні Трудового конгресу³. Планувалось скликати парламент об'єднаної України (у формі установчих зборів), який мав ратифікувати угоду. До його скликання Західноукраїнська держава (яка називалася Західною областю Української Народної Республіки), набуваючи автоно-

¹ Закон про Виділ Української Ради. 4 січня 1919 р. // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України. С.97.

² Див.: Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. Історія держави і права України. Львів, 1996. С.181–184.

³ Національні відносини в Україні у ХХ ст.: 3б. док. та матеріалів. К., 1994. С.91.

много статусу, зберігала всі свої державно-політичні структури. Ця помітна і довгоочікувана подія в історії України не мала бажаних наслідків. Соборність лише продекларували. Незабаром на основі принципових політичних розходжень (соціалістична політика Директорії), а також зовнішньополітичних ускладнень (передусім, відносини з Польщею) взаємне тяжіння до об'єднання послабилося.

Вважаючи себе тимчасовим органом, Українська Національна Рада у березні 1919 р. прийняла Закон про скликання Сейму ЗУНР, а у квітні – новий виборчий Закон. Однопалатний Сейм повинен був обиратися цивільними громадянами на основі загального і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне виборче право належало громадянам з 21 року, пасивне – з 25. Депутатів (послів) належало обирати згідно з національно-пропорційною системою (за національними куріями). Тобто за кожною національністю (залежно від кількості) було закріплено певну кількість послів. Це гарантувало б усім національним меншинам можливість мати своїх послів у парламенті. Отже, з 226 послів Сейму українці мали право на 160, поляки – 33, євреї – 27, австрійці – шість представників. З цією метою територію держави було поділено на 12 українських виборчих округів, п'ять польських і єврейських, один – німецький¹. Право висунення кандидатів у депутати надавалось партіям і групам виборців за спеціальними виборчими списками (не менше 200 осіб). Права вибору і виборності позбавлялись психічно хворі, зареєстровані кримінальні злочинці і повії. Особлива увага приділялась освітній і неупередженій громадській діяльності членів виборчих комісій, яких зобов'язано скласти письмові присяги².

¹ Див.: Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка (державний апарат і законодавство) // Право України. 1994. №5–6. С.46.

² Історія України / Керівник авт.кол. Ю.Зайцев. Львів. 1996. С.243.

Після обрання Сейму (планувалось це зробити в червні 1919 р.) УНРада мала самоліквідуватися.

Але скликати Сейм, а отже, і створити дійсну парламентарну систему не вдалося. Польські збройні сили за потакання держав Антанти продовжували агресію, звівши нанівець усю державотворчу роботу ЗУНР. Не врятувало становища і наділення Є.Петрушевича диктаторськими повноваженнями (6 червня 1919 р.). Критичне становище ЗУНР не наблизило, а віддалило від неї Директорію. Якраз тоді С.Петлюра остаточно визначився у зовнішньополітичних пріоритетах: рятувати державність за допомогою Антанти й Польщі. Незабаром ЗУНР переставала існувати. В середині липня 1919 р. уряд ЗУНР було витіснено із західноукраїнської території.

Верховна Рада УРСР у політичній системі радянської держави

Радянський період української історії у розрізі проблеми, що розглядається, характеризується передусім двома обставинами: монополією комуністичної партії на владу при формально зазначеній владі Рад та цілковитою залежністю українських владних структур від союзного центру. Впродовж перших двадцяти років існування радянської держави (кінець 1917 – початок 1937 рр.) не існувало представницького законодавчого органу на зразок майбутньої Верховної Ради. Формально вся влада в УСРР належала радам робітничих, солдатських і селянських депутатів з недемократичною виборчою системою, які уособлювали так звану “диктатуру пролетаріату”.

Основні компоненти радянської політичної системи були сформовані вже в перші роки існування радянської влади. Так, в резолюції “Про організацію влади на Україні”, прийнятій Першим Всеукраїнським з’їздом Рад (11–12 грудня 1917 р.), підкреслювалося, що “Україна проголошується Республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів”¹. Структуру органів влади скопіювали з Конституції радянської Росії. Здійснення центральної влади покладалося на Всеукраїнський з’їзд Рад робітничих, селянських та солдатських депутатів, обраний ним ЦВК і ті вищі органи виконавчої влади, які мав створити ЦВК². Окрім того, з’їзд проголосив Українську республіку федератив-

¹ Победа Великой Октябрьской социалистической революции и установление Советской власти на Украине: Сб. док. и материалов. К., 1951. С.405.

² Резолюції Всеукраїнських з’їздів Рад робітничих, селянських і червоногвардійських депутатів. Х., 1932. С.15.

ною частиною Російської республіки, нічим не обмежуючи глибину і міцність федеративних зв'язків¹. Перша Конституція радянської України, прийнята III з'їздом Рад 10 березня 1919 р., в ідейній частині повністю дублювала Конституцію РСФРР. Проголошувалося, що УСРР є організацією диктатури пролетаріату й найбіднішого селянства. "Вищою владою" зі всеосяжними повноваженнями було визнано з'їзд Рад, а в період між з'їздами – Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК)². Тоді ж на конституційному рівні визначалися і принципи виборчого права. "Експлуататорські елементи", всупереч вимогам представників інших партій (українських соціал-демократів, соціалістів-революціонерів, лівих соціалістів-революціонерів), не допускалися до виборів³. Були позбавлені виборчого права, окрім "експлуататорів", служителі церкви, служителі й агенти колишньої поліції та деякі інші групи населення⁴. Вибори також були багатоступеневими, нерівними (норми представництва в радах від селянства та робітничого класу були неоднаковими, на користь останніх), з відкритим голосуванням. Такі виборчі принципи залишались незмінними впродовж усього періоду "соціалістичного будівництва"⁵. Вони надавали безперешкодну змогу забезпечення партійного нагляду за всіма стадіями виборчого процесу.

¹ Таранов А.П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної республіки. К., 1957. С.14.

² Див.: Конституція Української Соціалістичної Радянської республіки. Затверджена Всеукраїнським з'їздом рад на засіданні 10 березня 1919 р. і прийнята в дефінітивній редакції Центральним Виконавчим Комітетом на засіданні 14 березня 1919 р. X., 1920.

³ III Всеукраїнський съезд Советов. Стеногр. отчет. К., 1919. С.128–129.

⁴ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. Затверджена Всеукраїнським з'їздом рад на засіданні 10 березня 1919 р. і прийнята в дефінітивній редакції Центральним Виконавчим Комітетом на засіданні 14 березня 1919 р. X., 1920.

⁵ Див.: Таранов А.П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки. С.61–62.

Впродовж 20-х рр. загалом були створені усі умови для відкритого партійного та відкритого союзного диктату. Вже на початку 20-х рр. проявилась монополія на владу РКП(б) та КП(б)У, що видно зі складу ЦВК. Так, із 41 члена ЦВК, обраного на I з'їзді Рад, було, окрім 35 більшовиків, всього 4 ліві есери, 1 лівий українській соціал-демократ та 1 меншовик-інтернаціоналіст. У складі ВУЦВК, обраного на III з'їзді Рад, було 89 більшовиків та 10 боротьбистів. На IV–VI з'їздах Рад (1920–1921 рр.) ще засідали поодинокі представники інших, окрім більшовицької, партій. Так, до складу ВУЦВК, обраного на IV з'їзді Рад (травень 1920 р.), увійшли 74 комуністи, 2 укапісти, 3 ліві есери (боротьбисти), 3 безпартійні¹. Починаючи з VII з'їзду Рад (1922 р.), у вищому органі влади засідали одні більшовики². У цей час український суверенітет хоча й було задекларовано, але він був занадто обмеженим навіть у правовому відношенні, не говорячи вже про реальну практику. Договір про утворення СРСР відкрито встановлював пріоритет союзного законодавства.

Владні структури союзних республік могли опротестувати союзні декрети й постанови, але при цьому не мали права призупиняти їх дію³. Конституція УСРР 1929 р. конкретизувала перелік повноважень з'їздів Рад, але не змогла приховати тенденцію втрати республікою державного суверенітету. Отже, Україна мала свою Конституцію, але таку, яка відповідала Конституції СРСР. За Україною визнавалось право на власне зако-

¹ Історія держави і права України./ За ред. А.Й.Рогожина. Ч.2. Х., 1996. С.127.

² Див.: Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Х., 1932. С.101, 154.

³ Съезды Советов в документах. 1917–1936 гг. Т.3. М., 1960. С.20–21.

нодавство і управління, але за умови визнання зверхності загальносоюзних актів¹.

§1. УТВОРЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УРСР

Протягом 1936–1937 рр. були закладені правові основи виникнення та діяльності нового у радянській історії представницького інституту – Верховної Ради. Повноваження Верховної Ради УРСР визначались новою Конституцією УРСР, прийнятою 30 січня 1937 р., яка майже повністю копіювала прийняту перед тим нову Конституцію СРСР².

26 червня 1938 р. відбулись вибори до Верховної Ради УРСР, в яких взяло участь 99,6% загальної кількості виборців, з них 99,5% віддали голоси за кандидатів “блоку комуністів і безпартійних”. Було обрано 304 депутати, з них 222 комуністи, 36 комсомольців і 45 безпартійних.

Перша сесія Верховної Ради відкрилась 25 липня 1938 р. Її відкрив найстаріший депутат, професор Харківського університету Д.М.Синцов. Головою Верховної Ради обрали М.О.Бурмистренка, заступниками голови – О.Є.Корнійчука та П.Г.Радченка. Президію очолив Л.Р.Корнієць. З початком Великої Вітчизняної війни у засіданнях Верховної Ради наступила довгострокова перерва. Утворений 30 червня 1941 р. Державний Комітет оборони зосередив у своїх руках усю владу в країні. Продовжувала свою діяльність тільки Президія Верховної Ради з украї обмеженими повноваженнями. Лише починаючи з 1947 р., коли відбулись вибори до Верховної Ради УРСР другого

¹ Див.: Конституція УСРР. Видання офіційне. Ухвалено на XI Всеукраїнському з'їзді рад. Х., [1929].

² Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Затверджена Надзвичайним XI з'їздом Рад України 30 січня 1937 р.] // 36. законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду Української радянської соціалістичної республіки. К., 1937. №30. С.121.

скликання, почався період безперервної, понад 40-річної діяльності цього представницького органу в умовах функціонування радянської влади.

Відповідно до положень української радянської Конституції 1937 р. і 1978 р. (ст.23 Конституції 1937 р. і ст.ст.97–114 Конституції 1978 р.). Верховна Рада УРСР формально виступала як найвищий орган державної влади республіки і єдиний, на відміну від попередніх часів, законодавчий орган.

Вона здійснювала законодавчу функцію, представляла інтереси українського народу у вищих державних органах Радянського Союзу, вступала у зовнішні відносини з зарубіжними країнами, розглядала важливі питання внутрішнього життя тощо¹.

§2. ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УРСР. ДЕПУТАТСЬКИЙ КОРПУС

З 1947 по 1990 рр. вибори відбувалися кожні п'ять років, загалом 10 разів.

Основою проведення виборів було затверджене Президією ВР у грудні 1950 р. Положення про вибори до Верховної Ради, до якого в подальшому вносились певні зміни. У 1958 р. було скасовано положення про позбавлення виборчих прав громадян на основі рішення суду, що по суті усувало винятки в питаннях виборів. Після цього в радянському законодавстві формально залишилося тільки одне обмеження виборчих прав, передбачене Конституцією. Воно стосувалось осіб, визнаних у встановленому порядку божевільними².

У Конституції УРСР 1978 р. виборчій системі відводилась окрема глава (гл.10), яка містить вісім статей (ст.ст.84–91).

¹ Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. К., 1987.

² Нижник В., Карлов О. Радянська виборча система. К., 1969. С.10.

Декларувалось, згідно зі ст.ст.84–88, загальне, рівне, пряме, таємне виборче право. Право висунення кандидатів у депутати (ст.89) належало комуністичній партії, комсомолу, кооперативам, іншим громадським організаціям, а також трудовим колективам і зборам військовослужбовців¹. На цій основі у березні 1978 р. Верховна Рада прийняла перший у радянській історії Закон “Про вибори до Верховної Ради”. Депутатом Верховної Ради УРСР міг бути обраний громадянин республіки, якому, за Конституцією 1937 р., виповнився 21 рік, а за Конституцією 1978 р. – 18 років.

Однакова кількість виборців обирала одного депутата, виключалась будь-яка перевага одного виборця над іншим. Виборчий процес забезпечувався системою комісій: центральною, окружними і дільничними. Виборчі округи формувала Президія Верховної Ради.

Одномандатна система виборів не передбачала конкуренції кандидатів у депутати. Кандидат у депутати, попередньо затверджений партійними органами, обов'язково ставав депутатом. Нерідко кандидати були невідомими чи маловідомими для багатьох виборців. Самі вибори відбувалися в умовах мітинговості, декларування успіхів, з одними й тими ж гаслами типу: “Всі на вибори!”, “Голосуємо за блок комуністів і безпартійних!”. На виборчі комісії покладалося завдання забезпечити максимальну участь виборців у голосуванні, що й успішно виконувалось. Відповідні дані, як правило, становили 99,9% і більше. На кожних виборах, починаючи з 1938 р., брали участь у голосуванні понад 99% виборців².

¹ Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. К., 1987.

² Нижник В., Карлов О. Радянська виборча система. С.10.

Кількість депутатів Верховної Ради II–VII скликання коливалась у межах 415–469 осіб, а у Верховній Раді IX–XI скликання вона сягала 570–650 осіб.

Практично кожного скликання депутатський корпус зазнавав оновлення. Наприклад, новообраних депутатів у Верховній Раді другого скликання було 85,3%. У наступні скликання в середньому 50–60% депутатів обиралися вперше, інші ж місця займали представники середнього та центрального рівнів партійного та радянського апарату.

Певні зрушення відбувалися у соціальному складі депутатів, відображені нижче.

При ознайомленні з таблицею одразу ж звертає на себе увагу зростання робітничого представництва, що пояснюється передусім партійною політикою, направленою на приведення фактичних даних у відповідність з ідеєю “держави трудящих”. Якщо у Верховній Раді II скликання робітники мали всього 27 депутатських мандатів (6,5 %), то вже у XI скликанні – 207 (31,8 %), або в 4,9 рази більше. Змінювалося також їхнє співвідношення з іншими соціальними категоріями населення у складі Верховної Ради. Загалом нижчими були чисельність і питома вага колгоспного селянства. У Верховній Раді II–VI скликань кількість селянських депутатів – як абсолютна, так і відносна – невпинно зростала. У наступні ж скликання досить активно відбувалися зворотні процеси. Досить широко у вищому державному органі була представлена інтелігенція. Найбільшого представництва вона досягла у Верховній Раді II скликання (79,7% місць). В подальшому кількість депутатів від цього соціального прошарку зменшилася, хоча й тоді залишилась найчисельнішою.

Таблиця 7

Склад депутатів Верховної Ради УРСР II–XI скликання за соціальним становищем¹

Скликання ВР і роки скликання	Всього депута- тів	У тому числі		
		робітників	колгоспників	Інтелігенції
		Абс. к-ть %	Абс. к-ть %	Абс. к-ть %
II – 1947	415	27 6,5	57 13,5	331 79,7
III – 1951	421	47 10,6	58 13,8	316 75,3
IV – 1955	435	57 13,1	72 16,6	306 70,3
V – 1959	457	126 27,6	101 22,1	230 50,3
VI – 1963	469	130 27,7	111 23,9	228 48,4
VII – 1967	469	140 29,8	106 22,5	223 47,7
VIII – 1971	484	146 30,1	97 20,1	241 49,8
IX – 1975	570	175 30,7	112 19,6	283 48,7
X – 1980	650	204 31,3	125 19,3	321 49,4
XI – 1985	650	207 31,8	122 18,7	321 49,5

До комуністичної партії – “керівної сили суспільства” – постійно належала переважна більшість (68–80%) від загальної кількості депутатів. Партійний апарат був представлений досить широко керівництвом ЦК партії, секретарями обкомів і райкомів.

Для депутатів Верховної Ради II–XI скликань не був характерним високий освітній рівень. Лише близько половини депутатів мали вищу освіту. Так, якщо у 1947 р. серед депутатів II скликання таких було 44,5%, то у 1985 р. (XI скликання), коли у суспільстві відбулися гігантські зміни, – 55,5%, або лише на 11% більше. Проте простежувалась тенденція поліпшення якісних характеристик. Наприклад, серед депутатів XI скликання вже було 18 академіків та членів-кореспондентів АН СРСР і АН України, 51 доктор і кандидат наук. Але одночасно високим залишався відсоток депутатів із середньою й навіть початковою освітою.

¹ Див.: Україна: друга половина ХХ століття. Нариси історії. К., 1997. С.31.

§3. СТРУКТУРА ТА ХАРАКТЕР ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УРСР

В умовах компартійного керівництва конституційно визначені функції вищого державного органу набували формального характеру, знецінювались, підмінялись головним чином функціями затвердження і дублювання відповідних партійних рішень. ЦК компартії України, перебуваючи у підлеглому від ЦК КПРС становищі, у свою чергу визначав і координував коло питань, що ними займалася вища державна інстанція. Отже, взаємовідносини партійного й законодавчого органів будувались таким чином, щоб партійні вказівки проводити в життя через рішення Верховної Ради.

Верховна Рада УРСР формально вирішувала численні питання, пов'язані з державотворенням: обирала Президію, Верховний суд та уряд; вносила зміни в адміністративно-територіальний поділ; встановлювала представництво республіки на міжнародних форумах; керувала діяльністю місцевих рад; приймала закони про працю, про шлюб і сім'ю, про судоустрій, цивільний і кримінальний кодекси, про охорону здоров'я, про народну освіту; визначала порядок користування землею, надрами, лісами й водами; затверджувала народногосподарські плани, бюджет тощо.

Основною організаційною формою діяльності Верховної Ради УРСР були сесії (чергові та позачергові). Передбачалось скликання чергових сесій двічі на рік.

За Конституцією, повноваження Верховної Ради мали п'ятирічний характер. Перша сесія кожного нового скликання відкривалась одним з найстаріших депутатів – "старійшиною".

На засіданнях Верховної Ради обиралися її керівні особи – Голова та його чотири заступники. Голова Верховної Ради керував, згідно зі ст.99 Конституції 1978 р., проведенням засідань,

стежив за дотриманням розпорядку роботи. Головою Верховної Ради II, III, V–VIII скликань був О.Є.Корнійчук, IV скликання – П.Г.Тичина, IX – М.У.Білий, X скликання – К.М.Ситник, XI скликання – П.Г.Костюк. Серед заступників голів Верховної Ради були визначні представники робітничого класу, селянства, інтелігенції. Заступники, за дорученням Голови, керували засіданням, а за його відсутності в порядку черговості виконували його функції.

У складі Верховної Ради діяла Рада старійшин, яка Верховною Радою не обиралася. До неї входили: Голова Верховної Ради та його заступники, секретар Президії, голови постійних комісій та представники депутатів (за нормою, один представник від кожних шести депутатів). Рада старійшин попередньо розглядала порядок організації та проведення сесій, виробляла щодо цього свої рекомендації, обговорювала кандидатури Голови і заступників Голови Верховної Ради, склад постійних комісій, вносила пропозиції щодо формування державних органів.

Починаючи з 70-х рр. у Верховній Раді функціонувала група, що об'єднувала депутатів-комуністів. Вона підпорядковувалась безпосередньо ЦК КП України і мала своїм завданням постійно посилювати вплив партії на діяльність Верховної Ради. Спектр діяльності групи був досить широким.

Вона попередньо розглядала порядок денний сесій, вносила до нього свої пропозиції, аналізувала питання формування та складу органів, що їх утворювала Верховна Рада, висловлювала думку щодо конкретних кандидатур. Наприклад, при обговоренні питання обрання голови Верховної Ради, його кандидатуру вносив за дорученням ЦК КПУ і за погодженням з Радою старійшин та партійною групою перший секретар ЦК. За таким же порядком вирішувалась більшість кадрових питань. Діяль-

ність партійної групи зменшувала активність позапартійних депутатів, яка й раніше була слабкою.

У структурі Верховної Ради УРСР важливе місце посідала її Президія. Конституція УРСР 1937 р. не визначала правове становище Президії, зафіксувавши лише, що цей орган тлумачить закони і видає укази ¹. Проте фактична діяльність Президії далеко перевищувала коло зазначених повноважень. Конституція 1978 р. конкретизувала міру компетенції і характер діяльності цієї структури. Президія Верховної Ради УРСР наділялась правом законодавчої ініціативи і розв'язувала інші введені до її компетенції питання: призначала вибори до Верховної Ради і місцевих рад народних депутатів, скликала сесії Верховної Ради, видавала укази й приймала постанови, координувала роботу її постійних комісій, здійснювала контроль за додержанням Конституції, вирішувала питання громадянства, здійснювала керівництво місцевими радами тощо ². У період між сесіями Верховної Ради Президія здійснювала функції найвищого органу державної влади.

Президія обиралася на першій сесії новообраної Верховної Ради у складі голови, двох заступників (з X скликання – трьох) та членів Президії. Президію Верховної Ради II–XI скликань у різний час очолювали: М.С.Гречуха, Д.С.Коротченко, О.П.Ляшко, І.С.Грушецький, О.Ф.Ватченко, В.С.Шевченко. Президія формувалась за партійним і класовими принципами і складалася з 19–25 депутатів. Інтелігенція становила більшість – у межах 72–82,6% від загальної кількості членів. Насамперед, це були представники

¹ Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: [Затверджена Надзвичайним XIV з'їздом Рад України 30 січня 1937 р.]. К., 1937.

² Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. К., 1987.

партійних та радянських органів, а не творчої інтелігенції. Представництво робітників обмежувалося здебільшого трьома-п'ятьма депутатами. Одним-двома депутатами репрезентувалося колгоспне селянство. Переважна більшість членів Президії (80–82%) мала вищу освіту, що свідчило про відносно високий інтелектуальний рівень цього органу.

Діяльність Президії за змістом і напрямками була досить різноманітною. Вона проводила значну організаторську роботу з підготовки та проведення сесій Верховної Ради, зокрема, попередньо розглядалися пропозиції щодо порядку денного, надавалася допомога депутатам у виконанні їхніх повноважень. Одним з важливих аспектів діяльності Президії було здійснення контролю за роботою місцевих органів влади. Зокрема, Президія слідувала за регулярністю скликань сесій місцевих рад.

Помітну роль в діяльності Верховної Ради відігравали постійно діючі депутатські комісії, завданням яких визначалось забезпечення нормального функціонування законодавчого органу влади. Діяльність постійних комісій регулювалась затвердженням 29 червня 1966 р. "Положенням про постійні комісії Верховної Ради Української РСР"¹. Правовий статус комісій закріплювала й Конституція 1978 р. Постійні комісії наділялись правом законодавчої ініціативи, розробляли пропозиції для розгляду Верховною Радою, сприяли виконанню прийнятих нею рішень, деякою мірою здійснювали контроль діяльності міністерств, відомств, державних комітетів². Кількість комісій та працюючих в них депутатів з часом зростала, про що й свідчить наведена таблиця³.

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. 1966. №26. Ст.150.

² Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. К., 1987.

³ Див.: Україна : друга половина ХХ століття. Нариси історії. С.31.

Зміни чисельності постійних комісій Верховної Ради УРСР та участі в них депутатів

Скликання ВР і роки скликання	Всього комі- сій	К-ть членів комісій	% до загальної кіль- кості депутатів
II 1947 р.	4	36	9,0
IV 1955 р.	8	102	28,8
VI 1963 р.	17	381	81,3
VII 1967 р.	17	381	81,2
VIII 1971 р.	17	377	77,9
IX 1975 р.	17	475	80,2
X 1980 р.	17	549	84,5
XI 1985 р.	18	550	84,6

Збільшення загальної чисельності комісій (у 4,5 раза) зумовлювалося головним чином розширенням кола проблем, які диктувалися зміною суспільних умов.

У Верховній Раді другого та третього скликань діяло чотири комісії (з питань законодавства, бюджетна, мандатна й закордонних справ). У 1957 р. (IV скликання) утворено ще чотири галузеві комісії : промисловості й транспорту, сільського господарства, освіти та культури , охорони здоров'я й соціального забезпечення. У 1959 р. (V скликання) утворено комісію з торгівлі та громадського харчування. У 1963 р. (VI скликання) до раніше діючих додалися комісії: комунального господарства та побутового обслуговування, науки й культури, харчової промисловості, легкої промисловості, важкої промисловості та хімічної промисловості. Аж до 1985 р. змін у цьому відношенні не відбувалося. На першій сесії Верховної Ради XI скликання (1985 р.) було затверджено 18 комісій, у тому числі й нова – з енергетики. З часом активізувалась і участь депутатів у роботі постійно діючих комісій. Загалом, що й відображено в таблиці, їхня кількість збільшилася в 15 разів (з 36 до 550 осіб), або з 9% до 84,6% загального числа депутатів. У 1966 р. Верховною Ра-

дою VI скликання було прийнято Положення про постійні комісії, в яке в подальшому вносились поправки й доповнення. Впродовж 1959–1967 рр. комісіями було розглянуто 306 питань, що стосувалися різних проблем суспільного життя, в тому числі 68 стосувалися питань контролю за виконанням законів. Втім, діяльність постійних комісій загалом мала пасивний характер, не набула динамізму.

За період діяльності Верховної Ради II–XI скликань відбулося близько 88 сесій. В середньому за одне скликання проходило 8–12 сесій, які тривали протягом одного-двох днів. Кількість питань, які розглядалися за одну сесію, коливалася від 10 до 40. Як правило, не зачіпалися питання, пов'язані з проблемами законності, соціального розвитку, матеріального становища людей тощо. Майже ніколи не порушувалися питання виконання чинних законів, рішень, прийнятих Верховною Радою. Тривалий час ігнорувалася комплекс питань, пов'язаних з матеріальним виробництвом. Наприклад, народногосподарські плани до 1957 р. розглядали Ради Міністрів. Не заслуховувалися звіти Уряду. Не відзначалася продуктивністю і законотворча діяльність Верховної Ради. В другій половині 40-х – на початку 50-х рр. вона фактично не займалася проблемами законотворчості, за винятком змін до деяких статей Конституції. Деякі зрушення помітилися в другій половині 50-х рр. Починаючи з 1957 р. Верховна Рада стала затверджувати щорічні народно-господарські плани. Протягом 60–70-х рр. законодавча функція Верховної Ради дещо активізувалася. В 1968 р. Верховна Рада обговорила і затвердила Закон “Про сільську і селищну Ради депутатів трудящих”, який активізував діяльність цих низових представницьких органів. В 1969 р. приймається Кодекс про шлюб і сім'ю, в 1970 р. – Земельний кодекс та Виправно-трудоий кодекс, у 1971 р. – Закон “Про міську, районну в місті Ради депутатів трудящих”, що іс-

тотно поліпшило регулювання цих важливих аспектів життєдіяльності суспільства. Але депутати загалом були досить інертними й пасивними. Активність у них зводилася до “одностайної” підтримки внесеної пропозиції шляхом голосування. Наприклад, протягом усього періоду роботи вищого органу влади II скликання взяло участь в обговоренні питань тільки 86 депутатів (20,7%), протягом III скликання – 98 (22,2%). Хоча для подальших скликань було характерним деяке зростання активності депутатів, воно ніяким чином не нагадувало бурхливих дебатів, характерних для роботи сучасного українського парламенту.

Отже, Верховна Рада Радянської України, яка існувала протягом 1938–1990 рр., стала помітним явищем української історії. Вона була складовою частиною української та загальносоюзної радянської політичної системи, і відобразила складність і суперечливість тогочасної епохи, що не дозволяє оцінювати її якось однозначно. Так, Верховна Рада УРСР була загальнонародним представницьким органом, і формально вищим органом державної законодавчої влади. День перших виборів до цього органу, 26 червня 1938 р., формально знаменував відмову від найпримітивніших ознак класової диктатури. Починаючи з цього дня кожні наступні вибори перетворювалися у свято для українських трудівників, на долю яких випала гірка доля працювати часто-густо на межі виснаження фізичних і розумових сил, без вихідних та відпусток. Загалом Верховною Радою визначалося правове поле життєдіяльності республіки.

Але Верховна Рада УРСР I–XI скликань не досягла рівня, який би свідчив про набуття нею якостей розвиненого парламентаризму. По-перше, в умовах монолітної влади партійної номенклатури ця представницька установа була несамостійною і підпорядкованою партійним структурам. Важливі для життя країни рішення визрівали й розроблялись у союзному та респуб-

ліканському ЦК. Власне й Конституція являла собою формальний текст, на який зверталось мало уваги. По-друге, над Верховною Радою УРСР явно домінувала відповідна союзна структура. Зверхність Верховної Ради УРСР визнавалася й на конституційному рівні, не кажучи вже про практику стосунків центру й республік. Державно-правові відносини між Союзом і союзними республіками можна загалом інтерпретувати як адміністративно-правові відносини між центром і місцями. Причому роль республіканських законодавчих органів в основному звелася до перенесення на місця рішень і політики центру (Союзу). Замість декларованого механізму договірного Союзу рівноправних народів радянських республік, фактично склалася імперська структура влади й управління, яка підпорядковувала своєму безмежному контролю абсолютно всі аспекти життєдіяльності суверенних за формою держав. По-третє, сама концепція радянської влади багато в чому суперечила парламентським цінностям. Ради поєднували функції законодавства, управління і контролю. До речі, фундатори й теоретики радянської влади неодноразово заявляли, що ця форма влади будується на нових, істотно відмінних від парламентаризму принципах. Верховна Рада не працювала на постійній основі і просто не могла належним чином реально виконувати законотворчих функцій.

Одним з вагомих показників відсутності у радянські часи реального парламентаризму є стан справ у виборчому законодавстві, яке, як відомо, визначає загальні засади представництва. За радянських часів виборчому законодавству не надавалось великого значення. Велика кількість виборчих відносин взагалі не мала юридичної регламентації. Не існувало виборчої системи як комплексу відповідних правових актів. Пріоритетним джерелом норм виборчого права виступали Конституції СРСР і Конституції УРСР з їх досить широким регламентуванням принципів ви-

борчого права, на основі яких, минаючи рівень законів, здійснювалось конкретне регулювання виборчих відносин підзаконними актами: Інструкціями (20–30-і рр.) та положеннями (30–70-і рр.). Щоправда, після прийняття Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р. правове регулювання виборів здійснювалось на основі Конституції і законів УРСР. Але якщо зважити, що народовладдя в СРСР було формальним, то виборче законодавство взагалі не мало важливого значення. Чи не найвідчутнішим недоліком виборчої системи була відсутність альтернативності виборів, абсолютна запрограмованість результатів. У сприйнятті багатьох громадян незрозумілою була сама доцільність існування органів радянської влади. Реалії життя постійно вказували, що вирішує принципові питання зовсім інша політична структура, а саме органи Комуністичної партії.

Верховна Рада УРСР набула реальних рис парламентаризму лише наприкінці радянської історії, у 1990 р.

Верховна Рада України – сучасний український парламент

§1. ПОЛІТИКА “ПЕРЕБУДОВИ”. ХАРАКТЕР ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ РАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

В ХХ ст. парламентські структури й парламентаризм як відповідна концепція вже стали невід’ємним чинником політичної системи демократичних країн. До виключних прав представницьких структур віднесено законотворчість. Одним з головних показників демократизму суспільства став характер виборчого права. Демократичне виборче право є системою правових норм, які гарантують здійснення народовладдя. На основі розвитку представницької демократії вже опрацьовано декілька загальних принципів виборчого права, зокрема, наступних: рівне і пряме виборче право, наперед зазначена періодичність виборів, альтернативність, змагальність претендентів, вільне волевиявлення виборців при таємному голосуванні, гласність та відкритість виборів, надання кандидатам рівних можливостей для ведення передвиборної агітації та ін.

Найважливіші норми демократичного представництва і законотворчості зафіксовані в міжнародних правових актах. Так, згідно зі ст. 21 Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН у 1948 р., виборче право має бути загальним і рівним, а воля народу – основою влади.¹ Такі ж ідеї

¹ Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С.139.

закладені і в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р.¹

Але політична система Радянської України й Радянського Союзу будувалась і розвивалась багато в чому саме на основі заперечення принципів парламентаризму. Деякі зрушення у цьому питанні припадають на завершальний етап радянської історії, “перебудову” (1985–1991 рр.). Політика “перебудови” за своєю сутністю була доволі суперечливою, з неоднозначним впливом на соціально-економічне та суспільно-політичне життя країни. Критичне становище, в якому опинився Радянський Союз, диктувало необхідність радикальних перетворень. Але на початковій стадії лідери держави не відмовлялися від будь-яких аспектів комуністичної ідеології і не поспішали реформувати політичну систему радянського суспільства. Планувалося здійснення косметичних заходів, покликаних підновити непоказний фасад держави. Проте з часом, досить часто всупереч волі лідерів держави, перебудовчі процеси набирали обертів. Головними набутками демократизації тодішнього суспільства стали гласність, руйнування ідеологічних догм та стереотипів, повернення історичної пам’яті. “Нове мислення”, проголошене ініціатором “перебудови” тодішнім Генеральним секретарем ЦК КПРС М.Горбачовим, підкреслювало пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими.

Поступово стала піддаватися реформуванню й радянська політична система. Головними напрямками цього процесу стали порушення монополії комуністичної партії на владу, поступове посилення законодавчих представницьких структур, тяжіння до суверенітету й незалежності деяких радянських республік.

Перебудовчі процеси не пройшли осторонь України. В республіці відроджувався патріотичний рух. Почали виникати осе-

¹ Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С.139.

редки “неформальних” (тобто невідконтрольних КПРС) об’єднань: історико-просвітницька організація “Меморіал”, Товариство української мови ім. Т.Шевченка, Студентське братство та ін. Пробивали дорогу паростки майбутньої багатопартійності. У 1989 р. виникла перша масова українська політична організація, що перебувала у фактичній опозиції до комуністичної партії – Народний Рух України за перебудову (НРУ, Рух, керівники на той час – І.Драч, М.Горинь), який протягом певного часу застерігався перетворюватись у політичну партію. Незабаром стали утворюватись українські політичні партії. Від 1989 р. до серпневих подій 1991 р. у республіці виникло понад 20 політичних партій. Відомості про деякі з них містить табл. 9.

Більшість партій були нечисельні, в них відбувалася боротьба за лідерство із постійною загрозою розколів, яка досить часто реалізовувалася, а також загалом абстрактною ідеологією і плинною соціальною базою. Все ж, враховуючи вищезазначені обставини, партії можна з деякою мірою умовності розділити на три основні групи: ліві (комуністи, соціалісти, Селянська партія України), центристи (соціал-демократи, Демократична партія, ПДВУ), праві (Рух, Республіканська партія)¹.

¹ Детальніше про процес зародження сучасної української багатопартійності див.: Гарань О.В. Від створення Руху до багатопартійності. К., 1992; Литвин В. Ліві, праві, центр // Політика і час. 1992. №4; Литвин В. Про сучасні українські партії // Політолог. читання. 1992. №1; Рудич Ф. Становлення нових політичних структур // Політика і час. 1992. № 7–8; Шаповал В. Партії і фракції // Віче. 1992. Березень; Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. До проблеми класифікації нових політичних партій України // Філософ. і соціолог. думка. 1992. № 5; Білоус А. Політичні об’єднання України. К., 1992. Гарань О. Багатопартійність – пастка для дослідника? // Віче. 1993. Червень; 1993; Кириченко М. Багатопартійність. Процес пішов, інша справа – куди // Віче. 1993. Вересень; Корнієвський О.Л., Литвин В. Перехідний етап. Чи робити ставку на політичні партії? // Віче. 1994. Березень.

Основні політичні партії України, що були утворені на завершальній стадії політики “перебудови”

Назва партії	Дата установчого з'їзду	Дата реєстрації	Кількість членів (в тис. чол.)	Лідери
Українська християнсько-демократична партія (УХДП)	13.01.89	14.11.91	7000	В. Журавський
Українська республіканська партія (УРП)	28–30.04.90	05.11.90	12000	Л. Лук'яненко
Об'єднана соціал-демократична партія України (ОСДПУ)	25–27.05.90	15.11.90	1300	О. Алін, В. Московка
Соціал-демократична партія України (СДПУ)	25–27.05.90	01.11.90	1500	А. Павлишин, А. Носенко
Українська селянська демократична партія (УСДП)	09.06.90.	15.01.91	4000	С. Плачинда
Партія зелених України (ПЗУ)	28–30.09.90	24.01.91	Близько 10000	Ю. Щербак
Ліберально-демократична партія України (ЛДПУ)	24–25.11.90	-	1000	А. Щербань
Партія демократичного відродження України (ПДВУ)	1–2.12.90	27.09.91	4000	О. Ємець, В. Філенко, В. Хмелько
Демократична партія України (ДПУ)	15–16.12.90	28.06.91	4000	Ю. Бадзьо
Соціалістична партія України (СПУ)	26.10.90	25.11.91	50000	О. Мороз

Деякою мірою змінювалися й правові основи розвитку суспільства, вносилися поправки до чинної Конституції.

Етапна для перебудовчих процесів подія сталася в червні 1988 р., коли під тиском демократичної громадськості XIX Все-

союзна партійна конференція погодилася на скликання з'їздів народних депутатів СРСР і проведення перших в історії Радянського Союзу альтернативних виборів народних депутатів СРСР.

Щоправда, Закон про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР і Закон про вибори народних депутатів СРСР важко назвати послідовно демократичними. Найголовнішою особливістю першого з названих законів стала низка положень, включених до гл.12 Конституції СРСР “Система і принципи діяльності Рад народних депутатів”. Перш за все, передбачалося формування і щорічне скликання нового найвищого представницького органу державної влади – З'їзду народних депутатів СРСР і вводилося нове звання – “Народний депутат СРСР”. Верховна Рада СРСР діяла в період між з'їздами. Зазнала змін і виборча система. Згідно з новозатвердженою гл.13 Конституції СРСР і новим виборчим Законом третина з 2250 депутатів обиралася, а фактично призначалася підконтрольними партії громадськими організаціями (ст.18), зокрема, 100 місць було відведено для ЦК КПРС. Однією з головних рис нового законодавства про вибори стало допущення альтернативності (ст.43), що на такому рівні в радянській історії зустрічалося вперше (у 1987 р. були проведені експериментальні альтернативні вибори до рад місцевих рівнів). Решта кандидатів у депутати мала пройти “сито” окружних передвиборних зборів, які нерідко використовувалися владою для відсіювання небажаних претендентів.

В Україні на 175 мандатів народних депутатів СРСР було висунуто 650 кандидатур, але тільки 309 з них пройшли сито окружних передвиборних зборів. У 35 округах виявилось по одному кандидату, переважно секретарів партійних комітетів. Але і за цих обставин народними депутатами СРСР від України було обрано чимало прихильників демократичних реформ.

На I З'їзді народних депутатів СРСР (розпочав свою роботу 25 травня 1989 р.) розгорнулася небачена в радянській історії палка дискусія, учасники якої досить часто відстоювали прямо протилежні концепції реформування країни. Голосно заявила про себе Міжрегіональна депутатська група (МДГ), яка виступала з позицій радикального прискорення політичних і економічних реформ. Розпочалася боротьба за перетворення Радянського Союзу у дійсну федерацію республік. Демократично налаштовані депутати від України об'єдналися в Республіканський демократичний клуб. У постанові З'їзду "Про основні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики СРСР" підкреслювалось "конституційне положення, згідно з яким до компетенції Союзу належить встановлення основ і загальних начал законодавства, а прийняття законів безпосередньої дії є прерогативою республік..."¹. Розроблений на основі цієї постанови Закон "Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації" сформулював, що положення даного Закону слід вважати "основою для оновлення договірних відносин між Союзом РСР і суб'єктами федерації"².

На III З'їзді народних депутатів СРСР (березень 1990 р.) була прийнята постанова про обрання М.Горбачова Президентом СРСР. Запровадження інституту президентства стало логічним втіленням у практику державного будівництва принципу розподілу влад. Реалізацією ж цього принципу навряд чи можливо назвати демократичною. В демократичних країнах президент, як правило, обирається загальними виборами громадян, які мають право голосу, а не представницьким органом.

¹ Відом. З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1989. №3. Ст.113.

² Відом. З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1990. №19. Ст.330.

IV З'їзд народних депутатів СРСР (грудень 1990 р.) фактично відмовився підтримувати декларації про державний суверенітет, на той час прийняті деякими республіками. На противагу цьому була ухвалена Постанова “Про загальну концепцію нового Союзного Договору і порядок його укладення” з уже традиційною ідеєю “добровільного і рівноправного союзу”¹.

З'їзди народних депутатів СРСР наочно підтвердили досягнення та суперечності політики “перебудови”. Вони відіграли певну роль у справі демократизації суспільно-політичного життя як Радянського Союзу, так і союзних республік, але так і не домоглися стати послідовно демократичними представницькими зібраннями, які б більш-менш об'єктивно відображали політичні настрої як певних соціальних груп, так і населення республік. Велика кількість нових законів та інших правових актів, що були прийняті в роки “перебудови”, багато в чому суперечили як один одному, так і новим реаліям суспільно-політичного життя. Першочергово це стосувалося завершального етапу “перебудови” (протягом 1988–1991 рр. було прийнято понад 100 законів СРСР), коли влада і авторитет комуністичної партії стали невинно падати, що спричинило активний пошук виходу із становища, що склалось, а відтак нову хвилю законотворчості. Пригадаємо хоча б ідею поєднання в одній особі першого секретаря відповідного партійного комітету і вищої посадової особи місцевої влади.

Отже, незважаючи на привабливість “перебудовчих” гасел та декларацій, є всі підстави стверджувати, що унітарна модель радянського державного устрою за часів перебудови не похитнулась. Союзна влада явно не бажала йти шляхом повної й послідовної реалізації демократичної ідеї добровільного, відкрито-

¹ Вѣдом. Съезда Народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №1. Ст.2.

го союзу рівноправних суверенних держав. На союзному рівні декларувалось збереження за центром лише “основ законодавства”, але неясним залишався механізм втілення концепції розподілу влад між центром і республіками. За принципами демократизму такі “основи” визначає не більшість голосів депутатів СРСР при відсутності реальних гарантій меншості, а лише волевиявлення народу кожної республіки.

§ 2. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНСЬКОЇ РСР ТА УКРАЇНИ XII СКЛИКАННЯ (1990–1994 РР.)

За умов, коли союзний центр зволікав з послідовним реформуванням політичної системи держави, деякі республіки стали поступово перебирати на себе владні повноваження. Розгорталася так звана “війна законів” союзного і республіканського рівнів, яка дестабілізувала ситуацію в країні. З часом увійшли в дисонанс і закони СРСР та УРСР.

4.2.1. Виборче законодавство і вибори

Поступового реформування зазнавала і політична система Української РСР. У результаті спільного тиску Руху і Республіканського депутатського клубу вдалося внести істотні поправки до проекту закону про вибори до Верховної Ради УРСР, офіційний проект якого містив такі ж обмеження демократії, що й союзний, – представництво від громадських організацій, двоступеневі вибори вищих органів (з’їзд народних депутатів і Верховна Рада УРСР) тощо. Закон “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР”, прийнятий 27 жовтня 1989 р., надав перемінам значний імпульс. За нововведеною ст. 84 Конституції при виборах до Верховної Ради передбачалося утворення, окрім одномандатних, ще й багатомандатних виборчих округів. Комуністична партія згідно зі ст. 89 позбавлялася

права висування кандидатів у народні депутати. За цією статтею також передбачалось, що до виборчих бюлетенів може бути включено будь-яку кількість депутатів. Отже, забезпечувався перехід до реальної, а не тільки декларованої, альтернативності висування кандидатів у депутати. Істотні зміни вносилися в розділ 12 Конституції, що регламентував організацію і діяльність Верховної Ради республіки. Більш чітко визначалася компетенція Верховної Ради. Значно розширювалися повноваження Голови Верховної Ради, який став вважатися найвищою службовою особою республіки і представляв УРСР у країні та в міжнародних відносинах¹.

На зазначеній основі того ж дня Верховна Рада прийняла закони “Про вибори народних депутатів Української РСР” та “Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР”². За оцінкою голови тодішньої ЦВК по виборах народних депутатів Української РСР В. Бойка, даний виборчий Закон став “юридичним фундаментом, на якому в нашій республіці розвиватиметься і вдосконалюватиметься механізм політичної системи”¹.

Демократизація виборчої системи дала свої позитивні результати. На 450 мандатів претендувало близько 3 тис. кандидатів – у середньому по шість-сім осіб на одне місце. Демократичний блок, який напередодні виборів утворили Рух та близькі до нього організації, суперничав за депутатські мандати з представниками комуністичної партії. Стартові умови були неоднаковими. Виборча кампанія відбувалася в умовах однопартійної системи (положення Конституції СРСР про керівну роль КПРС

¹ Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Зі змінами і доповненнями, внесеними Законом Української РСР від 27 жовт. 1989 р. на десятій сесії Верхов. Ради Української РСР одинадцятого скликання. К., 1989.

² Див.: Відом. Верхов. Ради УРСР. 1989. Додаток до №45. Ст.626, 627.

було скасовано лише напередодні виборів) і монополії КПУ на засоби масової інформації.

Внаслідок проведених у березні-квітні 1990 р. виборів було обрано 442 народних депутати Верховної Ради України. Підтримкою демократичного блоку користувалося 111 народних депутатів. Блок отримав перемогу у п'яти областях: Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській, Волинській та Київській, причому у Львівській області усі 24 мандати вибороли кандидати від Руху. Депутатами стали 373 комуністи, причому далеко не всі з них підтримували лінію керівництва КПУ, хоча більшість залишалася на ортодоксальних комуністичних позиціях.

Певний інтерес викликає кількісний та якісний склад корпусу народних депутатів. Найвагомішу частку серед них становили робітники промисловості, будівництва і зв'язку – 104 чол. (23,2%) та трудівники сільського господарства – 39 чол. (8,7%). Окрім них, народними депутатами стало 25 (5,6%) працівників науки, 16 (3,6%) – культури, літератури і мистецтва, 32 (7,1%) – народної освіти, 16 (3,6%) – охорони здоров'я, 12 (2,7%) – засобів масової інформації. Народні обранці характеризувалися досить високим освітнім рівнем: 430 депутатів (95,8%) мали вищу і незакінчену вищу освіту, 77 – вчені ступені й наукові звання, в тому числі – 5 академіків і членів-кореспондентів академій наук. За фахом 20 депутатів мали юридичну освіту, 23 – медичну, 24 – економічну, 61 – педагогічну, 171 – інженерно-технічну. За етнічним складом депутатський корпус був багатонаціональним, з природним переважанням українців (337 чол., або 75,1%) та росіян (100 чол., 22,3%).

¹ Бойко В. На шляху до повного народовладдя // Радянське право. 1991. №1. С.3.

4.2.2. Верховна Рада України у боротьбі за незалежність: від декларації “Про державний суверенітет” до акта незалежності України та його підтвердження

У Верховній Раді XII скликання одразу ж виникла гостра політична конфронтація, в основі якої знаходилася неоднакова, а часто-густо діаметрально протилежна позиція народних обранців з більшості принципів питань. У червні 1990 р. виникла Народна Рада, що об'єднала спочатку 79, а пізніше 125 депутатів національно-демократичної орієнтації. На перших порах її очолював І.Юхновський, а потім І.Заєць. На противагу Народній Раді утворилася депутатська група “За Радянську суверенну Україну”, або “група 239”, яка спочатку складалась із зазначеної кількості депутатів на чолі з В.Івашком. На перших засіданнях Верховної Ради відкрито домінувала ліва більшість, так звана “група 239”, яка кількісно переважала опонентів більше ніж у два рази. Але згодом, внаслідок неефективності прямолінійного впровадження добре відомого принципу “демократичного централізму”, а також характеру суспільно-політичного розвитку в країні, що протікав загалом не на користь більшості, сторони стали більше тяжіти до компромісних рішень.

Першим головою Верховної Ради всупереч протестам націонал-демократів обрали В.Івашка, який невдовзі (9 липня) залишив посаду у зв'язку з призначенням заступником генерального секретаря ЦК КПРС. З 23 липня 1990 р. до 1 грудня 1991 р. Верховну Раду очолював Л.Кравчук. Після обрання його Президентом України, 5 грудня Верховна Рада обирає головою І.Плюща. Його першим заступником став В.Дурдинець, а заступником залишився В.Гриньов, який 23 червня 1993 р. з політичних мотивів відмовився від посади. Депутати націонал-демократичної спрямованості, опинившись у меншості при виборах Голови Верховної Ради і його заступників, оголосили про перехід у па-

парламентську опозицію. Побоюючись, що Народна Рада шляхом бойкоту може зірвати роботу парламенту, більшість домоглася зміни регламенту, яка дозволяла приймати закони навіть без наявності двох третин парламентарів.

16 липня 1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію “Про державний суверенітет України”, яка надала імпульс справжній роботі щодо створення законодавчої бази незалежної держави. Декларація проголосила принципи повного народовладдя і верховенства законів України на території Республіки. Проголошувався намір УРСР стати в майбутньому постійно нейтральною державою і дотримуватися трьох принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. Щодо громадянства УРСР було прийнято компромісне формулювання: Українська РСР має своє громадянство і гарантує кожному громадянину право на збереження громадянства СРСР¹.

17 жовтня під тиском студентів та деяких інших опозиційних сил Верховна Рада прийняла компромісну постанову з комплексом заходів, у їх числі: 1) провести на початку 1991 р. референдум про довіру нинішньому складу Верховної Ради і в разі недовіри – організувати до кінця року нові вибори на багатопартійній основі; 2) забезпечити проходження строкової служби громадян України за межами республіки тільки за їх добровільною згодою; 3) створити комісію Верховної Ради для розгляду питання про націоналізацію майна КПРС та ВЛКСМ; 4) до прийняття нової Конституції України вважати передчасним укладення союзного договору; 5) до 30 листопада 1990 р. привести діючу Конституцію УРСР у відповідність з положеннями Декларації про суверенітет. Рішення, однак, зависло в повітрі, а тому постанова, попри задум її авторів, лише підштовхнула процес загострення конфронтації.

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №31. Ст.429.

24 жовтня 1990 р. прийнято Закон “Про державний суверенітет України”, який розвивав основні положення Декларації. Передусім це стосується ст.71, в якій підкреслювалось: “На території Української РСР забезпечується верховенство законів республіки”. Цим же Законом із Конституції було виключено ст.6 про керівну і спрямовуючу роль КПРС у суспільному та державному житті, а також надавалися рівні права усім політичним партіям, громадським організаціям і рухам¹. Не зайве підкреслити, що того ж дня був прийнятий Закон СРСР “Про забезпечення дії законів та інших нормативних актів законодавства Союзу РСР”, який у відповідній частині прямим чином суперечив вищенаведеному Закону УРСР².

Для діяльності органів внутрішніх справ особливого значення набули Постанова Верховної Ради УРСР “Про невідкладні заходи по зміцненню законності й правопорядку в республіці” (від 29 листопада 1990 р.) та Закон УРСР “Про міліцію” (від 20 грудня 1990 р.)³. Закон, який не має аналогів у історії Радянської України, вперше визначив місце міліції в системі державних органів, її основні завдання, принципи та правові основи діяльності. Він характеризується декількома принциповими рисами: повною відповідністю принципу державного суверенітету України, позапартійністю, розширенням обов’язків міліції, заходами правового та соціального захисту її працівників⁴.

За оцінкою одного з авторів, тодішнього начальника УВС Харківської області народного депутата О.Бандурки, закон “позначається високим правовим рівнем”⁵.

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №45. Ст.606.

² Ведом. Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №44. Ст.918.

³ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №51. Ст.647; Там же. 1991. №4. Ст.20.

⁴ Там же. 1991. №4. Ст.20.

⁵ Бандурка О. Крок до правової держави // Рад. право. 1991. №3. С. 12.

У березні 1991 р., під час дискусії про проведення загальносоюзного референдуму про “оновлену” федерацію, Верховна Рада знайшла компромісне рішення щодо проведення паралельного республіканського опитування з питання про входження України до “складу Союзу Радянських суверенних держав на основі Декларації про державний суверенітет України”, на яке позитивно відповіли 80,2% опитаних, що надавало українським політикам певних аргументів у подоланні межі “оновленої федерації” (за яку проголосувало 70,5%) й просуванні до конфедерації. Як зауважив канадський дослідник М.Прокоп, “цей референдум був, без сумніву, українським успіхом і провалом московського центру”¹.

Після референдуму центр активізував зусилля, направлені на підписання нового союзного договору. 25 квітня під Москвою в Ново-Огарьово керівники дев'яти республік підписали заяву “9+1”, в якій М. Горбачов обіцяв подальші поступки для підписання союзного договору. Але в червні 1991 р. Верховна Рада України відклала розгляд союзного договору на вересень, при цьому було вирішено проаналізувати його відповідність Декларації про державний суверенітет, а 5 липня прийняла Закон про заснування поста Президента УРСР².

Невдала спроба державного перевороту, розпочата 19 серпня так званим Державним комітетом з надзвичайного стану (ДКНС, більш розповсюджена російська абревіатура – ГКЧП), призвела до остаточного краху надій на можливість реформування Союзу, хоча попервах парламентська більшість на чолі з Л.Кравчуком і зайняла очікувальну позицію. Після провалу перевороту Верховна Рада України прийняла Акт про незалеж-

¹ Прокоп М. Україна після референдуму // Сучасність (Нью-Йорк). 1991. Ч.5. С.71.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №33. Ст.445.

ність України (“за” – 346, “проти” – 1)¹. У результаті Україна юридично стала незалежною державою з неподільною та неотторканною територією, на якій чинними є лише власні Конституція, закони та постанови уряду. Доленосний для України Акт мав ще підтвердити референдум.

Водночас з Актом незалежності парламент прийняв Постанову “Про департизацію державних органів, установ та організацій”, за якою призупинилася діяльність політичних партій в усіх органах державної влади і управління, правоохоронних органах (прокуратурі, міліції, держбезпеці), установах радіо і телебачення, інших державних організаціях. Питання про діяльність партійних осередків на підприємствах передавалося для вирішення трудовим колективам. Тоді ж Президія Верховної Ради утворила Тимчасову комісію для перевірки діяльності посадових осіб, органів влади, управління, громадських об’єднань та організацій у зв’язку з державним переворотом, яку очолив Ю.Гайсинський. 30 серпня за поданням комісії Президія Верховної Ради заборонила діяльність КПУ як організації, керівники якої підтримали державний переворот.

Впродовж терміну, відведеного на підготовку референдуму, Верховна Рада прийняла низку принципових рішень, які розвивали основні положення Акта про державну незалежність. Його основні положення слід розглядати у контексті постанови Верховна Рада від 12 вересня 1991 р. “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР”. У ній допускалося тимчасове використання цих правових положень з питань, неврегульованих законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України.

¹ Акт проголошення незалежності України Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р.// Рад. право. 1991. №9. С.3–5.

В цей час Верховна Рада особливу увагу приділяла будівництву національних збройних сил. Вже 24 серпня з'явилася Постанова "Про військові формування на Україні", згідно з якою всі війська, дислоковані на території республіки, підпорядковувалися Верховній Раді. Тоді ж було створено Міністерство оборони. 11 жовтня Верховна Рада схвалила концепцію оборони та будівництва Збройних сил України, у якій заявлялося про намір України отримати у майбутньому статус нейтральної, без'ядерної та позаблокової держави. На зазначеній основі Верховна Рада 6 грудня прийняла Закон "Про Збройні сили України"¹. Окремою постановою було затверджено текст військової присяги, яку одразу ж, в залі Верховної Ради першим склав міністр оборони України К.Морозов.

Верховна Рада доклала також багато зусиль для утворення власної державної символіки. Вже 4 вересня було прийнято постанову про підняття над будинком Верховної Ради національного синьо-жовтого прапора, що започаткувало відмову держави від радянської символіки.

Серед інших законів і постанов, прийнятих Верховною Радою після проголошення Акта про незалежність України, слід виділити Постанову від 9 вересня 1991 р., якою на території республіки запроваджувався обіг купонів багаторазового використання.

Незабаром з'явилися закони "Про громадянство України" (8 жовтня), за яким громадянство визначалося як невід'ємне право людини, якого ніхто не може бути позбавлений², та "Про державний кордон України" (7 листопада), за яким встановлювалися недоторканність кордонів, регламентувався їх режим, порядок охорони³. Водночас було прийнято Закон "Про при-

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1992. №9. Ст.108.

² Відом. Верхов. Ради України. 1992. №9. Ст.108.

³ Відом. Верхов. Ради України. 1992. №2. Ст.5.

кордонне військо України”. Інші силові структури утворювалися згідно з Законом “Про Національну гвардію України” (від 4 листопада 1991 р.) та Постановою “Про створення Служби національної безпеки” (від 20 вересня 1991 р.)¹.

Отже, Верховна Рада доклала багато зусиль, спрямованих на підготовку належних правових передумов для набуття Україною усіх формальних ознак незалежної держави.

Республіканський референдум щодо підтвердження Акта проголошення незалежності було проведено 1 грудня 1991 р. 3 84% громадян, що прийшли на дільниці, незалежність України підтримало 90,3% громадян. Верховна Рада 10 грудня 1991 р. ратифікувала Угоду про Співдружність незалежних держав (СНД), із застереженнями до неї, які забезпечували незалежність України як суб’єкта міжнародного права. У зв’язку з процесом утворення СНД Верховна Рада прийняла 20 грудня 1991 р. спеціальну заяву, в якій ще раз підкреслила державну незалежність України і категорично заперечила можливість перетворення Співдружності на об’єднання державного типу.

4.2.3. Діяльність Верховної Ради у визначенні своєї компетенції та розподілу “гілок влади”

Верховна Рада XII скликання також повела роботу, спрямовану на конкретизацію компетенції найбільш представницького органу та розмежування повноважень між “гілками влади”.

Перед парламентом постало нагальне завдання критичного переосмислення так званої “радянської форми організації влади”, головними рисами якої були формально зазначене “повновладдя рад” та партійний диктат. За положеннями Конституції, які зберігали чинність на початковій стадії роботи

¹ У березні 1992 р. слово “національної” у назві Служби було вилучено

українського парламенту, вся влада в Україні концентрувалась саме по лінії рад, а Верховна Рада України якраз і виконувала цю функцію. Верховна Рада формувала Уряд – Раду міністрів, здійснювала інші кадрові призначення, мала право скасування рішень органів виконавчої влади та розпуску місцевих рад усіх рівнів. Про розподіл влад не було і мови. Щоправда, вже Декларація про державний суверенітет України проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу, але до його реального запровадження належало зробити чимало відповідних кроків. Давалася ознаки живучість владної моделі радянських часів. Прикладом може бути спрямованість Постанови про заснування газети “Голос України” від 16 жовтня 1990 р., за якою цей парламентський орган мав виходити під традиційним гаслом “Владу – Радам!”

Вдосконалювалась і структура вищої виконавчої влади. Згідно із Законом від 21 травня 1991 р. були змінені і доповнені відповідні статті Конституції. Посада голови Ради Міністрів замінялась посадою прем’єр-міністра, саму Раду Міністрів перейменовували в Кабінет Міністрів – найвищий орган державного управління в республіці¹. Проте реальний розподіл влади почався із заснуванням 5 липня 1991 р. в Україні поста Президента². Вагоме місце у цьому відношенні належить закону від 14 лютого 1992 р. про внесення змін і доповнень у Конституцію України. Підкреслювалось, що Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Визначалось, що вона правомочна розглядати і вирішувати будь-які питання, що не віднесені до компетенції органів державної виконавчої або судової влади, а

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №26. Ст.294.

² Закони України “Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР, “Про Президента Української РСР”, “Про вибори Президента Української РСР” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №33. Ст.445, 446, 448.

також не є такими, що вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.

Але незабаром Верховна Рада прийняла декілька законів, які аж ніяк не сприяли реалізації принципу розподілу влади. Наприкінці грудня 1992 р. парламент доповнив чинну Конституцію статтею 97-1, згідно з якою закріплювалась можливість Верховної Ради делегувати Кабінету Міністрів свої повноваження на видання декретів у сфері законодавчого регулювання суспільних відносин. А в травні 1993 р. Верховна Рада доповнила ст.114-5 Конституції пунктом 7-4, за яким Президент здобув право “видавати укази з питань економічної реформи, які не врегульовані законом України, що діють до прийняття відповідних законів”.

Верховну Раду на цьому шляху підстерігало чимало інших проблем, одна з них полягала у бюджетній політиці. Вже в Декларації про державний суверенітет визначалось, що “Українська РСР самостійно... формує державний бюджет”. Ця ж ідея була підтверджена і конкретизована в Законі “Про економічну самостійність Української РСР” (від 3 серпня 1990 р.)¹. У жовтні 1990 р. згідно з прийнятим Законом “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР” нарівні з іншими положеннями скасовувалась дія тієї частини “Державного бюджету Української РСР”, яка визначала бюджет України як складову частину союзного бюджету². А 5 грудня 1990 р. виник новий Закон “Про бюджетну систему Української РСР”, яким визначались принципи організації бюджетної системи України “на основі її державного суверенітету та економічної самостійності”. Конкретні ж положення Закону наділяли багатьма бюджетними повноваженнями Раду Міністрів, яка подає

¹ Див.: Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №34. Ст.499.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №45. Ст.606.

до Верховної Ради проект бюджету, а після його прийняття здійснює контроль над його виконанням тощо¹. Окрім того, статті бюджету затверджувались великими сумами, без детального розподілу. На практиці все це призвело до того, що бюджетна політика загалом знаходилась в руках уряду взагалі і Міністерства фінансів зокрема. Практично роль Верховної Ради, як і раніше зводилась до суто формальної процедури затвердження бюджету та звіту про його виконання.

4.2.4. Участь у будівництві незалежної держави: 1992–початок 1994 р.

Після референдуму 1 грудня, який формально завершив справу утворення незалежної держави, необхідно було доопрацювати питання про утвердження символіки незалежної держави. Верховна Рада одразу ж приступила до його вирішення: 15 січня 1992 р. Президія Верховної Ради видала Указ “Про Державний Гімн України” з мелодією національного гімну “Ще не вмерла Україна”, 28 січня проголосила Державним синьожовтий прапор. Малим гербом затверджувався тризуб.

Законом України “Про об’єднання громадян” (від 16 червня 1992 р.) закріплені правові основи діяльності партій. Зокрема проголошувалось, що право громадян на свободу об’єднань є невід’ємним правом людини. Держава зобов’язувалась сприяти розвитку політичної і громадської активності громадян. Були визначені принципи і порядок утворення й діяльності партій та громадянських організацій¹.

Впродовж зазначеного часу Верховна Рада прийняла майже півсотні документів щодо регламентації будівництва Збройних Сил держави. На їх основі відбувалося реформування військово-

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №45. Ст.606.

вих управлінських та організаційних структур, формування військово-технічної політики, вдосконалення матеріального забезпечення армії та системи підготовки військових кадрів, створення механізму соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей тощо. У жовтні 1993 р. Верховна Рада прийняла воєнну доктрину, в якій проголошувалося, що Україна не бачить у сусідніх країнах супротивників, а її Збройні сили призначені винятково для гарантування національної безпеки.

У квітні 1992 р. Верховна Рада схвалила Концепцію судово-правової реформи, яка стала значним кроком на шляху становлення судової системи. У перші роки її реалізації були прийняті важливі закони про статус суддів, про нотаріат, органи реєстрації актів громадянського стану, судову експертизу. Вдосконалювалось кримінальне законодавство. Відповідно до Законів України “Про відміну кримінальних покарань у вигляді заслання і вислання” (від 6 березня 1992 р.) і “Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального Кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні порушення і Митного Кодексу” (від 17 червня 1992 р.) була повністю скасована смертна кара за такі небезпечні злочини проти держави, як державна зрада і шпигунство, а також бандитизм, дії, які дезорганізували роботу виправно-трудових установ, незаконні операції з валютними цінностями, виготовлення або збут підроблених грошей або цінних паперів, розкрадання державного або колективного майна в особливо великих розмірах і деякі інші². Нині застосування смертної кари можливе лише за найбільші тяжкі злочини, передусім, умисне вбивство за обтяжуючих обставин. Однак у жодній із санкцій смертна кара не є єдиною мірою покарання.

¹ Див.: Відом. Верхов. Ради України. 1992. №34. Ст.504.

² Відом. Верхов. Ради України. 1992. №23. Ст.337; №35. Ст.511.

Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” (30 червня 1993 р.) започаткував нормативно окреслену систему протидії організованому криміналітету. За оцінкою директора Національного бюро розслідувань України В.Дурдинця, яка акумулювала досвід майже п’ятирічного впровадження Закону, він дав можливість правоохоронним органам діяти активніше, цілеспрямованіше, результативніше¹.

Верховна Рада досить активно виконувала функцію представлення інтересів України на міжнародній арені. Ця робота здебільшого спрямовувалась на приєднання до різних міжпарламентських конвенцій, започаткування дипломатичних зв’язків з різними державами, розширення міжпарламентських відносин з іноземними країнами. Україна увійшла до ряду міжнародних організацій, підписала Декларацію про створення Парламентської Асамблеї Чорноморського економічного співробітництва (ПАЧЕС, лютий 1993 р.), меморандум про взаєморозуміння та співробітництво з Асамблеєю Ісламської Ради Ісламської Республіки Іран. Укладено договір про співробітництво Верховної Ради і Дослідницької служби Конгресу США. На цій основі відбувався обмін законодавчими документами та інформацією. Парламентська делегація України брала участь у роботі 43-ї сесії Асамблеї Європарламенту, в черговій сесії Парламентської Асамблеї “Наради з безпеки і співробітництва в Європі” (у грудні 1994 р. перейменована в Організацію...). Тоді саме за пропозицією української делегації була прийнята ідея створення спеціальної групи для розподілу обов’язків між ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями і визначення сфер (але не регіонів) їх впливу. Важливою акцією Верховної Ради стала ратифікація

¹ Дурдинець В. Тільки спільно можна побороти зло // Юридичн. вісн. України. 1998. №12. С.1.

18 листопада 1993 р. договору між СРСР і США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного в Москві 31 липня 1991 р., й “Лісабонського протоколу” (від 23 травня 1992 р.), за яким Україна зобов’язувалась якомога скоріше приєднатись до ДНЯЗ як без’ядерна держава.

В “Основних напрямках зовнішньої політики України”, схвалених Верховною Радою в липні 1993 р., особливо наголошувалось, що перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в європейських товариствах.

Одночасно зазначалося, що республіка уникатиме участі в заходах, спрямованих (прямо чи побічно) на перетворення СНД у наддержавну структуру. Підкреслювалась важливість стосунків з Росією як стосунків “особливого партнерства”.

З часом на роботі Верховної Ради все більше стало позначатися скрутне економічне становище, в якому опинався український народ, і посилення напруги в суспільстві. Внаслідок цього у другій половині 1993 р. посилилась внутрішньопарламентська криза, яка позначилась і на характері прийнятих тоді законів та постанов, які часто-густо були неординарними, інколи скасовувались, замінювались іншими. 17 червня 1993 р. було прийнято постанову “Про проведення Всеукраїнського референдуму щодо довір’я (недовір’я) Президенту, Верховній Раді України”, який був призначений на 26 вересня.

Та це не дало бажаного результату, а ще більше загострило протистояння в суспільстві і поглибило конфронтацію в самій Верховній Раді. Соціологічні дослідження, проведені у той час дослідно-навчальним центром “Демократичні ініціативи” разом з Інститутом соціології, засвідчили, що лише 7% опитаних респондентів м. Києва довіряли Верховній Раді, 81% – не довіряли, 12% – вагались в оцінках¹. Демократична меншість звинуватила

¹Україна: друга половина ХХ століття. К., 1997. С.239.

парламент у небажанні конструктивних змін. На цій хвилі відбулася відставка заступника Голови Верховної Ради В.Гриньова, котрий звинуватив парламентську більшість у консерватизмі й небажанні приймати будь-які прогресивні рішення¹. Але 24 вересня 1993 р. парламент відмінив рішення про Всенародний референдум і прийняв Закон про дострокові вибори Верховної Ради 27 березня і Президента – 26 червня 1994 р. Щоправда, призначивши дострокові президентські вибори, парламент перевищив свої повноваження, але Л.Кравчук погодився з цим рішенням.

4.2.5. Проблеми місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування

З прийняттям Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” (7 грудня 1990 р.) в Україні вперше серед республік тодішнього СРСР було відкрито шлях до створення правового ґрунту для впровадження і динамічного розвитку місцевого самоврядування. Одним з головних здобутків Закону було вивільнення місцевих рад від утопічної функції “повновладдя”. Нарівні з цим Закон відобразив мітингову стихійність, яка на той час панувала в середовищі політиків усіх рівнів. Зупинимось хоча б на одній суперечності: з одного боку, вводилося поняття “місцеве самоврядування”, з іншого ж боку, органи самоврядування відносились до категорії “державних органів”².

Народні депутати тодішньої Верховної Ради ще не раз повертались до визначення принципів засад місцевих виконавчих органів та місцевого самоврядування, хоча загалом ініцію-

¹ Згодом приблизно таке ж звинувачення висловив і колишній прем'єр-міністр Л. Кучма, змушений 21 березня 1994 р. піти у відставку.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №2. Ст.5.

вав цей процес Президент. Так, у березні 1992 р. розпочався законотворчий процес, спрямований на посилення інститутів виконавчої влади. 5 березня Верховна Рада схвалила законопроект про запровадження посади представника Президента на місцевому рівні. Законом встановлювалось, що представник Президента є найвищою посадовою особою виконавчої влади – главою місцевої адміністрації в областях, районах і містах центрального підпорядкування – Києві та Севастополі. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства¹. У зв'язку з цим уточнювались функції місцевих рад, які обмежувались місцевим та регіональним самоврядуванням². Проте багато питань, пов'язаних з місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, залишались невизначеними. Спеціально обумовлювалось, що вони мали регулюватись актами Президента України.

Нова редакція названого вище Закону про місцеве самоврядування (ухвалена 26 березня 1992 р.) передавала вже більшу частину повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Але під час внесення змін і доповнень до закону про представників Президента у березні 1993 р. Верховна Рада проголосила, що голови обласних та районних рад є найвищими посадовими особами в своїх регіонах. Представник Президента мав тільки виконувати доручення місцевої ради. За таких умов державна адміністрація фактично ставала свого роду виконкомом. На початку 1994 р. Верховна Рада в черговий раз змінила позицію з цього питання і, згідно з прийнятим 3 лютого Законом “Про формування місцевих органів влади і самовряду-

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1992. №23. Ст.335.

² Відом. Верхов. Ради України. 1992. №28. Ст.387.

вання”, скасувала інститут місцевої державної адміністрації та відновила виконкоми¹.

Отже, Верховна Рада XII скликання апробувала головні за-
сади правової політики стосовно місцевих органів державної
влади та місцевого самоврядування. Досвід її законотворчої ро-
боти з цього питання, безумовно, збагатив українську правову
спадщину і був використаний при підготовці нової Конституції.
Але Верховна Рада не зупинилась на якійсь одній моделі, а її
хитання у цьому питанні посилили новий виток кампанії, напра-
вленої на відновлення “повновладдя рад”. В розвиток ідеї
з’являлись пропозиції проведення “Всеукраїнських зборів Рад”,
“Наради представників Рад різних рівнів” тощо.

4.2.6. Робота над підготовкою нової конституції

Питання про необхідність розробки і прийняття принципово
нової Конституції почали досить активно обговорювати в кінці
80-х рр. Але на практичну основу це питання було поставлено
лише у липні 1990 р., після прийняття Декларації про державний
суверенітет України. В останній частині Декларації йшлося саме
про те, що вона є основою для майбутньої Конституції України.
Деякі депутати навіть ставили питання про надання Декларації
статусу конституційного Закону, але перемогла точка зору, що
вона має залишитись основою для створення нової Конституції.

24 жовтня 1990 р. постановою Верховної Ради було створено
Комісію по розробці нової Конституції України (Конституційна
комісія) під головуванням Л.Кравчука. Згодом співголовою ко-
місії став І. Плющ.

Комісія спочатку відпрацювала Концепцію нової Конститу-
ції України, яка після тривалих дебатів 19 червня 1991 р. була

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1994. №26. Ст.217.

схвалена парламентом і опублікована в пресі. Її основні положення зводились до таких найважливіших моментів: 1) Конституція України має бути Основним Законом незалежної, суверенної держави; 2) Конституція покликана закріпити пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими; 3) Конституція має бути юридичним документом, безпосередньо діючим правом та ін.¹ Але робота над проектом нової Конституції затягнулася. Проект, підготовлений Конституційною Комісією, було опубліковано лише 1 липня 1992 р. За ним Україна ставала президентською республікою з двопалатним парламентом².

Були розроблені й альтернативні проекти. Нарешті, 26 жовтня 1993 р. побачив світ ще один офіційний проект нової Конституції. В основі дискусій знаходились питання державного устрою (проблема федералізації), розподілу влад місцевого самоврядування, структури представницького органу, ринкової економіки та приватної власності. Не було одностайності й у визначенні органу, який мав прийняти нову Конституцію. Дискутувалися чотири точки зору: перша – Верховна Рада; друга – референдум; третя – Конституційна асамблея (спеціально створений з цією метою орган); четверта – Верховна Рада і референдум³.

¹ Детальніше про Концепцію нової Конституції України див.: Конференція з проблем Концепції нової Конституції України // *Право України*. 1992. №3. С.93–94; Юзьков Л. Основні положення проекту нової Конституції України // *Розбудова держави*. 1992. №5. С.36 (36–39).

² Детальніше про цей проект див.: Бандурка О., Пушкін О., Скакун О. Проект Конституції України потребує удосконалення // *Розбудова держави*. 1992. №5. С.49–51; Соколюк З. Загальні зауваги до проекту Конституції України // Там же. С.40–44; Юзьков Л. Юридичні аспекти проекту нової Конституції України // *Право України*. 1992. №10. С.3–5; Долежан В. Україні досконали Конституцію // Там же. №11. С.8–10; Футей Б. Обговорення проекту нової Конституції України – перехід від командної до правової системи // *Сучасність*. 1992. №9. С.101–106.

³ Детальніше про це питання див.: Бандурка О., Жуган М. Кому ж приймати Конституцію України? // *Віче*. 1994. Квітень. С.24–32.

Але на той час нова Конституція так і не була прийнята, що значною мірою уповільнило реформування країни.

4.2.7. Документи соціально-економічної спрямованості

Верховна Рада одразу ж після проголошення Декларації почала шукати вихід із скрутного становища, в якому опинилась економіка України. Вже 3 серпня 1990 р. був прийнятий перший Закон суверенної України під назвою “Про економічну самостійність Української РСР”, у якому визначались зміст, мета і основні принципи економічної самостійності України. Головними принципами економічної політики України було визнано: власність народу на її національне багатство, різноманітність і рівноправність форм власності, децентралізацію власності і роздержавлення економіки, повну самостійність і свободу підприємництва усіх юридичних і фізичних осіб у рамках законів України і введення національної грошової одиниці, національну митницю, захищеність внутрішнього ринку.¹

У 1991 р. був прийнятий Закон України “Про підприємства в Україні”, за яким вітчизняні першопрхідці легального бізнесу отримали право здійснювати майже будь-яку діяльність без отримання спеціального дозволу¹. Але з часом вводились обмеження деяких видів підприємницької діяльності. Верховна Рада приступила й до реформування аграрного сектора. У грудні того ж року було прийнято Закон “Про селянське (фермерське) господарство”, за яким передбачалось утворення спеціального земельного фонду шляхом вилучення частини земель, що перебували у користуванні колгоспів та радгоспів. У січні 1992 р. парламент прийняв Закон “Про форми власності на землю”. Проголошувалась рівноправність державної, кооперативної і приват-

¹ Відом. Верховної Ради України. 1990. №34. Ст.499.

ної форми власності на землю, але багато деталей, зокрема щодо шляхів набуття власності, залишались нез'ясованими. У березні 1992 р. було прийнято два документи протилежного змісту: “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” та “Про колективне сільськогосподарське підприємство”.

Підставою для формування приватного сектора економіки стали прийняті Верховною Радою закони “Про приватизацію майна державних підприємств” від 4 березня 1992 р., “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” від 6 березня 1992 р. та прийнятий того ж дня Закон України “Про приватизаційні папери”. Визначались наступні основні напрямки приватизації: акціонування підприємств, викуп майна зданих в оренду державних підприємств за рахунок доходів орендарів, прямий викуп майна державного підприємства без попередньої оренди, продаж підприємств за конкурсом або на аукціоні окремим громадянам.

Наприкінці 1993 р. Верховна Рада вжила ряд надзвичайних заходів з метою виходу країни з економічної кризи. На прохання уряду відмінено встановлений весною мораторій на підвищення цін. Прийнято постанови про економічне й соціальне становище в Україні, щодо виходу з кризи, про додаткові заходи відносно стабілізації соціально-економічного становища, про посилення кримінальної відповідальності за деякі злочини проти держави, тощо усього близько 20 нормативних актів. Але й цей комплекс заходів не утворив належної перепони поглибленню кризи.

4.2.8. Зміни в структурі Верховної Ради

Верховною Радою XII скликання було проведено значну роботу по консолідації структури Верховної Ради. Постійні комі-

¹ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №24. Ст.272.

сії, що функціонували ще за радянських часів, крок за кроком стали відігравати значну роль у її Діяло більше двадцяти комісій. Але на перших порах їх робота не відрізнялась ефективністю. Головна причина негараздів полягала у відсутності законодавчого статусу цих органів. З прийняттям Закону про постійні комісії, який набув чинності в грудні 1992 р., стан справ істотно поліпшився. Хоча і після цього не обходилося без проблем, не завжди до роботи в комісіях депутатів залучали з урахуванням їхнього фаху, регіонального представництва. Слабко виявлялися контрольні функції комісії щодо втілення в життя прийнятих Верховною Радою законів.

Важливе місце в роботі Верховної Ради належало Секретаріатові, головним завданням якого є всебічне забезпечення діяльності законодавчого органу, постійних комісій, усіх народних депутатів. Після вироблення проекту Секретаріат редагував, забезпечував відповідні експертні оцінки фахівців, готував документи до першого читання. На Секретаріат також покладено функції технічного забезпечення друку та розмноження проектів законів. На той час в апараті Секретаріату працювало 298 чол. (для порівняння, в аналогічних структурах Італії – 3 тис., Німеччини – 2 тис. працівників), із них 5 докторів і 23 кандидати наук¹.

Були утворені й деякі нові структурні підрозділи ВР, покликані оптималізувати її діяльність. При Президії Верховної Ради діяла консультативно-дорадча Рада (утворена 25 березня 1991 р.) з питань економічної реформи банківсько-кредитної справи, зовнішньоекономічних відносин, державного управління, правових та політологічних проблем. До неї увійшли 9 відомих українських вчених і 10 фахівців із зарубіжних країн, серед останніх: Ш.Уільямс (Великобританія), В.Романов (Канада), Д.Сорос, Л.Туроу (США) та ін.

¹ Україна: друга половина ХХ століття. К., 1997. С.239.

Постановою Верховної Ради від 22 жовтня 1992 р. “Про вдосконалення роботи Верховної Ради” було закладено ідею створення спеціального інституту як науково-консультативного органу, покликаного сприяти ефективній законотворчій роботі. Втім, у ті часи ідея не була реалізована. 3 квітня 1993 р. при Президії Верховна Рада працювала топонімічна комісія з функцією науково-консультативного органу. До її складу входили провідні фахівці з мовознавства, етнографії, географії, а також народні депутати і працівники Секретаріату. Головним завданням комісії був попередній розгляд подань обласних, Київської та Севастопольської міськрад до Верховної Ради з приводу найменувань і перейменувань населених пунктів. Її рішення мали рекомендаційний характер. Після вивчення питань у комісії їх розглядала Президія, яка й приймала відповідне рішення.

Конкретизувались права і обов'язки депутатів, чому сприяв Закон України “Про статус народного депутата”, прийнятий 17 листопада 1992 р. В ньому, зокрема, чітко визначено, що депутат Верховної Ради не має права працювати в уряді, що було конче важливим для професіоналізації представницької структури. Однак, оскільки стара Конституція 1978 р. чітко не розділяла депутатів Верховної Ради та місцевих рад, не існувало ніякої законної процедури щодо депутатів, котрі порушували б цей Закон ¹.

4.2.9. Новий закон про вибори

Після прийняття рішення про дострокові вибори (як уже зазначалось, це рішення було прийняте 24 вересня 1993 р.) у Верховній Раді розгорнулися дебати навколо нового закону про вибори. Дискусія одразу ж набула безкомпромисного характеру. На

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1993. №3. Ст.17.

розгляд парламенту було подано офіційний та декілька альтернативних законопроектів. Концептуальними положеннями офіційного законопроекту, поданого на розгляд парламенту 9 листопада 1993 р., передбачалися і запровадження реального народовладдя через вільні, демократичні вибори до вищого законодавчого органу, запровадження багатопартійності та плюралізму на виборах, рівності виборчих прав громадян тощо. Проект базувався на засадах мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості. Підкреслювалось, що народні депутати України повинні працювати на постійній основі. Альтернативні законопроекти базувались на відмові від мажоритарного принципу проведення виборів. За одним з них – від Партії демократичного відродження України (ПДВУ) – передбачалась змішана система виборів (половина депутатів мала обиратися в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а друга половина – за списками кандидатів у багатомандатних виборчих округах на основі пропорційної системи). Інший законопроект, представлений Народним Рухом України, передбачав проведення виборів виключно на пропорційній основі.

Внаслідок гострих дебатів 18 листопада 1993 р. Верховна Рада прийняла Закон “Про вибори народних депутатів України”, який базувався на мажоритарному принципі. Він висував досить жорсткі умови до кандидатів, зокрема, було передбачено необхідність для визнання виборів такими, що відбулися, голосування половини виборців (ст.43, ч.4) та отримання для перемоги абсолютної більшості голосів (50% + 1 голос). Одним з головних нововведень закону було рішення, що новий парламент працюватиме на постійній основі із заборонаю суміщення депутатського мандата з іншою роботою¹. Закон ґрунтувався, з одного боку, на засадах реформованої, але майже не зміненої в пи-

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1993. №48. Ст.455.

таннях правового регулювання виборчої системи Конституції 1978 р., а з іншого – на підставі сучасних законів України, зокрема, “Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України”, “Про об’єднання громадян”, “Про громадянство” та ін.

Новий Закон про вибори сприяв проведенню демократичних виборів до Верховної Ради України 1994 р. в нових умовах.

* * *

Верховна Рада УРСР та незалежної України XII скликання посідає вагоме місце в новітній історії України. Її діяльність проходила в надзвичайно складних умовах: завершення політики “перебудови”, краху Радянського Союзу, відтворення та перших кроків існування незалежної України.

Вибори до Верховної Ради УРСР увійшли в історію як перші демократичні або, принаймні, напівдемократичні вибори радянської історії. В процесі виборів панували такі незвичні для радянської історії явища, як політична боротьба, зіткнення різних платформ та ідеологій. Набували утвердження демократичні принципи виборчого права: змагальність, альтернативність, гласність.

З червня 1990 р. по квітень 1994 р. український парламент прийняв 402 закони і 1108 постанов¹. З Верховною Радою XII скликання пов’язані усі значущі події становлення та розвитку молодой української держави. Віхами її діяльності стали Декларація про державний суверенітет та Акт про незалежність України. Зокрема, вказана Декларація стала документом величезної політичної ваги. За значенням у справі укріплення й розвитку паростків молодой державності її інколи порівнюють з Декларацією незалежності Сполучених Штатів та французькою Декларацією прав людини і громадянина. До числа пріоритет-

¹ Підраховано: Кривенко Л. Тріада влади. Перша серед рівних // Віче. 1996. Липень. С.21.

них проблем, що виявилися у фокусі уваги Верховної Ради, відносилися, передусім, питання механізму діяльності і структури "гілок влади", головних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики, діяльності правоохоронних органів.

Новим явищем для Верховної Ради стало набуття нею ознак професіоналізму. Проведено дев'ять сесійних скликань, кожне з них тривало по декілька місяців.

Разом з тим, започаткування парламентаризму принесло у стіни Верховної Ради небачені у радянській історії проблеми. Неоднакова, а досить часто діаметрально протилежна позиція депутатських груп спонукала не лише палкі дискусії, а й кризові явища. Загалом ще не було опрацьовано питання узгодження різних позицій, бракувало належного і дійового механізму погодження інтересів. Кризові явища посилювали відсутність парламентського досвіду, політична неструктурованість Верховної Ради, консерватизм більшості, радикалізм і непримиренність опозиції. Деякі з важливих питань (наприклад, про Конституційний суд у лютому 1993 р.) відкрито торпедувались з політичних причин. Частина депутатського корпусу залишалась носієм тоталітарної політичної культури (дехто з дослідників вважає, що такими була основна маса депутатів¹) й не відмовилась від тієї моделі організації влади, яка була характерною для попередніх часів, що значною мірою гальмувало розвиток парламентаризму.

Законодавцям бракувало досвіду саме законотворчої роботи. Не завжди був задовільним стан справ з підготовки законодавчих актів. Народні депутати інколи формально відносились до першого читання законопроектів.

¹ Див. напр.: Бебик В. Культура депутатської діяльності // Право України. 1992. №8. С. 13.

Частина депутатів взагалі не працювала в комісіях. Давалася взнаки проблема експертної оцінки законів, адже в парламентському апараті на той час працювало лише 20 професійних юристів. Не було концепції законотворення, що унеможливило ефективне вирішення проблеми визначення пріоритетних законів. Значним недоліком стало прийняття нової Конституції.

Деякі з прийнятих законів мали надто загальний, декларативний характер, з відсутністю конкретних вказівок на механізм впровадження. Головною вадою законотворчості було те, що багато законодавчих актів не виконувались. Інколи бракувало належної взаємоузгодженості окремих положень. Так, Верховна Рада прийняла 30 законодавчих актів з питань соціального захисту населення, але переважно недієздатних, які не змогли створити надійний заслін наростаючому зубожінню основної маси населення. Траплялось, що приймалися діаметрально протилежні рішення. Свого часу, наприклад, Верховна Рада наклала мораторій на діяльність ЧАЕС, однак згодом його відмінила і дозволила експлуатацію “протягом терміну, що визначений її технологічним станом”, а це дезавуювало рішення про виведення з роботи аварійного блоку.

Зрозуміло, більшість з перелічених негараздів були “труднощами зростання”. До речі, Голова Верховна Рада І.Плющ вже наприкінці відведеного терміну діяльності тодішнього парламенту взагалі дійшов висновку: “У наших умовах напрацювати досконалі, єдино правильні на тривалий період закони неможливо”¹. Головним досягненням Верховної Ради XII скликання було те, що вона зіграла величезну роль у досягненні та розвиткові незалежної держави України, твердо і остаточно стала на шлях парламентаризму. Продовжити справу мав український парламент наступного скликання.

¹ Плющ І. Ради необхідно реформувати на принципах самоврядування // Віче. 1994. Лютий. С.5.

§3. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ XIII СКЛИКАННЯ (1994–1998 РР.)

В умовах гострої соціально-економічної кризи, в якій опинилась молода українська держава, надзвичайно актуальним стало питання визначення шляхів реформування. Воно прямим чином залежало від того, хто буде визначати характер та напрямки реформ, у чийх руках перебуватимуть важелі влади. Великої ваги набувало правове підґрунтя реформування, зокрема, характер новоприйнятих законів. Жителі України поступово звільнялись від заформалізованих взаємовідносин з владою, характерних для радянських часів, і все більше уваги відводили парламентським формам політичної діяльності.

Одним з головних факторів суспільно-політичного розвитку країни стала поява реальної багатопартійності. Політичні партії не лише акумулювали суспільно-політичні настрої громадян, перетворюючи їх у партійні програми та платформи, а й готувались реалізувати їх в законному порядку, тобто внаслідок переваги своїх кандидатів на виборах та впливу власних доктрин на характер законотворчості.

4.3.1. Вибори до Верховної Ради XIII скликання

Дострокові вибори до Верховної Ради XIII скликання характеризуються декількома важливими обставинами. По-перше, саме рішення про їх проведення знаменувало закінчення протистояння Верховної Ради і Президента, яке набуло великої гостроти. По-друге, вибори вперше проводились на багатопартійній основі. По-третє, вибори проводились в умовах глибокої економічної кризи, а відтак потенційні виборці особливо гостро реагували на прорахунки та негаразди Верховної Ради попереднього скликання, нерідко вважаючи їх обов'язковим супутником

парламентаризму взагалі. Це утворювало додаткові перепони діючим народним депутатам на шляху здобуття нового депутатського мандата. По-четверте, як уже згадувалося, новий закон про вибори висував до кандидатів у депутати досить жорсткі вимоги. Окрім того, зберігалась мажоритарна система виборів, що поставило більшість партій у скрутне становище.

Отже, перша за часів незалежності України виборча кампанія проходила на новій правовій та організаційній основі. В утворених 450 виборчих округах було зареєстровано 5839 кандидатів у депутати, висунутих виборцями, партіями, трудовими колективами. Згодом частина претендентів зняла свої кандидатури, і на виборах балотувалося 5609 кандидатів, або в середньому 13 кандидатів у кожному виборчому окрузі. У виборчому марафоні брали участь представники 28 політичних партій.

Перші в умовах незалежності вибори до Верховної Ради відбулися 27 березня 1994 р. У голосуванні взяло участь близько 28,8 млн чол., або 75,6% внесених до списків виборців. У першому турі виборів було обрано 49, а під час другого туру (який відбувся у квітні) — 289 народних депутатів. Усього весною було заповнено тільки 338 з 450 передбачених депутатських місць. Ще 56 депутатів дообрали після нових турів голосування влітку і восени. Отже, усього було обрано 394 депутати. Більше десятої частини депутатських вакансій залишилися незаповненими. Найгірше становище склалось у м.Києві, де вибори не відбулися в більшості округів. У грудні 1994 р., тобто після дев'ятимісячної виборчої кампанії, парламент погодився з пропозицією ЦВК припинити виборчий марафон і відкласти на рік призначення виборів у 44 округах, де вони тричі визнавалися такими, що не відбулися через неявку виборців або внаслідок необрання депутата. На виборах у грудні 1995 р. народними депутатами обрано ще 14 осіб. Після виборів 7 квітня 1996 р. Вер-

ховна Рада налічувала вже 423 депутати. Підсумки виборів досить рельєфно відобразили тодішній стан українського парламентаризму взагалі. Зупинимося на декількох обставинах.

Насамперед слід відзначити той факт, що переважна більшість народних депутатів попереднього скликання, яка балотувалася на новий строк (138, за іншими підрахунками – 132 з 188), не була обрана. Тут обов'язково слід враховувати ту деталь, що ці депутати прямо чи побічно несли відповідальність за політику держави попередніх чотирьох років. За таких умов повторне здобуття депутатського мандата одночасно ставало свідченням високих політичних і загальнолюдських якостей народного обранця. Окрім того, багато виборців взагалі проігнорували вибори, що, враховуючи положення виборчого закону про обов'язкове голосування не менше половини загальної кількості виборців, призвело до численних проблем. Також стало очевидним, що виборці виявляли недовіру передусім кандидатам від партій. Після трьох турів голосування у парламент пройшло 182 депутати за партійними списками і 212 позапартійних депутатів. Наостанок слід відзначити, що вибори зримо виявили непрацездатність Закону про вибори в редакції від 18 листопада 1993 р.

Декілька слів про депутатський корпус. Найбільшою підтримкою виборців користувались комуністи, за ними з великим відставанням йшли представники Народного Руху України. Що ж стосується якісних характеристик депутатського корпусу, передусім слід відзначити його досить високий освітній рівень. Так, 387 депутатів (майже 97%) мають вищу освіту, серед них 45 економістів, 105 інженерів, 33 юристи. Досить широко були представлені науковці: 15 докторів наук, 64 кандидати наук.

4.3.2. Початок роботи Верховної Ради

Верховна Рада України XIII скликання розпочала роботу 11 травня 1994 р. В її складі на той час, як уже було згадано, перебувало тільки 338 народних депутатів, або 75% необхідної кількості.

З перших днів роботи парламенту переважало бажання конструктивної, планової організації законодавчого процесу. На посаду Голови Верховної Ради було висунуто вісім кандидатур (К.Вашук, В.Дурдинець, В.Масол, О.Мороз, М.Павловський, Ю.Тима, В.Чорновіл, В.Яворівський). Після тривалих дискусій Головою Верховна Рада обрали О.Мороза, лідера Соціалістичної партії. Першим заступником Голови став О.Ткаченко, заступником — О.Дьомін.

Порядок роботи Верховної Ради, окрім чинної Конституції, визначався її регламентом, прийнятим 27 липня. Зокрема, на першого заступника Голови покладено відповідальність за виконання прийнятих законів і постанов.

У парламенті діяли 23 постійні депутатські комісії, деякі з них сформовано вперше. Деяке уявлення про комісії Верховної Ради дає наступна таблиця¹.

Таблиця 10

Комісії Верховної Ради України XIII скликання

Назва комісії	Всього депутатів	На проф. основі	Голова комісії
Комісія з питань правової політики і судово-правової реформи	14	11	В.Стретович
Комісія з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування	13	12	О.Стешенко
Комісія з питань соціальної політики та праці	13	12	Ю.Буздуган
Комісія з питань охорони здоров'я, материнства і дитинства	11	8	Ю.Спіженко

¹ Див.: Верховна Рада України: парадигми і парадокси. К., 1996. С.55-56.

Комісія з питань молоді, спорту і туризму	9	7	О.Яковенко
Комісія з питань науки та народної освіти	21	18	В.Сторіжко
Комісія з питань культури і духовності	13	11	М.Косів
Комісія з питань економічної політики та управління народним господарством	21	14	О.Таранов
Комісія з питань бюджету	25	15	М.Азаров
Комісія з питань фінансів і банківської діяльності	29	19	В.Суслов
Комісія з питань базових галузей та соціально-економічного розвитку регіонів	20	15	В.Череп
Комісія з питань паливно-енергетичного комплексу, транспорту і зв'язку	19	11	О.Кожушко
Комісія з питань агропромислового комплексу, земельних ресурсів та соціального розвитку села	37	23	А.Даниленко
Комісія у закордонних справах і зв'язках з СНД	23	16	Б.Олійник
Комісія з питань екологічної політики.	7	6	Г.Філіпчук
Комісія з питань Чорнобильської катастрофи	8	7	В.Яценко
Комісія з питань ядерної політики та ядерної безпеки	10	9	М.Павловський
Комісія з питань законності і правопорядку	14	9	О.Жир
Комісія з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією	25	23	Г.Омельченко
Комісія з питань оборони та державної безпеки	29	21	В.Мухін
Комісія з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності депутатів	9	8	П.Шейко
Комісія законодавчого забезпечення свободи слова та засобів масової інформації	9	9	В.Понеділко
Комісія з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин	16	16	В.Буткевич

Зроблено певні кроки щодо вдосконалення організації роботи Верховної Ради. Здійснювались спроби забезпечити законодавчий процес науковою експертизою. Президія Верховної Ради прийняла Постанову від 7 жовтня 1994 р. про створення нового структурного підрозділу – Інституту законодавства Верховної Ради України.

На Інститут були покладені завдання, як визначив його директор В.Опришко, розробки фундаментальних і прикладних

проблем законотворчості, а також концепції розвитку законодавства, координації діяльності різних установ, які займаються законопроектною роботою, та ін.¹ Інститут розробив проект Закону “Про закони і законодавчу діяльність” та разом з Інститутом держави і права – проект Концепції розвитку законодавства України до 2005 р., прийняття яких мало врегулювати законодавчий процес². Значну роботу оперативного характеру з наукового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради проводили науково-експертний та юридичний відділи Секретаріату Верховної Ради України. На громадських засадах при Голові Верховної Ради було створено Консультативну раду з питань державного будівництва і правової політики.

Як уже згадувалось, парламент мав працювати на професійній основі. Деякі кроки у цьому напрямку були зроблені. Але чимало депутатів не виконувало рішення. Так, в доповіді заступника голови Комісії з питань регламенту, депутатської етики та забезпечення депутатської діяльності А. Снігача (2 листопада 1995 р.) зазначалося, що 63 депутати Верховної Ради не виконують вимоги законодавства і далі обіймають ті ж посади, що й до виборів. На час проголошення доповіді кількість таких депутатів зросла до 70 осіб. Чимало народних депутатів призначено на керівні посади в Кабінеті Міністрів вже за часів їх депутатства³.

¹ Детальніше див.: Опришко В.Ф. Інститут законодавства в структурі Верховної Ради // Законотворення – основна функція парламенту. Посібник. К., 1997. С. 105; Його ж. Наукове забезпечення законотворчого процесу – вимога часу // Віче. 1995. Березень. С.3-13.

² Див.: Опришко В. Основні положення проекту Концепції розвитку законодавства України до 2005 р. // Право України. 1996. №7. С.3-10. Після прийняття нової Конституції авторський колектив, переважна більшість якого представляла Інститут законодавства, підготував посібник “Коментар до Конституції України” (К., 1996), який став першим коментарем до нової Конституції України.

³ Див.: Верховна Рада України: парадигми і парадокси. С.20.

У зв'язку з ситуацією, що склалася, на голосування було поставлено проект Постанови «Про дострокове припинення повноважень народних депутатів, які не працюють у Верховній Раді на постійній основі» (голосування 3 листопада 1995 р.). Цікаво відзначити, що даним проектом Постанови голосувалася необхідність виконання вже ухваленої правової норми про професійний статус народного депутата України. Але навіть за такої обставини Постанова не набрала необхідної кількості голосів (не вистачило одного голосу)¹.

4.3.3. Характер політичного та партійного структурування

У процесі роботи парламенту відчувалось його активне політичне структурування. Цьому сприяло відповідне рішення Верховної Ради щодо необхідності структурування, окрім комісій. З ініціативи депутатів склад парламенту був структурований (окрім комісій) також за політичним принципом. Правом організовувати відповідні структури наділялись політичні фракції і групи.

Фракції формувалися за наявності в них не менш як 25 депутатів, групи – до 25 депутатів-одномумців. Спочатку утворились 9 фракцій та груп, згодом до них приєдналися ще дві.

Близько 20 депутатів на той час до фракцій і груп не увійшли. Після додаткових виборів кількість таких депутатів виросла. Згодом 27 з них утворили групу «Незалежні» (В.Гетьман, В.Євдокимов, В.Ландик, В.Пехота, В.Семиноженко та ін.)². З

¹ Лише 3 липня 1996 р. парламент прийняв Закон «Про додаткові зміни до Цивільного процесуального кодексу України», згідно з яким Голова парламенту має право звертатися до суду, якщо депутат працює в уряді, і суд, у свою чергу, повинен позбавити депутата його мандата. (Відом. Верхов. Ради України. 1996. №8. Ст.30).

² Див.: Верховна Рада України: парадигми і парадокси. С.47.

часом на основі групи “Аграрники України” утворились фракція Селянської партії України та група “Аграрники за реформи”.

Таблиця 11

**Перелік фракцій і груп у складі Верховної Ради України
XIII скликання (станом на 1 липня 1994 р.)¹**

Фракція, група	К-ть депутатів	Уповноважені представляти в органах ВР
Фракція “Комунисти України за соціальну справедливість і народовладдя”	84	П.Симоненко, Є.Мармазов, Б.Олійник
Фракція Народного Руху України	27	В.Чорновіл, О.Лавринович, В.Ковтунець
Соціалістична фракція	25	І.Чиж, Й.Вінський, С.Кияшко, В.Марченко
Група “Центр”	38	А.Бутейко, В.Коломойцев, В.Яворівський
Група “Аграрники України”	36	С.Довгань, О.Боровик, К.Ващук
Група “Реформи”	27	С.Соболев, В.Лановий, В.Пинзеник, С.Головатий
Група “Єдність”	25	В.Меркулов, В.Алексеев, О.Кужель
Група “Державність”	25	І.Юхновський, Т.Кияк, П.Мовчан, В.Мулява
Міжрегіональна депутатська група	25	М.Азаров, О.Карпов

¹ Див.: Куличичський В.С., Настюк М.І., Тишик Б.Й. Історія держави і права України. С.288; Україна: друга половина ХХ століття. Нариси історії. С.245

Найвагоміше у Верховній Раді був представлений лівий політичний спектр. Найбільшою парламентською фракцією була група “Комуністи за соціальну справедливість і народовладдя”. Фракція мала високий рівень організації, чітку схему керівництва, у своїх діях керувалася програмними документами Комуністичної партії. Вона чинила відчутний вплив на роботу Верховної Ради, зокрема, фактично контролювала діяльність шістьох її постійних комісій.

Досить помітною силою в українському парламенті стали й соціалісти. Фракція створена з числа депутатів-соціалістів і частини депутатів-комуністів, делегованих до фракції, оскільки кількість соціалістів у Верховній Раді була недостатньою для утворення окремої фракції. Фракція дотримувалась помірковано-лівої орієнтації, тісно співпрацювала з комуністами. До лівого крила парламенту належала і депутатська група “Аграрники України”, що була сформована за галузевою ознакою. Фракція представлена переважно управлінською ланкою аграрного сектора, що й зумовило близькість до партій лівого спрямування із спорідненими підходами до вирішення проблем сільськогосподарського виробництва.

Партії правого спрямування (ліберально-демократичної та націонал-демократичної течій) представлені у Верховній Раді депутатськими групами “Реформи”, “Державність” та фракцією “Народний Рух України”. У групі “Реформи” об’єдналися прихильники ліберально-демократичних ідей. У групі “Державність” об’єдналися депутати від УРП, ДемПУ, КУН, які представляли різні напрямки національної ідеології. НРУ відстоював національно-державницькі пріоритети розвитку України.

Парламентський центр уособлювали групи “Центр”, “Єдність”, “МДГ”. Групи мали деякою мірою абстрактну ідеологію, що змусило їх балансувати між лівими та правими.

Отже, жодна з політичних сил, представлених в українському парламенті, не мала сили для утворення парламентської більшості й перебрання на себе політичної відповідальності за діяльність Верховної Ради взагалі. Такий стан речей багато в чому завдячував на той час діючому закону про вибори, який фактично ігнорував нові політичні реалії в Україні. Це зрештою спричинило послаблення ефективності роботи парламенту.

4.3.4. Діяльність Верховної Ради у напрямку реалізації принципу розподілу державної влади

Верховна Рада XIII скликання багато уваги приділяла взаємовідносинам з іншими органами державної влади, які були непростими і часто-густо набували гостроконфліктного характеру. До речі, саме ефективна реалізація принципу розподілу гілок влади є чи не найголовнішою передумовою ефективної діяльності владних державних структур, у тому числі й подолання кризових ситуацій у взаємовідносинах між окремими підрозділами.

Впродовж другої половини 1994 – першої половини 1995 рр. за умов деякої аморфності відповідних конституційних положень особливої гостроти набули стосунки парламенту з виконавчою владою. Деякі з рішень Верховної Ради не завжди були виваженими й оптимальними. Так, у червні 1994 р. було ліквідовано вертикаль державної виконавчої влади по лінії представників президента, що деякою мірою повертало суспільство до принципу “повновладдя влад” на місцевому рівні.

Але 19 липня новообраний Президент Л.Кучма, Прем'єр-міністр В.Масол і Голова Верховної Ради О.Мороз опублікували спільну заяву, в якій проголосили про готовність дотримуватися діючої Конституції і змінювати її положення тільки за доброї волі всіх сторін.

Наприкінці 1994 р. Президент Л.Кучма вніс на розгляд Верховної Ради проект закону про владу, головна ідея якого полягала в конкретизації владних повноважень між законодавчим і виконавчими органами. Зокрема, Верховна Рада мала віддати Президенту істотну частину владних повноважень, тобто наповнити реальним змістом внесену у Конституцію в 1991 р. статтю про запровадження посади Президента як глави держави і глави виконавчої влади.

За оцінкою тодішнього Голови Верховної Ради О.Мороза, яку він виніс вже після закінчення строку її діяльності, цей законопроект, названий “малим конституційним процесом”, до краю загострив політичну боротьбу в суспільстві, особливо всередині Верховної Ради ¹.

Внаслідок затяжних гострих дискусій і всупереч волі певної частини депутатського корпусу 18 травня 1995 р. Верховна Рада на вищевказаній основі прийняла Закон “Про державну владу й місцеве самоврядування”. Закон введено у систему правових актів, що визначають конституційний лад України. Згідно з ним Президент ставав одноосібним главою уряду, склад якого він мав формувати сам, без узгоджень і затверджень Верховною Радою. Президент також очолював й систему місцевих органів державної виконавчої влади. Органами державної влади від обласного до районного рівнів ставали держадміністрації, главами яких Президент повинен був призначати обраних народом голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишалися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. Всі інші повноваження передавались держадміністраціям. Отже, з прийняттям цього Закону Україна перетворювалась з

¹ Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту // Голос України. 1998. 14 травня.

парламентсько-президентської держави у президентсько-парламентську республіку.

Прийняття Закону “Про державну владу” одразу ж призвело до нової проблеми. Справа в тому, що даний Закон було прийнято простою більшістю голосів. Але для введення його в дію вимагалася конституційна більшість, тобто дві третини. Спрямованість партійного спектру парламенту не дозволяла зібрати таку кількість голосів. За умов, що склалися, на думку переважної більшості українських політиків, залишався тільки один варіант розв’язання конфлікту: підписання на період до прийняття нової Конституції конституційної угоди між Президентом і Верховною Радою в особі більшості її членів. Але дебати на цю тему знову затяглися. Відсутність “верховного арбітра” – нової демократичної Конституції України – поглиблювала кризові явища.

В ситуації, що склалася, Президент черговий раз взяв ініціативу у свої руки: видав 31 травня 1995 р. Указ про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентові та Верховній Раді. Одночасно він звернувся до українського народу з поясненням цього надзвичайного кроку. У поясненні наявна державна система називалась деформованою і окреслювався вихід з кризової ситуації: перерозподіл повноважень між законодавчими і виконавчими органами державної влади, створення дійової виконавської вертикалі. Питання в бюлетені вимагало однозначної оцінки “гілок влади”: кому виборці довіряють – Президентові України або Верховній Раді України?

Знову виникла загроза розколу суспільства на непримиренні табори. Однак до опитування справа не дійшла. Сторони черговий раз досягли компромісного рішення. 8 червня 1995 р. Верховна Рада як єдиний законодавчий орган, з одного боку, та Президент як глава держави і глава виконавчої влади, з другого

боку, уклали Конституційний договір “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України¹. За оцінкою президента Спілки адвокатів України В.Медведчука, “дуже добре, що більшість депутатів кінець кінцем погодилася з необхідністю укладення такого договору, оскільки опитування викликало б ще більше негативне розширення політичних сил у суспільстві”².

Конституційний договір є унікальним з правової точки зору документом.

За своєю суттю він був тимчасовим конституційно-правовим нормативним актом, в якому знайшли відображення багато положень конституційних актів, прийнятих у попередній період розбудови незалежної держави. У ньому також містились прямі вказівки на продовження дії раніше прийнятих конкретних законодавчих актів, зокрема таких, як закони України “Про статус народного депутата України”, “Про постійні комісії Верховної Ради України”, “Про вибори Президента України”, “Регламент Верховної Ради України” тощо. При укладенні Договору сторони дійшли згоди, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюватимуться на засадах, визначених Законом “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні” від 18 травня 1995 р., про який вже йшла мова. Окрім того, у Договорі зазначалось, що положення чинної Конституції діють лише в частині, що узгоджувалася із зазначеним договором (ст.61).

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1995. №18. Ст.133.

² Медведчук В. Про теорію і практику конституційного процесу в Україні //Право України. 1995. №8. С.17.

У Конституційному договорі визначалось, що в Україні діє принцип верховенства права (ст.1), і вся повнота влади належить народові, який є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування (ст.2). Особливо підкреслювалося, що державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову (ст.3). Єдиним органом законодавчої влади визнавалася Верховна Рада України, виконавчої – Президент України, здійснюючи її через очолюваний ним уряд – Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади (ст.13, 22). Вже не в перший раз підкреслювалось, що народні депутати України не можуть поєднувати депутатську діяльність з іншою, крім наукової, викладацької та іншої творчої роботи (ст.13). Судову владу в Україні здійснюють виключно суди, систему яких складають Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди.

Конституційний договір також визначав структуру, компетенцію, форми діяльності зазначених державних органів, а також місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Утворювалася система органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались по вертикалі знизу вгору, аж до Президента України. Обласні і районні ради знову позбавили права мати виконавчі органи. Отже, Конституційний договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту¹.

Конституційний договір викликав неоднозначний резонанс у суспільстві. Його прихильники наполягали на тому, що це був чи не єдиний шанс стримати конфронтацію в суспільстві. Президент України Л.Кучма підкреслював, що Договір “фактично

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1995. №18. Ст.133.

вивів нас із конституційної кризи”¹. За оцінками науковців, Конституційний договір не вирішував кардинально державно-правових проблем, але надавав змогу тимчасово уникнути конфронтації між законодавчою та виконавчою владами². Опоненти ж спрямували вістря критики на неправомочність Договору, його згубний вплив на розвиток вітчизняного парламентаризму, ущемлення прав законодавчої структури.

4.3.5. Особливості бюджетної політики

З часом бюджетна політика Верховної Ради. ставала більш досконалою. Впродовж 1994–1996 рр. Верховна Рада визначила процедуру проходження проекту бюджету і звітів щодо його виконання згідно з затвердженим регламентом роботи Верховної Ради; прийняла нову редакцію закону “Про бюджетну систему України”; затвердила Положення про порядок оформлення проекту закону про бюджет; визначила нову структуру бюджетної класифікації; прийняла Закон “Про Рахункову палату Верховної Ради України”; нарешті, в ч.4 ст.85 Конституції України визначила бюджетні повноваження парламенту.

Спираючись на ці нормативні акти, Верховна Рада вийшла на якісно новий рівень бюджетного процесу. Головним його показником став реальний і повноцінний контроль за державним бюджетом. Але деякі депутати ще не зрозуміли повною мірою особливої важливості конструктивної роботи у цьому питанні. Внаслідок безперестанного відволікання депутатів на політизовані питання Верховна Рада постійно зволікала із прийняттям

¹ Кучма Л.Д. У межах правового поля // Вісн. Академії правових наук України. 1996. -№5. С.7.

² Див., напр.: Толика Ю. М., Кушніренко О.Г. Конституційний процес та проблеми становлення основ конституційного ладу України // Вісн. Академії правових наук України. 1995. №4. С.4.

бюджету: наприклад, на 1995 р. — 7 квітня, на 1996 р. — 22 березня поточного року.

4.3.6. Зовнішньополітична діяльність

Налагоджувалися зв'язки з парламентами зарубіжних країн. Відбувався обмін парламентськими делегаціями. З червня 1994 р. (і до кінця поточного року) Голова Верховної Ради О.Мороз виконував обов'язки Голови Парламентської Асамблеї Чорноморського Економічного Співробітництва (ПАЧЕС). Налагоджувалися стосунки з Європейським Союзом. Верховна Рада 10 листопада 1994 р. ратифікувала Угоду про партнерство і співробітництво України з ЄС, підписану 14 червня Президентом України та Головою ЄС. Метою цього партнерства і співробітництва визначалось: забезпечення політичного діалогу, сприяння розвитку гармонійних економічних відносин, підтримка зусиль України по зміцненню демократії і розвитку її економіки та завершенню переходу до ринкової економіки¹.

Починаючи з Декларації про державний суверенітет, Україна завжди підкреслювала своє бажання стати в майбутньому неядерною державою.

16 листопада 1994 р. Верховна Рада ухвалила рішення про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) за умови надання гарантій безпеки з боку ядерних держав. 5 грудня 1994 р. у Будапешті у ході наради ОБСЄ президенти Росії та США і прем'єр-міністр Великобританії надали такі гарантії.

Одним з найголовніших питань, яке зримо виявило політичні настрої окремих депутатів та парламентських груп, стало питання щодо вступу до Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД. Депутати — члени фракцій та груп

¹ Угода про партнерство та співробітництво. Повний текст Угоди, підписаної між Європейським Союзом та Україною в Люксембурзі 16 червня 1994 року. К., 1994. С.6.

“Державність”, “Народний рух України”, “Реформи” та частини групи “Центр” вважали, що таке приєднання не відповідає національним інтересам України. Аргументом вони називали можливість створення нових наддержавних структур в рамках СНД, а також можливість стати потенційним учасником бойових дій у конфліктних зонах¹.

Представники вищеозначених фракцій та груп стояли на позиції прямого діалогу, широкої співпраці з Росією та країнами СНД на засадах рівноправних партнерських відносин, вважаючи їх неможливими в системі МПА. Опоненти ж пов’язували вихід з кризового становища та розвиток України саме з тісною інтеграцією з країнами СНД, у тому числі й політичною, зокрема, намагаючись прийняти рішення щодо вступу Верховної Ради до Міжпарламентської Асамблеї країн СНД. Однак на той час питання не було вирішено.

4.3.7. Підготовка й прийняття нової Конституції

Верховна Рада XIII скликання продовжила роботу у напрямку підготовки й прийняття нової Конституції. Відправним пунктом цієї діяльності став офіційний проект від 26 жовтня 1993 р., про який мова йшла в попередньому параграфі.

Протягом вересня-листопада 1994 р. Верховна Рада визначила та затвердила чисельний склад нової Конституційної комісії. Її очолили на правах співголів Голова Верховна Рада та Президент. Конституційна комісія підготувала новий проект Конституції (в редакції від 24 лютого 1996 р.) і 11 березня прийняла рішення передати його із зауваженнями членів комісії на розгляд Верховної Ради, чим було завершено півторарічну працю комісії над проектом. Проект, за оцінкою експертів, запроваджував президентсько-парламентський варіант “змішаної” рес-

¹ Див.: Верховна Рада України: парадигми і парадокси. С.17.

публіки¹. Саме він склав ту основу, на якій відбулася подальша робота конституційного процесу. Згодом проект допрацювала Тимчасова спеціальна комісія (голова М.Сирота). 28 травня відбулось перше читання проекту Конституції у новій редакції, а 19 червня розпочалося друге читання. Проект комплексно відображав і узгоджував суспільно-політичні настрої численних політичних груп і партій. Проте ніяка з політичних партій не домоглася більш-менш повного віддзеркалення у проекті своїх програм та принципів. Окрім того, представники жодної з політичних течій у парламенті не могли претендувати на конституційну більшість голосів. Але, усвідомлюючи свій обов'язок перед Україною, вони зуміли піднятися над вузькопартійними пристрастями й інтересами.

Нарешті 28 червня 1996 р. Верховна Рада України ухвалила нову Конституцію, що стало закономірним і логічним завершенням тривалого і надзвичайно складного конституційного процесу в Україні.

Аналіз конституційних засад українського парламентаризму подано в наступному параграфі. Щодо значення цього акта в житті держави слід відмітити наступне. З прийняттям Конституції незалежної України настав принципово новий етап у розвитку сучасної української державності. З цією подією завершено складний етап розроблення правових засад розвитку України як демократичної держави і розпочато не менш складний етап реформування законодавства. Тепер усі важливі соціально-економічні, суспільно- й державно-політичні процеси мали здійснюватись у відповідності з Основним Законом. Настала нагальна необхідність узгодження з ним чинного законодавства та законотворчості взагалі. Як підкреслював тодішній голова Вер-

¹ Див.: Шаповал В. Конституція є. На черзі – реалізація її норм // Віче. 1996. Жовтень. С.10-11.

ховної Ради О.Мороз, “необхідно невідкладно прийняти близько 40 законів, які органічно впливають з Конституції і без яких не може повноцінно функціонувати вся правова система”¹. Мались на увазі передусім закони про Конституційний Суд, про Кабінет Міністрів, про Вищу раду юстиції, про вибори, про політичні партії та ін.

4.3.8. Робота на основі нової Конституції

Прийняття нової Конституції України надало можливість розвивати законотворчість на основі усталених правових норм. Парламент України одержав не лише додаткову морально-політичну, а й політико-правову основу своєї діяльності. Діяльність Верховної Ради, вивільненої від необхідності працювати над Основним Законом, значно активізувалася.

За неповні два роки Верховною Радою XIII скликання було розроблено ряд фундаментальних законів, якими деталізовано статус Кабінету Міністрів, державних адміністрацій, Кримської автономії. Саме в цей період вирішено питання, пов’язані з правовим регулюванням діяльності ще кількох найвищих державних органів, зокрема, Конституційного Суду, Вищої Ради юстиції, Рахункової палати та Уповноваженого з прав людини. А Закон “Про Конституційний Суд України” (від 16 жовтня 1996 р.) став першим конституційним законом України.

Особливої уваги заслуговує новий Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (21 травня 1997 р.), який базується на Конституції України, враховує вимоги Європейської Хартії про

¹ Мороз О. «Є основа для подальшої еволюції соціально-економічної системи в цивілізованих формах» // Віче. 1996. Серпень. С.3.

місцеве самоврядування і багаторічну практику діяльності рад в Україні¹. Основними особливостями новоприйнятого Закону є:

1) введення поняття “територіальна громада”, яка є основою місцевого самоврядування;

2) уточнення статусу (а відтак і повноважень) районних і обласних рад, які, залишаючись органами самоврядування, представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Основна особливість діяльності обласних і районних рад полягає у відсутності в них своїх виконавчих органів (їх функції мають здійснювати місцеві державні адміністрації);

3) поява у системі місцевого самоврядування нової посадової особи – сільського, селищного, міського голови, який обирається територіальною громадою і наділяється рядом важливих повноважень. Згідно з Конституцією він очолює виконавчий орган (виконком), але не є членом ради (отже, голови сільських, селищних, міських рад набувають статусу сільських, селищних, міських голів);

4) надання конкретних гарантій діяльності місцевого самоврядування, його самостійності у вирішенні питань своєї компетенції².

Велике значення надавалось створенню належної законодавчої основи здійснення економічних перетворень. Після прийняття нової Конституції суто економічні питання порушувались майже в кожному другому законі чи законопроекті. Завдяки цьому кількість законів з економічного регулювання зросла практично в 1,5 раза, а з питань праці і соціального захисту – в 1,3

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1997. №24. Ст.170.

² Детальний аналіз Закону див.: Самоврядування. Закон є – закон має працювати // Віче. 1997. Липень. С.3–12.

раза¹. Якщо на перших сесіях Верховної Ради XIII скликання визначала й затверджувала основи економічної політики, то в подальшому реформувала їх у програму, а після прийняття нової Конституції деталізувала конкретні напрямки її виконання.

Парламент вдосконалив питання щодо податкового законодавства. В ньому закріплено положення про те, що види, ставки податків встановлюються лише законами України про оподаткування. Беручи до уваги, що раніше оподаткування регулювалось і законами, і указами Президента, і постановами уряду, прийняття цієї норми, беззаперечно, веде до гармонізації законодавства. Зокрема, 12 лютого 1998 р. Президент підписав довгоочікуваний Закон “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян”. Від цього часу громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, отримали право обрати спосіб оподаткування своїх доходів у вигляді фіксованого податку, придбавши відповідний патент. У Законі чітко указані умови придбання патенту, а також вичерпний перелік випадків скасування патенту до закінчення строку його дії.

Активізувалась діяльність Верховної Ради на міжнародній арені. Одним з головних напрямків стала співпраця з Парламентською асамблеєю Ради Європи (ПА РЄ, Україна була прийнята до цієї організації 9 листопада 1995 р.). Сьогодні до РЄ на правах її членів входять 40 країн. Парламентська асамблея – це унікальна форма організації реального співробітництва парламентарів європейських країн. Члени ПА РЄ (286 депутатів з 40 національних парламентів) призначаються національними парламентами, кожна з країн у пропорції з кількістю населення має від 2 до 18 депутатів. Прийняті ПА РЄ рішення мають рекомен-

¹ Див.: Виступ Голови Верховної Ради України Олександра Мороза на заключному пленарному засіданні // Голос України. 1998. 15 квітня.

даційний характер, але їх часто беруть за основу міжнародних угод, так званих “європейських конвенцій”. ПА РЄ збирається на пленарні засідання в Палаці Європи у Страсбурзі чотири рази на рік (січень, квітень, червень, вересень). 22 листопада 1996 р. Верховна Рада прийняла Закон України “Про приєднання України до Часткової угоди про Європейську комісію за демократію через право”.

17 липня 1997 р. Верховна Рада ухвалила Закон України “Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року...” Відповідно до ст.1 цієї Конвенції Україна покладає на себе зобов’язання забезпечувати кожній людині, яка перебуває в межах її юрисдикції, основні права і свободи. Одним з важливих результатів ратифікації Конвенції стало забезпечення права громадянам України звертатися за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини ¹.

4.3.9. Закон про вибори від 1997 року

Верховна Рада України XIII скликання уже в початковий період діяльності, в умовах так званої конституційної кризи 1994–1995 рр., займалася розробкою нового законодавства про вибори народних депутатів в Україні. Офіційна робота над новим виборчим законодавством бере початок з постанови Верховної Ради України від 1 червня 1995 р., якою Постійній комісії з питань правової політики і судово-правової реформи було доручено підготувати і подати на розгляд Верховної Ради проект нового Закону “Про вибори народних депутатів України”. Першим реальним кроком стало положення Конституційного договору, укладеного 8 червня 1995 р. між Президентом України та Верховною Радою України, в якому передбачалася змішана мажоритарно-пропорційна виборча система. Остаточним результатом

роботи Комісії стало подання на розгляд Верховної Ради проекту нового виборчого закону у липні 1995 р. Однак розгляд цього питання було відкладено. Головною перешкодою стало невирішене питання щодо нової Конституції України, в якій містилися б основні питання функціонування парламентаризму в Україні. В Конституції обумовлено, що конкретний порядок виборів народних депутатів України встановлюється окремим законом. Але відсутність конституційного висвітлення деяких основних параметрів виборчої системи (спеціальних правових гарантій виборчих прав громадян, визначення кола суб'єктів висування кандидатів на виборах) спричинила кризову ситуацію в роботі над прийняттям нового Закону про вибори.

Верховній Раді України XIII скликання довелося приймати новий виборчий Закон вже в умовах фактично розпочатої виборчої кампанії. В листопаді 1996 р. була утворена Тимчасова спеціальна узгоджувальна комісія з числа представників депутатських груп і фракцій для доопрацювання та узгодження багатьох законопроектів. Підготовлений Комісією проект Закону про вибори народних депутатів України був прийнятий у першому читанні Верховною Радою України 12 березня 1997 р. Після цього до проекту поверталися ще тринадцять разів.

Нарешті, 14 жовтня 1997 р. новий Закон "Про вибори народних депутатів України" був прийнятий депутатами Верховної Ради. А 25 жовтня, в день офіційного опублікування, Закон набув чинності. Закон запроваджував нову мажоритарно-пропорційну (тобто змішану) систему виборів. Вона передбачає обрання 225 депутатів в одномандатних виборчих округах за принципом відносної більшості, коли переможцем став той кандидат, за якого проголосувало більше число виборців. Друга половина парламенту – 225 депутатів обиралася за списками кан-

¹ Див.: Голос України. 1997. 24 липня.

дидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Уперше громадянам України надавалася можливість обирати не лише між окремими депутатами, а й між окремими партіями. Також вперше у цьому виборчому законі прямо зазначається, що участь громадян України у виборах є добровільною. Вважається, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні на виборах (тобто другого туру не передбачається)¹.

Президент України Л.Д.Кучма у своєму виступі з нагоди підписання Закону про вибори підкреслив, що за значенням його можна поставити відразу за Конституцією України.

Повноваження Верховної Ради України XIII скликання припинилися 12 травня 1998 р. Протягом часу її роботи прийнято 753 закони (у XII – 402), ухвалено 1625 постанов (проти 1134). Безумовно, головним досягненням тодішнього парламенту стало прийняття нової Конституції України, в якій закріплено фундаментальні відправні положення для подальшої розбудови правової системи України, у тому числі і її складової частини – парламентаризму. Окрім того, за 460 днів роботи у пленарному режимі було розглянуто 2800 питань, проведено 8 парламентських слухань з проблем свободи слова, стану освіти, становища молоді.

Активно працювали Комітети Верховної Ради України. Ними протягом зазначеного періоду проведено майже 3500 засідань, на яких розглянуто близько 11,5 тис. питань, а також більше 100 тис. листів і звернень громадян. Комітетами також було організовано і проведено 400 наукових конференцій, семі-

¹ Відом. Верхов. Ради України. 1997. №43. Ст.280.

нарів, “круглих столів”, симпозиумів з найбільш актуальних проблем законотворення.

Керівництво Верховної Ради велику увагу приділяло підвищенню ефективності роботи апарату. Одним з головних напрямків, за якими здійснювалося вдосконалення апарату Верховної Ради в зазначений період, було різне підвищення юридичного, наукового, інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення законодавчого процесу. Вдалося реалізувати рішення Верховної Ради XII скликання щодо утворення Інституту законодавства Верховної Ради України як прикладної науково-дослідної парламентської установи. Розпочала свою діяльність ще одна структура в апараті Верховної Ради – Парламентське видавництво.

Зазначене зростання кількісних і якісних показників діяльності Верховної Ради України у 1994–1998 рр., на думку її Голови О.Мороза, пояснюється насамперед переходом до організації роботи депутатів на новій основі та пов’язаною з цим істотною реорганізацією апарату. По суті, за його оцінкою, “йдеться про фактичне здійснення у цей період парламентської реформи”¹.

Найбільшої ефективності було досягнуто у сфері законодавства про органи державної влади та місцевого регулювання. Достатньо згадати закони про Конституційний Суд, Вищу раду юстиції, Рахункову палату, Уповноваженого з прав людини, місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду національної безпеки і оборони та деякі інші. Ці закони підготовлені на достатньо високому рівні. В них досить чітко визначаються організаційні засади механізму побудови та компетенція відповідальних державних органів, а також права і

¹ Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту // Голос України. 1998. 14 травня.

обов'язки посадових осіб. Саме в цій сфері законодавства вдалося поєднати належне відпрацювання змісту законодавчих актів з їх досить вдалою юридичною технікою.

Втім, Верховна Рада попереднього скликання не у всьому виправдала надії тієї частини виборців, яка у відносно далекому 1994 р. пов'язувала свої надії на призупинення кризових явищ та розвиток країни саме з діяльністю новоутвореного парламенту. Це добре видно на прикладі законодавчого врегулювання сфери економічних відносин: проблем більше, незважаючи на те, що Верховна Рада України приділяла економічним питанням багато уваги. У сфері податкового законодавства справа обмежилася прийняттям нових редакцій законів про оподаткування прибутку підприємств, податку на додану вартість, групу товарів, по яких має встановлюватися акцизний збір, та ін. Нагальною стала потреба в новій редакції Закону про власність, у прийнятті самостійних законів про державні підприємства та про підприємства недержавних форм власності тощо. Не всі види податків, зазначених у Законі “Про систему оподаткування”, мають належне законодавче забезпечення.

Парламенту вдалося певним чином поліпшити стан законодавчого врегулювання бюджетного процесу. Прийнята нова редакція Закону України “Про бюджетну систему України”, затверджені правила розробки і складання Державного бюджету. Але залишилися невирішеними деякі ключові питання, перш за все, створення правового механізму забезпечення своєчасності бюджетних виплат та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів. На жаль, новий Цивільний кодекс України – своєрідна “конституція ринкової економіки”, незважаючи на витрачені кошти і час на його підготовку, пройшов лише перше читання. Отже, не знайшло вирішення

питання створення системи правових механізмів комплексу єдиних ринкових економічних відносин.

Багато законодавчих актів прийнято у сфері соціального захисту і в сфері регулювання праці. Але деякі з них дублюють один одного, не створено комплексну правову систему вирішення зазначених питань. Ще чекає своєї черги новий Кодекс України про працю та соціальне забезпечення населення.

Спадкочемцям передано багато проектів законодавчого реформування судово-правоохоронної системи. Декілька років у парламенті знаходились два проекти нового Кримінального кодексу України. Досі не прийнято нові Кримінально-процесуальний, Кримінально-виконавчий кодекси України, а також Закон України про судоустрій.

Досить активно Верховна Рада реалізовувала інші свої функції – установчу та контрольну. Більше успіхів досягнуто у справі реалізації установчої функції, яка здійснювалась парламентом у повній відповідності з правовими нормами. Виконання ж контрольної функції так однозначно оцінити неможливо. Так, кількісні показники контрольної діяльності парламенту значно зросли. Якщо в 1990–1994 рр. відбулося лише одне парламентське слухання і взагалі не проводилися дні уряду у Верховній Раді, то за час минулого скликання проведено вісім парламентських слухань і 20 днів уряду, на яких розглядалися найактуальніші питання суспільного життя. Але інколи контрольна функція межувала з намаганням підмінити в певних випадках органи попереднього слідства та суд. На думку деяких дослідників, парламент не стільки займався контролем за здійсненням прийнятих ним законів, аналізом основних тенденцій та недоліків у цій сфері, скільки вів розслідування конкретних “справ”¹. Серед цих

¹ Див., напр.: Кулик О. Парламент України: уроки чи пороки? // Юридичн. вісн. України. 1998. № 21. С.3.

справ – афери з трестами, діяльність концерну “Бласко”, зловживання під час ремонту Палацу культури України та ін.

Все-таки, попри деякі недоліки й негаразди, Верховна Рада XIII скликання стала помітним явищем в історії України. Її робота зримо засвідчила незворотність розвитку країни на засадах парламентаризму й демократії. Прийняті Верховною Радою закони, передусім Основний Закон – Конституція України, набутий депутатами досвід парламентської діяльності у поєднанні з іншими надбаннями стали основою подальшого розвитку українського парламентаризму, пов’язаного вже з діяльністю Верховної Ради наступного скликання.

§4. КОНСТИТУЦІЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., стала однією з головних подій в житті молодого держави. Це надзвичайно важливий політико-правовий документ довгострокової дії, який є підґрунтям не лише сучасних, а й майбутніх перетворень в українському суспільстві.

Конституція закріпила в Україні засади державної політики, спрямованої перш за все на забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Вона стала основою для розвитку демократичної і правової держави, в якій людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю. У Конституції простежується надзвичайно цінна і гуманна ідея, що держава функціонує для людини, відповідає перед нею за свою діяльність, а не навпаки. На конституційному рівні було закріплено положення про розподіл державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову. Одним з найважливіших здобутків нової Конституції стало

перше в історії конституційного законодавства України затвердження норм Основного Закону як норм прямої дії.

4.4.1. Повноваження Верховної Ради України

“Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент Верховна Рада України” (ст.75 Конституції України). Верховній Раді України спеціально присвячено окремий розділ Конституції України (розділ IV), а також деякі статті інших її розділів. Різноманітні питання парламентської діяльності визначено також законами України та іншими нормативними актами. В їх числі слід виділити Закон України “Про статус народного депутата” та Регламент Верховної Ради України, який нині, відповідно до Закону України “Про державну владу і місцеве самоврядування України”, набув статусу закону. Особливо слід наголосити, що ці закони повинні не лише жодною мірою не суперечити Основному Закону, а й базуватись на ньому, розвиваючи та доповнюючи ті чи інші положення. Відповідно до ст.8 Конституції закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй.

Згідно з Конституцією, до компетенції Верховної Ради України віднесено:

1. Внесення змін до Конституції.
2. Призначення референдуму.
3. Прийняття законів.
4. Затвердження Державного бюджету, контроль за його виконанням.
5. Визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики.
6. Затвердження загальнодержавних програм.
7. Призначення виборів Президента.
8. Заслуховування звітів Президента.
9. Оголошення стану війни і укладання миру.

10. Прийняття рішень про імпічмент Президента.
11. Схвалення рішень про діяльність Кабінету Міністрів.
12. Погодження кандидатури Прем'єр-міністра.
13. Контроль діяльності Кабінету Міністрів.
14. Затвердження рішень про надання й одержання позик Україною.
15. Призначення, звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією.
16. Призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати.
17. Призначення на посаду та звільнення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.
18. Призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України.
19. Призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України.
20. Призначення половини складу Національної Ради з питань телебачення й радіомовлення.
21. Призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України.
22. Затвердження структури, функцій військових формувань та МВС, Збройних Сил України.
23. Схвалення рішень про надання військової допомоги іншим країнам.
24. Схвалення призначень або звільнення з посади Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.
25. Затвердження або висловлення недовіри Генеральному прокурору.

26. Призначення третини складу Конституційного Суду.
27. Обирання суддів (безстроково).
28. Дострокове припинення повноважень Верховної Ради Криму, призначення позачергових виборів до Верховної Ради Криму.
29. Утворення, ліквідація, зміна статусу, перейменування міст, районів.
30. Призначення виборів до органів місцевого самоврядування.
31. Затвердження указів Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану, мобілізацію, про оголошення надзвичайної екологічної ситуації.
32. Схвалення міжнародних договорів.
33. Здійснення парламентського контролю.
34. Направлення запитів Президенту.
35. Призначення та звільнення керівника апарату Верховної Ради, затвердження кошторису Верховної Ради, структури її апарату.
36. Затвердження об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації.

Конституція України (ст.92) також визначає сфери, що регулюються лише законами України. Серед них першочергово слід виділити: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; правовий режим власності, засади зовнішніх відносин; територіальний устрій України; судоустрій, судочинство; правовий режим державного кордону; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України. Також є загальноприйнятим, що у випадку виникнення якихось колізій між законами вступають в дію принципи переваги закону, що набрав чинності пізніше, спеціального закону над загальним.

Конституцією України також передбачено можливість правового самоудосконалення. За ст.154 законопроект про внесення змін до Основного Закону може бути представлений у Верховну Раду України Президентом України, або не менш ніж третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Згідно зі ст.159 визначено, що відповідний законопроект розглядається парламентом за наявності висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту ст.ст.157 і 158 (про те, що Конституція України не може бути змінена у випадках скасування або обмеження певними статтями прав і свобод громадян, або якщо зміни направлені на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України та ін.).

Нещодавно Конституційний Суд України оприлюднив рішення за поданням Президента України від 2 лютого 1998 р. щодо можливості внесення Верховною Радою змін до Конституції України з тлумаченням ст.ст.158 та 159 Основного Закону. Згідно з оприлюдненим рішенням висновок Конституційного Суду щодо відповідності Конституції законопроекту про внесення змін до Основного Закону для Верховної Ради “є обов’язковим”. Як зазначив суддя-доповідач у цій справі П.Мартиненко, якщо законопроект пройшов експертну оцінку КС і для нього були внесені зміни та доповнення Верховною Радою, проект має бути повернутий до КС для контролю. Водночас він наголосив, що до повноважень Верховної Ради нового скликання не належить доведення до кінця законопроектів про внесення змін до Конституції, розпочатих Верховною Радою попереднього скликання¹.

¹ Див.: Юридичн. вісн. України. 1998. №25. С.2.

4.4.2. Конституційний принцип виключних повноважень Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України і контролю за його виконанням

Під бюджетом держави розуміється сукупність рахунків, які відображають усі ресурси держави і всі її витрати строком на один рік. Парламент передбачає і дозволяє здійснити сукупність таких доходів і витрат держави. Є три відмінні характеристики бюджету держави: він повинен бути річним, єдиним (всі операції з бюджетом мають бути подані в єдиному документі) і універсальним (сукупність наявних доходів до бюджету забезпечує рівень виконання сукупності витрат). Комплекс заходів парламенту у бюджетній сфері характеризується терміном “бюджетний процес”. Під ним розуміється опрацювання проекту бюджету, розподіл державних витрат, контроль за фактичним виконанням бюджету і розробка інших питань, пов’язаних з бюджетом, включаючи податкову політику.

Верховна Рада України відповідно до Конституції України наділена ключовими повноваженнями у фінансово-економічній сфері, у тому числі й щодо Державного бюджету України. До повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (п.4 ст.85). Державний бюджет України встановлюється виключно законом України (п.1 ч.2 ст.92). У частині здійснення цих повноважень Верховна Рада України має беззастережну монополію, її повноваження у цій сфері є виключними.

Виключний характер бюджетних повноважень Верховної Ради України впливає з її статусу і обумовлюється її політичною і функціональною природою, що має пряме відношення до мандату представництва. Саме з цієї функції впливають класи-

чні повноваження парламенту приймати закони, визначати податки та збори, контролювати діяльність Уряду та ін. Абзац 2 ст.95 Конституції України закріплює принципово важливе положення про те, що “виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків”.

Виключні бюджетні повноваження Верховної Ради України мають і функціональну природу, пов’язану з конституційно забезпеченим принципом розподілу гілок влади. У контексті цього поділу виключні бюджетні повноваження Верховної Ради України можуть існувати не інакше, як передбачені законом. Для своєї реалізації вони потребують відповідних дій з боку виконавчої влади, зокрема, Кабінету Міністрів України. Надаючи Державному бюджету України юридичної сили закону, Верховна Рада уповноважує Кабінет Міністрів, по-перше, забезпечити надходження державних доходів, по-друге, здійснити витрачання державних коштів.

Конституція України, закріплюючи монополію Верховної Ради у вирішенні ключових питань Державного бюджету України, визначає і юридичні межі цієї монополії. Верховна Рада України має здійснювати свої виключні бюджетні повноваження лише на підставі, та в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України (ч.2 ст.19).

Основною установою, покликаною контролювати виконання бюджету, є Рахункова палата, яка утворюється Верховною Радою і їй підпорядковується.

Правова основа організації та діяльності Рахункової палати визначається Конституцією України, Законом про Рахункову палату, іншими актами законодавства України, які не суперечать нормам Закону про Рахункову палату. Керівником Рахункової палати є Голова РП, який призначається на посаду Верхо-

вною Радою за поданням Голови Верховної Ради терміном на 7 років. Для опрацювання поточних питань утворюється Колегія Рахункової палати.

Основними завданнями Рахункової палати визначено: 1) організацію і здійснення контролю за своєчасним виконанням доходної та видаткової частин Державного бюджету України; 2) здійснення контролю: за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, за фінансуванням загальнодержавних програм, за дотриманням законності щодо надання Україною економічної допомоги іноземним державам, за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України, за грошовою емісією; 3) аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовку пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому; 4) регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій та ін.

4.4.3. Принцип розподілу державної влади (гілок влади)

Принцип розподілу державної влади (або “обмеженого делегування”, чи розподілу гілок влади) є визначальним принципом, який надає Конституції юридичних властивостей та реального характеру, і створює умови для нормального функціонування державного організму. Він є одним з головних принципів правової держави. Призначення Конституції у суспільстві якраз і полягає головним чином у тому, щоб держава, її органи та посадові особи стримували один одного з метою унеможливлення прояву свавілля держави стосовно своїх громадян.

Згідно зі ст.6 Конституції, в Україні цей принцип знайшов чітке втілення шляхом розподілу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову. Особливо наголошено, що кожна гілка влади обмежена лише тими повноваженнями, які встановлені Конституцією та законами України. Отже, як підкреслює директор Інституту держави і права НАН України Ю.Шемшученко, “проблема розподілу влад принципово вирішена новою Конституцією”¹.

Зупинимось на повноваженнях кожного зі структурних підрозділів системи влади. Повноваження законодавчої влади – Верховної Ради України — викладені вище. Про повноваження Президента України, Кабінету Міністрів та судової гілки влади мова йде в ст.ст.106, 113–116, 124, 125, 150, 151 Конституції України.

В переліку найважливіших повноважень Президента (ст.106) виділимо ті, що першочергово пов’язані з органом представницької влади: 1) забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави; 2) звертання з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 3) призначення позачергових виборів до Верховної Ради; 4) припинення повноважень Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; 5) призначення за згодою Верховної Ради Прем’єр-міністра України, Генерального прокурора України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; 6) внесення до Верховної Ради подання про оголошення стану війни; 7) підписання законів,

¹ Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності // Право України. 1997. №1. С.27.

прийнятих Верховною Радою; 8) право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради.

Взаємозв'язок Кабінету Міністрів з представницьким органом простежується в ст.ст. 85, 87, 113–116 Конституції. Першочергово слід виділити наступні моменти: підконтрольність та підзвітність Верховній Раді у чітко зазначених межах (вказані в переліку повноважень Верховної Ради); необхідність згоди більш ніж половини від конституційного складу Верховної Ради на призначення Прем'єр-міністра; необхідність схвалення Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів; можливість прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінетові Міністрів, що має наслідком його відставку; розробка проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення його виконання, подання Верховною Радою відповідного звіту.

Відповідно до ст.124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України (ст.125). Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди.

Конституційний Суд виконує обов'язки арбітра, який вирішував би конфліктні ситуації і стежив би за тим, щоб гілки влади не перевищували своїх повноважень і не зловживали владою, охороняючи, таким чином, конституційний принцип про розподіл влади в країні. Конституційний Суд складається з 18 суддів:

6 суддів призначає Президент, 6 суддів обирає Верховна Рада, а 6 суддів призначає з'їзд суддів України. Конституційний Суд наділений конституційним правом (ст.150) вирішення питань про відповідність Конституції України: законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Окрім того, Конституційний Суд має повноваження тлумачити Конституцію України та закони України.

У першому випадку до Конституційного Суду можуть звертатися відповідно до Конституції: Президент України; не менше як сорок п'ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради з прав людини і Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

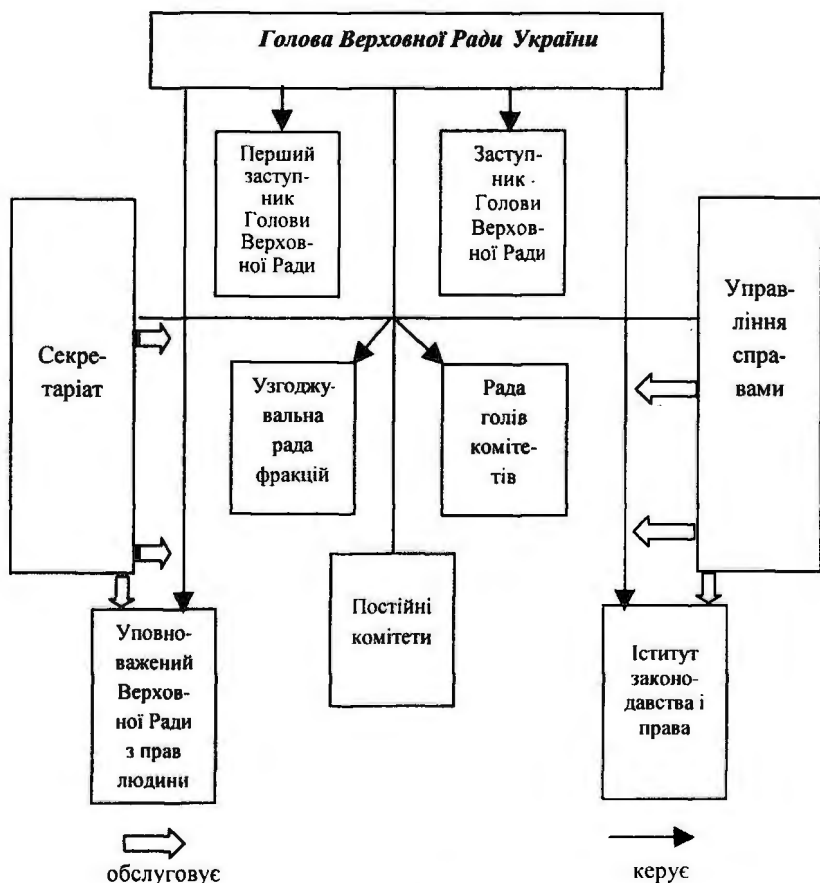
У другому випадку Конституція не визначає, хто саме має право звертатися до Конституційного Суду з питань тлумачення, але це обумовлено в Законі "Про Конституційний Суд" (прийнятий 16 жовтня 1996 р.), де чітко визначено, хто і в яких випадках може звертатися до Суду.

Відомо, що сприйняття і фіксація на конституційному рівні того чи іншого варіанту розподілу влад прямо свідчить про обрання тієї чи іншої форми державного правління. Якщо проаналізувати характер наведених повноважень різних гілок влади, можна зробити висновок, що Україна має змішану президентсько-парламентську систему влади. Конституція надає Президенту широкий спектр повноважень, але одночасно вона залишає парламенту право контролювати окремі дії Президента. Доказом збалансування повноважень також є те, що багато повноважень поділяються між гілками влади, наприклад, призначення суддів Конституційного Суду.

4.4.4. Структура Верховної Ради України, компетенція її підрозділів

Верховна Рада України має багато підрозділів, пов'язаних з діяльністю депутатів, фахівців-експертів, секретарів і обслуговуючого персоналу. На основі Конституції України структура Верховної Ради України має такий вигляд:

Структура Верховної Ради України



Голова Верховної Ради України, згідно зі ст. 88 Конституції:

- 1) проводить засідання Верховної Ради України;
- 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;
- 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;
- 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших країн;
- 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.

Допомагають Голові Верховної Ради України здійснювати свої повноваження Перший заступник Голови Верховної Ради та заступник Голови Верховної Ради. Рада голів комісій і узгоджувальна рада фракцій утворені замість раніше діючої Президії.

Однією з основних ланок у структурі Верховної Ради України є її комітети. Основи їх правового становища визначені Конституцією України і Законом “Про постійні комісії Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 р. Ст. 89 Конституції передбачає перейменування постійних комісій Верховної Ради України у комітети. Ця ж стаття уповноважує комітети Верховної Ради України розробляти законодавчі акти, готувати й обговорювати питання, що перебувають у віданні Верховної Ради.

Згаданий Закон України “Про постійні комісії...” чітко визначає обсяг повноважень комітетів (за буквою закону, “комісій”). Це законотворча робота; збирання, вивчення й дослідження інформації; контроль за виконанням Конституції України та законів України; вивчення ефективності діяльності уряду; участь у складанні й ухваленні державного бюджету та подальший контроль за його виконанням; попереднє вивчення й підготовка висновків щодо ратифікації міжнародних договорів; попереднє обговорення кандидатур на офіційні посади, які підлягають затвердженню на засіданні Верховної Ради.

Згідно з Законом Комітети та підкомітети українського парламенту наділені правом запрошувати свідків до участі в слу-

ханнях з метою подання відповідної інформації. Це є не лише додатковим джерелом підвищення якості законопроекту, що обговорюється, а й свідченням відкритості законодавчого процесу. Комітети Верховної Ради України відповідальні перед Верховною Радою і їй підзвітні, вони не мають владних повноважень. Відповідно до регламенту Верховної Ради України “депутат має право і повинен бути членом лише однієї постійної комісії” (ст.4.4.2). Ця ж стаття забороняє Голові Верховної Ради та його заступникам бути членами постійних комітетів (комісій).

Народні депутати мають право утворювати у парламенті партійні групи (фракції). У Конституції України фракції, або парламентські групи, не згадуються. Проте ст. 36 дає українським громадянам право об’єднуватися у політичні партії для задоволення своїх політичних інтересів. Правовою основою юридичного визнання й регламентації діяльності парламентських фракцій є регламент Верховної Ради. Фракції відіграють важливу роль у законодавчому механізмі. Той факт, що їх потрібно сформувавши на першому засіданні парламенту, навіть до виборів Голови Верховної Ради і до формування інших органів, зокрема комітетів, є свідченням їхньої важливості. Фракція має право (розділ 4, ст. 4.2.3.) на: пропорційне представництво в усіх органах Ради; висловлення у будь-який час на сесії своєї думки з приводу законопроектів; продовження обговорення законопроекту навіть після припинення його розгляду на сесії (це право надається лише тій фракції, яка є ініціатором законопроекту); співпрацю з іншими фракціями через створення неформальних груп. Керівники фракцій відіграють важливу роль в організації фракційної діяльності. Вони складають розклад засідань, забезпечують відвідання засідань і сесій парламенту членами партії, стежать за тим, щоб партійні однодумці голосували згідно з лінією фракції.

Вони також представляють фракції під час прийняття важливих рішень у парламенті.

Апарат Верховної Ради складають Секретаріат, Інститут законодавства, Управління справами та Парламентське видавництво. Завданнями Секретаріату визначено: 1) аналітичне, науково-експертне, юридичне та інформаційне забезпечення законодавчого процесу; 2) організаційне забезпечення законодавчого процесу і управління; 3) документаційно-технічне забезпечення; 4) забезпечення зовнішніх зв'язків Верховної Ради України¹. Функції Секретаріату Верховної Ради є складними і відповідальними. Вони вимагають від працівників апарату високої компетентності, професіоналізму, вміння працювати в умовах постійної зміни завдань і обставин. Необхідно особливо підкреслити, що Секретаріат як ключовий структурний підрозділ апарату не має статусу самостійного органу влади чи управління, а є необхідною і важливою допоміжною структурою, яка забезпечує функціонування законодавчої влади. Інститут законодавства повинен забезпечити належну наукову базу законотворчої діяльності Верховної Ради.

4.4.5. Статус народного депутата

На сьогоднішній день загалом визначено і статус народного депутата. У Присязі народних депутатів України (ст. 79) сказано, що депутати зобов'язані дбати про благо своєї країни та добробут українського народу. Закон України “Про статус народного депутата” (від 17 листопада 1992 р.) підкреслює: “Народні депутати України є уповноваженими й відповідальними представниками народу України у Верховній Раді України”. Ст. 78

¹ Див.: Пояснювальна записка до Постанови Верховної Ради України про структуру апарату Верховної Ради Управління (від 3 липня 1997 року) // Практика парламентаризму. К., 1997. С.14–16.

Закону чітко визначила, що депутат працює на постійній основі і не має права одночасно працювати в законодавчому і виконавчому органах. Участь у засіданнях Верховної Ради, комітетів, груп і фракцій є першочерговим обов'язком народних депутатів.

Згідно зі ст. 93 Конституції України народні депутати наділені правом законодавчої ініціативи (таке право також належить Президентові України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України). Це право гарантується обов'язковим розглядом внесеного документа законодавчої ініціативи на засіданні Верховної Ради України з прийняттям рішення щодо нього, забезпеченням права виступу ініціатора внесеного документа законодавчої ініціативи на парламентському засіданні при його розгляді (Закон України "Про статус народного депутата", ст. 11). Законопроект народного депутата за структурою повинен відповідати вимогам, викладеним у регламенті Верховної Ради (глава 6.2.). Структура законопроекту повинна містити послідовно викладені назви частин, розділів, глав, статей. Статті законопроекту повинні містити однозначне розуміння проблеми, бути викладені у такій редакції, щоб стосовно них можна було відповісти "так" або "ні".

Народному депутату також гарантовано право робити запит: отримувати інформацію від виконавчої влади. Народний депутат має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, міністрів, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій, які зобов'язані повідомити народному депутату про результати розгляду його запиту.

Народний депутат також має можливість отримувати інформацію на сесії безпосередньо від управлінських структур у "День уряду".

У згаданому законі визначені й стосунки між депутатом та його виборцями. Депутат України, в його виборчому окрузі (ст.ст.18–25) має такі права і обов'язки:

Права: 1) участь у засіданнях органів виконавчої влади, коли обговорюються питання, що стосуються виборців депутата; 2) подання, на вимогу виборців, запитів з метою отримання інформації від органів виконавчої влади; 3) участь у засіданнях місцевих рад, громадських організацій та військових частин.

Обов'язки: 1) підтримування тісних контактів з виборцями, регулярне їх інформування про депутатську діяльність; 2) контроль за виконанням законів, постанов та приписів; 3) вивчення громадської думки, потреб та запитів громадян; 4) ведення прийому виборців; 5) передання після виборів своєї виборчої програми для публікації у місцевій пресі.

У ст.25 Закону “Про статус народного депутата” сказано, що принаймні раз на рік депутат зобов'язаний звітувати перед своїми виборцями, а виборці у будь-який час, зібравши попередньо 200 підписів, мають право вимагати, щоб депутат відзвітував про свою діяльність. У цьому ж Законі вказувались також підстави, на основі яких виборці мають право позбавляти депутата місця у парламенті. Але в діючій Конституції (ст.81) переліку причин дострокового припинення депутатських повноважень вищезазначене положення вже не зустрічається.

За Конституцією (ст.80) також гарантується депутатська недоторканність, яка є однією з необхідних правових умов для ефективного та безперешкодного здійснення народними депутатами своїх повноважень. Її сутність полягає в тому, що народні депутати України мають додаткові гарантії особистої недоторканності, зумовлені особливим характером їх статусу. Так, народний депутат України не може бути притягнений до кримі-

нальної відповідальності, затриманий чи заарештований без попередньої на те згоди Верховної Ради України.

4.4.6. Законодавчий процес в Україні

Право законодавчої ініціативи належить, згідно зі ст.93 Конституції України, Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

На шляху перетворення законопроекту в закон існує декілька етапів, визначених згідно з регламентом Верховної Ради України:

1. Підготовка проекту закону.
2. Внесення проекту до Верховної Ради.
3. Реєстрація законопроекту.
4. Попередній розгляд проекту.
5. Розгляд проекту в комітетах Верховної Ради.
6. Внесення проекту на розгляд на пленарному засіданні.
7. Внесення питання про розгляд проекту до порядку денного.
8. Перше читання законопроекту.
9. Внесення поправок.
10. Підготовка проекту до другого читання.
11. Друге читання проекту.
12. Третє читання проекту.
13. Оформлення документа.
14. Розгляд закону Президентом.
15. Розгляд зауважень Президента.
16. Опублікування.¹

¹ Див.: Законотворення – основна функція парламенту. Посібник. К.,1997. С.6-8.

Примітки:

1. до п.2 – правом внесення проектів до Верховної Ради наділені лише суб'єкти законодавчої ініціативи, коло яких чітко окреслено у ст.93 Конституції України.
2. до п. 4 – керівництво Верховної Ради (Голова Верховної Ради або його заступники) розглядає проект і направляє у відповідні профільні комітети Верховної Ради. Проект може також бути направлений для розгляду і висновків до Уряду, інших органів державної влади і управління.
3. до п. 9 – подають письмові тексти поправок до комітету, якому Верховна Рада доручила доопрацювання проекту, суб'єкти законодавчої ініціативи.
4. до п. 8, 11, 12 – в разі необхідності – відсутності необхідного рішення про схвалення – перше, друге або третє читання можуть бути проведені повторно, в тому числі по кілька разів, або проект взагалі відправляється на доопрацювання.
5. до п. 13 – голова Верховної Ради підписує закон (постанову) після візування в юридичному, редакційному і протокольному відділах.
6. до п. 14 – підписаний Головою Верховної Ради закон подається на підпис Президенту, який протягом 15 днів або підписує його, або накладає “вето” – повертає до Верховної Ради для повторного розгляду із своїми зауваженнями.
7. до п. 15 – Верховна Рада розглядає зауваження Президента і приймає рішення про їх врахування або відхилення (2/3 конституційного складу Верховної Ради – 300 голосами). Це рішення є остаточним, і після підпису Президента закон передається на опублікування.
8. до п. 16 – закон, підписаний Президентом, і постанова Верховної Ради, підписана Головою Верховної Ради, пе-

редаються до засобів масової інформації для опублікування. Офіційними текстами законодавчих актів вважаються публікації в газеті “Голос України”, а також у “Відомостях Верховної Ради України”.

9. Розгляд і прийняття рішень з деяких питань, що мають невідкладний характер, або при внесенні короткого за обсягом документа, може відбуватися за скороченою схемою, зокрема, без поділу процедури на перше і друге читання.

Таким чином, є всі підстави, щоб стверджувати: нова Конституція має сприяти подальшому розвитку законодавства і правової системи України в цілому.

§ 5. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ XIV СКЛИКАННЯ

Верховна Рада України XIV скликання, яка зібралася на своє перше засідання 12 травня 1998 р., знаменувала початок нового етапу в історії вітчизняного парламентаризму. Її діяльність базується на попередніх здобутках українського парламентаризму: історичних традиціях, законах і розробках Верховної Ради попередніх двох скликань. Першочергово це пов’язано з прийнятою 28 червня 1996 р. Конституцією України, яка стала вагомим підґрунтям подальшого реформування політичної системи держави на засадах демократії і парламентаризму. Основою для деяких суттєвих змін, пов’язаних з українським парламентаризмом, став новий Закон про вибори.

4.5.1. Вибори — 98

Вибори до Верховної Ради XIV скликання проходили на основі нового Закону про вибори. Вперше в історії українського парламентаризму вони проходили за змішаною системою. Отже,

єдина виборча кампанія фактично розділилася на дві складові: одна — в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, інша — в одномандатних виборчих округах. Також запроваджувалася принципово нова процедура голосування. Волевиявлення виборця базувалося на позитивному ставленні до кандидата чи партії, тобто виборцю досить було поставити позначку у виборчому бюлетені проти прізвища кандидата чи партії, за які він голосував.

Справу організації і проведення виборів було покладено на Центральну виборчу комісію (ЦВК) на чолі із заслуженим юристом України М.Рябцем, повноваження якої визначались спеціальним законом України.

Виборча кампанія по виборах народних депутатів України розпочалася 14 листопада 1997 р. Загальна увага була прикута до новоутвореного багатомандатного загальнодержавного виборчого округу. Із 53 партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України станом на 14 січня 1998 р., рішення про участь у виборах було прийнято 44 партіями, з них 19 вирішили за доцільне створити виборчі блоки. До ЦВК подали необхідні документи для реєстрації (із зібраним мінімумом у 200 тис. підписів на свою підтримку) 34 політичні партії і виборчі блоки партій, 25 партій та 9 виборчих блоків партій. Дві політичні партії — Партію більшовиків-комуністів та Партію слов'янської єдності — позбавили участі у виборах, оскільки, за визначенням ЦВК, “список кандидатів у депутати від цих партій був сформований не представницьким органом партії, як цього вимагає Закон, а іншим партійним органом”¹. Ще двом політичним угрупованням — партії “Жінки України” та партії національного врятування України — відмовлено в реєстрації списків їх кандидатів у депу-

¹ Парламент України: Вибори-98. Інформ.-аналіт. вид. Ч.1. К., 1998. С.9, 159.

тати за порушення вимог Закону¹. Отже, виборчий марафон долали 30 українських політичних партій та блоків. У пресі неодноразово публікувались програми та платформи політичних партій². Також наводився їх аналіз³.

ЦВК та окружні виборчі комісії проробили великий обсяг роботи, направленої на підготовку виборів в одномандатних виборчих округах. Передусім були утворені нові територіальні округи — 225 замість 450 традиційних, виборчі дільниці. На основі численних пропозицій було прийнято Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону “Про вибори народних депутатів України”. Зокрема, була зменшена кількість підписів (від 1500 до 900), які мали зібрати самовисуванці та кандидати від трудових колективів і зборів громадян⁴. А за окремою постановою висуванцям від політичних партій або блоків партій взагалі дозволили не збирати підписів на свою підтримку, оскільки самі партії вже зібрали достатню кількість підписів на свою підтримку. До справи виборів підключили і Конституційний Суд України. Першою з проблем, яку неоднозначно інтерпретували, була ст. 27 виборчого Закону про службову відпустку кандидатів на час виборчої кампанії. Конституційний Суд дав тлумачення, що це є правом, а не обов’язком кандидата. Окрім того, неконституційним визнано положення Закону, згідно з яким здійснення виборчого права призупинялося для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, — на час перебування у цих місцях.

¹ Там же. С.10, 159.

² Див., напр.: Передвиборчі програми й платформи [українських політичних партій] // Віче. 1998. №2. С.3-136; Партії і виборчі блоки (історична довідка) // Парламент України: Вибори-98. Інформ.-аналіт. вид. К., 1998. Ч.1. С.33-51.

³ Див., напр.: Балакірева О., Мельниченко В. Самореалізація багатопартійності. Електоральний потенціал українських політичних партій напередодні виборів // Віче. 1998. №2. С.149-159.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. 1997. №43. Ст.280.

Отже, на вибори йшли 30 політичних партій та виборчих блоків партій, в списках яких було зареєстровано 3539 осіб. В одномандатних виборчих округах на день виборів було зареєстровано 3962 кандидати, прізвища яких були внесені до бюлетенів для голосування. У середньому на один мандат претендувало 18 кандидатів у депутати. Кількість зареєстрованих кандидатів коливалася у різних округах від 3 до 37 осіб. Найбільше – у виборчому окрузі 218 (м.Київ), найменше – у виборчому окрузі 73 (м.Іршава, Закарпатська обл.). Із вказаної загальної кількості кандидатів у народні депутати в одномандатних виборчих округах 2242 особи, що складає 56,6%, висунуті політичними партіями та виборчими блоками партій¹.

29 березня 1998 р. вибори до Верховної Ради України XIV скликання відбулися. У голосуванні взяло участь 26,753 млн чол., або 70,73% виборців, занесених до списків. У деяких виборчих округах, внаслідок визнання виборів недійсними, були проведені повторні вибори. На час відкриття першої сесії було зареєстровано 430, за станом на 10 вересня 1998 р. – 444, а на 1 січня 1999 р. – 448 народних депутатів України.

В багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі голоси виборців пропорційно розділили між собою 8 політичних партій та виборчих блоків партій, які домоглися перевищити вказаний чотиривідсотковий бар'єр. Найбільше голосів здобула Комуністична партія України – 24,65% (84 мандати). За нею йшли Народний Рух України – 9,4% (32 мандати), виборчий блок Соціалістичної партії України та Селянської партії України “За правду, за народ, за Україну!” – 8,56% (29 мандатів), Партія Зелених України – 5,44% (19 мандатів), Народно-демократична партія – 5,01% (17 мандатів), Всеукраїнське об'єднання “Громада” – 4,68% (16 мандатів), Прогресивна соціалістична

¹ Див.: Парламент України: Вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. Ч.1. С.249;

партія України – 4,05% (14 мандатів), Соціал-демократична партія України (об'єднана) – 4,01% (14 мандатів)¹.

Серед народних депутатів, обраних в одномандатних виборчих округах, безпартійних було 114 осіб, тобто 51,12%. Пригадаємо, що їх пропорційна кількість серед кандидатів у депутати була значно меншою, становила усього 43,4%. Звідси випливає далеко не риторичне питання щодо ефективності партійної агітації в одномандатних виборчих округах. Різнобарвною була партійна палітра таких депутатів: найбільше 38 (17,04%) – від КПУ, далі 14 (6,28%) – від НРУ, 12 (5,38%) – від НДП, 8 (3,59%) – від Аграрної партії України, 7 (3,14%) – від Всеукраїнського об'єднання “Громада”. Ще 17 партій отримали меншу кількість народних депутатів, обраних в одномандатних виборчих округах².

Багато народних депутатів (150, або 33,5%) обрані вдруге. Повторне здобуття депутатського мандата пов'язано не лише з набутим досвідом парламентаризму, а й із суто особистими якостями депутата: професійністю, якостями політичного лідерства, порядністю та ін. Але лише одиниці з них (24 особи) були депутатами Верховної Ради XII і XIII скликань. З них 12 осіб були обрані в загальнодержавному виборчому окрузі, і також 12 – в одномандатних виборчих округах. Вважаємо за необхідне назвати прізвища тих дванадцяти депутатів, які тричі особисто долали непростий шлях виборчого марафону: О.Бандурка (в.о. 175, Харківська обл.), С.Головатий (в.о. 222, м.Київ), М.Косів (в.о. 116, м. Львів), В.Марченко (в.о. 161, Сумська обл.), П.Мовчан (в.о. 152, Рівненська обл.), О.Мороз (в.о. 92, Київська обл.), В.Пинзеник (в.о. 117, м.Львів), Л.Танюк (в.о. 166, Тернопільська обл.), В.Череп (в.о. 158, Сумська обл.), О.Шеховцов

¹ Див.: Парламент України: Вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. Ч.2. С.131–133.

² Див.: Парламент України: Вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. Ч.2. С.383–384.

(в.о. 52, Донецька обл.), В.Шишкін (в.о. 133, м.Одеса), В.Яценко (в.о. 66, Донецька обл.).

За освітнім рівнем вищий депутатський корпус нашої країни не поступається парламентам передових країн світу. Достатньо сказати, що 430 народних депутатів (96%) мають вищу освіту. Перше місце посідають представники інженерно-будівельних професій (36,4%), на другому місці – освітяни (16,1%), далі – фахівці менеджменту, економісти (12,7%), юристи (10,5%). Порівняно із депутатським корпусом попереднього скликання на 1,4% збільшилася кількість депутатів, які мають наукові ступені, вчені звання (34 доктори наук, 69 кандидатів наук)¹.

4.5.2. Початок роботи. Обрання керівних посад

Для підготовки роботи першої сесії Верховної Ради XIV скликання була створена Тимчасова підготовча група на чолі з народним депутатом доктором юридичних наук О. Бандуркою.

Верховна Рада XIV скликання розпочала роботу 12 травня 1998 р. Перше засідання новоутвореної Верховної Ради до обрання Тимчасової Президії вів Голова Тимчасової підготовчої групи. До Президії увійшли лідери найчисельніших партійних груп: Ю.Костенко, П.Лазаренко, А.Матвієнко, О.Мороз, П.Симоненко. Наступного дня Постановою «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» був встановлений новий порядок створення депутатських фракцій. Передбачалося, що парламентські фракції формуються виключно народними депутатами України на основі політичних партій та виборчих блоків партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр на вибо-

¹ Див.: Парламент України: Вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. С.620.

рах до Верховної Ради, за умови, що до складу кожної з фракцій входить не менш як 14 народних депутатів¹.

Доволі складним виявилось питання обрання Голови Верховної Ради. Розгляд питання розпочався 15 травня. Впродовж декількох тижнів внаслідок відсутності сформованої парламентської більшості не набирали потрібної кількості голосів (простої більшості від конституційного складу, тобто 226 голосів) ані лідери політичних партій, ані впливові позапартійні депутати, які могли б об'єднати навколо позитивної роботи більшість парламентарів. Найбільшу кількість голосів збирали то комуніст П.Симоненко, то соціаліст О.Мороз, то представник НДП І.Плющ, то безпартійний О.Бандурка. Але кожного разу їм бракувало декількох голосів. Нарешті 7 липня, після майже двомісячного марафону, Головою Верховна Рада було обрано члена Селянської партії України О.Ткаченка, кандидатура якого збрала 232 голоси.

Вирішення проблеми, пов'язаної з обранням Голови Верховної Ради, дозволило оперативно вирішити питання про обрання його заступників та голів комітетів Верховної Ради. Вже 9 липня Першим заступником Голови Верховної Ради було обрано члена СДПУ(о) В.Медведчука, а заступником – комуніста А.Мартинюка. А наступного дня була прийнята Постанова “Про обрання голів комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання”.

Таблиця 12

Перелік Комітетів та персональний склад голів Комітетів Верховної Ради України XIV скликання²

Назви Комітетів	Голови Комітетів	Фракції	Партійність
З питань правової реформи	В.Сіренко	КПУ	КПУ
З питань державного будівництва,	О.Кушнір	КПУ	КПУ

¹ Голос України. 1998. 14 травня.

² Вибори 98: Документи, статистичні дані, аналіз. К., 1998. С.681–700.

місцевого самоврядування і діяльності рад			
3 питань соціальної політики і праці	Є.Марчук	СДПУ (о)	Б/п
3 питань охорони здоров'я, материнства і дитинства	С.Шевчук	НДП	НДП
3 питань молодіжної політики, фізкультури і спорту	І.Кириленко	"Громада"	Б/п
3 питань науки та освіти	П.Семиноженко	НДП	Б/п
3 питань культури і духовності	Л.Танюк	НРУ	НРУ
3 питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій	С.Гуренко	КПУ	Б/п
3 питань бюджету	Ю.Тимошенко	"Громада"	"Громада"
3 питань фінансів і банківської діяльності	В.Альошин	НРУ	НРУ
3 питань промислової політики	А.Кінах	НДП	НДП
3 питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки	М.Ковалко	НДП	НДП
3 питань будівництва, транспорту і зв'язку	Ю.Крук	НДП	б/п
3 питань аграрної політики і земельних відносин	О.Мороз	"Лівий центр"	СПУ
3 іноземних справ і зв'язків з СНД	Б.Олійник	КПУ	КПУ
3 питань екологічної політики, природокористування і ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи	Ю.Самойленко	ПЗУ	ПЗУ
3 питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю	Ю.Кармазін	"Громада"	б/п
3 питань національної безпеки та оборони	Г.Крючков	КПУ	КПУ
3 питань Регламенту, депутатської етики та організаційної роботи Верховна Рада України	В.Омеліч	"Громада"	"Громада"
3 питань свободи слова і інформації	І.Чиж	"Лівий центр"	СПУ

З прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин	Г.Удовенко	НРУ	б/п
У справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів	В.Луценко	КПУ	КПУ

4.5.3. Перший рік роботи Верховної Ради XIV скликання

До кінця поточного 1998 р. Верховна Рада розглянула близько 300 законопроектів, з них 90 законів прийняті в цілому, а 37— в першому та другому читаннях¹. Розглядалися переважно економічні питання, які загалом можна розділити за трьома напрямками: податкової політики, проблем інвестування, створення вільних економічних зон. Їх важливість, особливо перших двох, є доволі значною.

25 червня 1998 р. Постановою Верховної Ради України затверджено Державну програму боротьби зі злочинністю. Передумовою прийняття цього документа, як зазначено у його преамбулі, є те, що “криміногенна ситуація, яка склалася в Україні, перетворилася у найбільш небезпечне соціальне лихо, що створює серйозну загрозу розбудові незалежної держави...”

Згодом було відмінено Постанову від 13 травня, яка регламентувала порядок утворення парламентських фракцій. Від самого початку партійної структуризації парламенту за новим принципом (до цього депутатські групи (фракції) створювалися народними депутатами України добровільно як на основі партійної приналежності, так і на позапартійній основі) зазначена зміна викликала вельми неоднозначне ставлення з боку ряду парламентарів, особливо мажоритарників. Нагадаємо, що деякі фракції (НДП, “Громада”, СДПУ(о) розрослися за рахунок вступу до їх складу переважно позапартійних депутатів або мажори-

¹ Підраховано: Медведчук В. Не втратити механізми контролю // Голос України. 1998. 30 груд.

тарників. Група парламентарів (51 чол.) звернулася до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо визнання неконституційності вищезгаданої постанови. Вони вважали, що положення Постанови суперечать частинам 4–5 ст.36 Конституції України, в яких йдеться про те, що ніхто не може бути примушений до вступу до будь-яких об'єднань громадян або обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій чи громадських організацій. На їхню думку, зазначений порядок утворення фракцій є дискримінаційним щодо інших політичних партій і виборчих блоків партій, а відтак порушується і рівність прав народних депутатів України, передбачена на законодавчому рівні.

17 листопада розпочався розгляд цієї справи Конституційним Судом, який 5 грудня прийняв рішення про невідповідність Конституції змін до Регламенту Верховної Ради, внесених у травні 1998 р., за якими фракції у парламенті можуть створюватися лише партіями, котрі подолали 4-відсотковий бар'єр. Незабаром після цього рішення було утворено нову парламентську фракцію під назвою “Реформи – центр”, до складу якої увійшло 14 народних депутатів, зокрема, В.Пинзеник, М.Сирота, І.Білас, М.Ратушний та ін. Із фракції НРУ до фракції “Реформи – центр” увійшли І.Драч та В.Борзов. Згодом порідів партійний список ПСПУ.

Верховна Рада також активізувала діяльність на міжнародній арені. В грудні 1998 р. на пленарному засіданні ПАЧЕС в Санкт-Петербурзі заступником голови було обрано українського народного депутата О.Чародєєва. 17–18 грудня 1998 р. парламентська делегація Верховна Рада на чолі з Головою Верховної Ради О.Ткаченком виїжджала до Москви. Великого резонансу набув його виступ у Державній Думі Росії. Звернення до російських парламентарів якнайшвидше підписати “Договір про дружбу,

співробітництво і партнерство” знайшли загальне схвалення, за винятком російських радикалів типу Лужкова чи Жириновського. Голова Верховної Ради справедливо підкреслював, що “ратифікація Договору є індикатором стану двосторонніх відносин”¹. Неоднозначну ж реакцію викликали ідеї єдиного економічного простору, єдиного Чорноморського флоту, нарешті, необхідності приєднання Верховної Ради до Міжпарламентської Асамблеї (МПА СНД). Зокрема, колишні політв’язні у колективному Зверненні до народних депутатів розцінили цей виступ як “акт національної зради і політичної диверсії проти Української держави”².

Рішення про вступ до МПА було прийнято 3 березня 1999 р. Оцінки цього кроку були діаметрально протилежні: від повного схвалення до надмірної критики³.

¹ Див.: Голос України. 1998. 22 груд., 23 груд.

² Див.: Звернення до депутатів Верховної Ради України // Укр. Слово. 1998. 24 груд.

³ Див., напр.: Сидоржевський М. День ганьби // Укр. Слово. 1999. 4 берез.

Сучасний український парламентаризм: досягнення, проблеми, перспективи (замість післямови)

Верховна Рада України відповідно до Конституції України є єдиним представницьким органом і єдиним виразником суверенної волі народу (Президент – представник держави), а також єдиним законодавчим органом держави. Представницький і законодавчий орган України розвивається в дусі традицій і законмірностей цивілізованих країн. В цих країнах сьогодні поступово відбувається еволюція політичної системи, пов'язана з парламентаризмом. Роль парламентів суттєво трансформується з огляду на загальну демократизацію суспільних відносин. Парламенти об'єктивно є чинником стабільності й суспільного прогресу. Звичайно, тенденція до сприйняття таких цінностей є характерною для українського суспільства, зокрема, і Верховної Ради. Українське поняття парламенту в своїх основних рисах віддзеркалює елементи європейської конституційно-правової спадщини.

Верховна Рада України відіграла величезну роль у справі становлення й розвитку сучасної української державності. Вона полягає передусім у законотворенні, створенні єдиних правил співжиття для всіх, що є основною функцією. За десять років діяльності парламенту видано більше тисячі законів. Загалом визначені правові основи суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку. Етапними як для країни, так і для самого парламенту стали Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, нарешті, нова Конституція. В чинній Конституції України поняття парла-

менту органічно пов'язане з фундаментальними засадами демократичної правової держави (ст.1), народного суверенітету (ст.5), поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст.6), верховенства права, найвищої юридичної сили Конституції України (ст.8), невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини (розділ II).

В діяльності Верховної Ради досить важливою є робота щодо прийняття Закону про державний бюджет. Укладачі парламентського видання, присвяченого бюджетним проблемам, правильно підкреслили: "Оскільки державний бюджет будь-якої країни визначає роль і склад державного сектора економіки, він багато важить у віддзеркалюванні пріоритетів влади"¹. Але становлення бюджетної системи незалежної України іде важким шляхом. Нюанси бюджетної політики з часом змінювались. Для Верховної Ради XII скликання пріоритетним було питання відокремлення бюджету України від союзного бюджету. З часом першочергового значення набув пошук оптимальної моделі бюджету. На шляху до цього знаходиться чимало перешкод, найголовнішою з яких слід вважати визначення співвідношення виробничих та соціальних затрат. Відомо, що за принципом переважання тих чи інших затрат стоять конкретні політичні сили. Зокрема, представники деяких з них намагаються збільшити соціальні витрати, часто-густо не рахуються з реальними можливостями. При роботі над прийняттям бюджету обов'язково слід пам'ятати дві речі. По-перше, що бюджет складається як з доходів, мобілізованих державою через сукупність податків та зборів, так і з розподілу цих доходів через видатки на різноманітні потреби. По-друге, що бюджет обов'язково є компромісом між прихильниками поміркованих та занадто радикальних принци-

¹ Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду. Посібник. К., 1997. С.3.

пів соціальних затрат. Відтак нагальним завданням Верховної Ради є конкретний розрахунок державного капіталу, урівноваження затратних категорій. Однією з головних проблем також є забезпечення того, щоб кошти справді використовувалися відповідно до закону про бюджет. Тут велику роль має відігравати Рахункова палата.

В перехідних суспільствах, яким є й сучасна Україна, велику роль відіграє виборче законодавство, яке є дійовим інструментом формування демократії та демократичних інститутів. Саме в ньому виявляється дійсний характер і суть демократії як громадянської форми політичної свободи, а також правової держави з верховенством народовладдя. Систему комплексного інституту виборчого законодавства про вибори народних депутатів України складають чотири групи законодавчих актів: Конституція України, виборчий закон, нормативно-правові акти конституційного законодавства, галузеві нормативно-правові акти конституційного законодавства. Діюче виборче законодавство загалом забезпечило ефективне проведення попередньої виборчої кампанії 1998 р.

Одночасно вибори 1998 р. висвітлили низку проблем, пов'язаних із становленням політичної демократії в Україні, у тому числі й підходів до організаційно-правових форм реалізації прямого народовладдя шляхом виборів. Так, сучасна організація демократичного виборчого процесу вимагає закріплення нового статусу системи виборчих комісій. На думку Голови ЦВК М.Рябця, виборчі комісії повинні працювати на постійній основі, також необхідно вдосконалити визначення їх правового статусу, зокрема, розширити компетенцію, щоб створити справді реальний механізм впливу вищого виборчого органу на забезпе-

чення виборчого процесу¹. Потребує вдосконалення і Закон України “Про вибори народних депутатів України”, декілька статей якого визнані Конституційним Судом України неконституційними. Це ж можна сказати і про правове регулювання процедури висування кандидатів у депутати, реєстрацію кандидатів, проведення передвиборної агітації, механізм визначення результатів голосування та підсумків виборів, визнання виборів недійсними. Особливої уваги заслуговує удосконалення механізму судового захисту виборчих прав громадян та оскарження порушень виборчого законодавства України.

Останнім часом набуває поширення ідея скасування чотиривідсоткового бар’єру як дискримінаційного стосовно громадян, які віддали свої голоси за партії, що не подолали вказаного рубежу². На наш погляд, реалізація цієї ідеї призведе до гальмування процесу структуризації парламенту, який і так протікає вельми повільно.

Важко переоцінити ту роль, яку відіграє Верховна Рада у реалізації принципу розподілу влади. Цей принцип є важливим як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Його слід розуміти в першу чергу як принцип розподілу праці по здійсненню різних функцій єдиної за своєю природою державної влади. Розподіл влади є не тільки й не стільки жорстким розподілом, скільки механізмом взаємодії гілок влади. У реальному житті сучасної України він передусім полягає у відмові від одновладного правління, яке в радянські часи формалізувалось в ідеї “повновладдя рад”. Саме парламент як законодавчий орган великою мірою забезпечує реалізацію цього принципу. Ми також вважаємо, що принцип розподілу влад повинен підкреслювати однопорядко-

¹ Рябець М.М. Передмова // Парламент України: Вибори-98.інформ.-аналіт.вид. К., 1998. Ч.1. С.22.

² Детальний аналіз ідеї див.: Журавський В. Вибирати необхідно по-новому // Голос України. 1998. 26 груд.

вість і рівноцінність гілок влади. А тому досить обережно слід ставитись до тверджень про “примат” якоїсь гілки влади, які сьогодні набувають популярності. При не зовсім чіткому визначенні і розмежуванні функцій і повноважень владних структур це може деякою мірою активізувати процес їх протистояння.

Хотілося б особливо підкреслити, що розподіл влади без належних зусиль щодо реалізації наданих прав кожної з гілок влади ще не забезпечує ефективного функціонування механізму управління державою. Реалізація ж принципу пов’язана з багатьма складними проблемами. Досить непростим є питання щодо участі Верховної Ради в подальшій долі вже прийнятого закону, що прямо зачіпає характер контрольних повноважень парламенту, про які вже йшла мова. Можемо констатувати, що реалізація законів залишає бажати кращого. А це, до речі, призводить і до проблеми реалізації принципу верховенства закону, який якраз і полягає в послідовному і неупередженому впровадженні в життя нормативних актів.

Необхідно враховувати і ту обставину, що у стосунках між гілками влади не може бути безконфліктних відносин. Скоріше навпаки, конфлікт є (і має бути) наслідком активної роботи кожної з сторін. Головною проблемою для Верховної Ради тут має стати створення належних правових умов для недопущення того, щоб конфлікт перетворився у кризову ситуацію.

Зокрема, вищеназване стосується й проблеми, пов’язаної з конституційним правом президентського вето, яке, до речі, останнім часом стало застосовуватись дедалі частіше. Питання вето є доволі складним і не може трактуватись однозначно. Практика цивілізованих країн свідчить, що його часте застосування спостерігається тільки в часи істотного загострення відносин між Президентом і парламентом. Це говорить, з одного боку, про прорахунки у законотворчому процесі, а з другого —

про деяке ущемлення законодавчих функцій парламенту. У цьому відношенні також необхідно враховувати, по-перше, що Президент поєднаний з виконавчою владою функціонально, а не структурно, і, по-друге, вето є правом Президента як глави держави, а не як суб'єкта, функціонально поєднаного з виконавчою владою¹.

Для виправлення становища речей пропонуються декілька заходів. Найбільш очевидний полягає в необхідності покращення законотворчої роботи, зокрема, залучення до неї фахівців і науковців. У цьому ракурсі право президентського вето може і повинно розглядатись як стадія законотворчого процесу. Як слушно зауважив колишній Голова Верховна Рада О.Мороз, підсумовуючи роботу українського парламенту впродовж 1994–1998 рр., “рівень організації законотворчого процесу значною мірою залежить від взаємодії з Верховною Радою глави держави і особливо Кабінету Міністрів”².

У пресі також дискутується питання внесення поправок до тих статей Конституції, які стосуються питання подолання вето. Адже вже траплялись ситуації, коли Президент і після підтвердження ухвалення закону двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради не підписував закон. Таке трапилось, наприклад, у 1997 р. із Законом “Про місцеві державні адміністрації”. У зв’язку з вищезазначеним висловлюється пропозиція доповнити ч.4 ст.97 Конституції такими словами: “У разі, якщо такий закон не буде підписаний і оприлюднений Президентом України, Верховна Рада України має право офіційно його опублікувати”³.

¹ Детальніше про цю проблему див.: Шаповал В.М. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади // Право України. 1997. №1. С.31-32.

² Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту // Голос України. 1998. 14 трав.

³ Див., напр.: Опришко В. Державно-правова реформа в Україні: основні напрямки // Право України. 1998. №1. С.12.

Окрім того, необхідно враховувати, що загальноприйнятій перелік гілок влади (законодавча, виконавча і судова) є неповним. Адже при цьому не ясно, до якої гілки влади відносяться, наприклад, прокуратура, ЦВК. В Білорусії ці органи віднесено до так званої четвертої – *контрольної* — гілки влади. Таким чином, доктрину “розподілу влади” не слід ані переоцінювати, ані недооцінювати. Її слід сприймати як загальний принцип, а не жорсткий регулятор здійснення державної влади. Законотворча діяльність українського парламенту, як вже підкреслювалось, не позбавлена окремих недоліків. Нижче систематизуємо деякі з них і подамо конкретні пропозиції щодо поліпшення стану речей.

Передусім необхідно зазначити, що не завжди на належному рівні знаходиться якість прийнятих законів, а також загалом не з'ясовані принципи черговості суспільних відносин, що мають регулюватися законом. Закони мають бути спрямовані на вирішення найболючіших проблем, а відтак великої ваги набуває визначення комплексу пріоритетних напрямків законотворчості. В Україні ж і досі відсутня загальнодержавна стратегія системи законодавства. Лівова частка законів, прийнятих Верховною Радою, — це доповнення і зміни до чинних законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. В середовищі парламентарів та науковців обговорюється декілька пропозицій щодо виправлення становища. Зокрема, давно вже назріла необхідність прийняття законів України “Про закони і законодавчу діяльність” та “Про нормативні акти”. Залишається актуальною проблема приведення у відповідність до Конституції деяких законів та інших нормативних актів. Як приклад, можемо зазначити необхідність законодавчого регулювання діяльності політичних партій, профспілок. Немає законів про соціальне партнерство, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Назріла потреба здійснення системного нормативного врегулювання

сфери оподаткування шляхом прийняття Податкового кодексу України. Нагальним є питання прийняття нової Концепції судово-правової реформи. Зокрема, ще не знайшов законодавчого втілення конституційний принцип суду присяжних.

Слід виділити і питання депутатської недоторканності, яке безумовно потребує подальшого удосконалення. Зокрема, не є оптимальним механізм давання згоди Верховною Радою на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності. Він суперечить ст.24 Конституції, де підтверджено рівність всіх громадян перед законом, а також кримінально-процесуальному законодавству. Набуває все більшого поширення точка зору, що народний депутат беззаперечно мусить мати особливий імунітет, але лише на період проведення пленарних засідань, що при затриманні на місці скоєння злочину такий імунітет має припинятись¹.

Окрім того, доволі складною є проблема скасування смертної кари. При її вирішенні парламентарі зазнають впливу двох різновекторних обставин: з одного боку, тиску Ради Європи, а з другого — наявної криміногенної ситуації. Більшість законодавців виступає проти як перегляду відповідних статей Кримінального кодексу, так і введення мораторію на виконання смертної кари.

Окрім законодавчої, Верховній Раді властиві ще три функції: представницька, установча і контрольна. Отримуючи на виборах "представницький мандат", депутати мають виражати суспільні інтереси, перетворюючи їх в закони. Це об'єктивно вимагає від парламентарів діяти у напрямі пріоритетності загальних інтересів. Отже, Верховна Рада покликана, з одного боку, забезпечити врахування різних політичних позицій, а з другого боку, досягти шляхом голосування реалізації загальної волі, політич-

¹ Див., напр.: Корж В. Парламентарі не мають права бути над законом // Юридичн.вісн. України. 1998. №13. С.3.

ної єдності народу України. Конституція є актом установчої влади. Акти законодавця мають слугувати досягненню легітимної мети та загального добробуту в суспільстві, а засоби, обрані для досягнення цієї мети, мають бути раціональними. За будь-яких обставин дії законодавця не можуть бути необгрунтованими та базуватись на політичних пристрастях.

У Верховної Ради зовсім небагато контрольних повноважень. Це є однією з причин невиконання законів, безвідповідальності у діяльності урядових структур тощо. Для вдосконалення стану справ висловлюються пропозиції внести доповнення до ст.87 Конституції, яке надавало б Верховній Раді можливість розглядати питання не лише про відповідальність Кабінету Міністрів, але і його окремих членів¹. Це, на думку авторів, сприятиме підвищенню відповідальності уряду та окремих його членів за результати їх діяльності не лише перед Президентом, а й перед Верховною Радою, а відтак і перед народом, який вона представляє. Ми загалом підтримуємо цю пропозицію, вважаючи, що необхідно удосконалити контрольні функції парламенту, передусім, контроль за дотриманням чинного законодавства. Але при цьому слід пам'ятати, що суть контролюючої функції парламенту полягає не в розслідуванні окремих випадків зловживань, афер та злочинів, а у вивченні практики застосування законів. Конкретні ж вияви невиконання або неналежного виконання законодавчих положень мають бути першочергово враховані при вдосконаленні законодавства.

Подальшого вдосконалення вимагає структура Верховної Ради. Не є оптимальною система її комітетів, які виконують надзвичайно важливу роль у здійсненні законотворчого процесу. Адже серед 24 комітетів Верховна Рада аж чотири пов'язані

¹ Див., напр.: Опришко В. Державно-правова реформа в Україні: основні напрями // Право України. 1998. №1. С.12.

з правовими питаннями, два — з економічними тощо. Вони часто дублюють один одного, що не на користь справі. Саме Верховна Рада відповідно до Конституції (ст.89) має право затверджувати перелік цих комітетів як надзвичайно важливих суб'єктів законотворчого процесу. Не зовсім чітко визначений і статус комітетів. Деякі з положень Закону "Про постійні комісії Верховної Ради України" від 8 червня 1995 р. не можна вважати такими, що відповідають нормам Конституції. Зокрема, це стосується права законодавчої ініціативи. Необхідно здійснити деякі заходи, які б підвищили ефективність політичної структурованості. Зокрема, слід унормувати статус парламентської опозиції, прийняти закон, чи внести відповідні зміни до регламенту.

Доволі складною є проблема запровадження двопалатного парламенту (бікамералізму). Беззаперечно, в ідеї такої структурної перебудови є чимало раціональних зерен. Вона має стати предметом поглибленого дослідження. Втім, на нашу думку, сьогодні немає підстав переводити питання двопалатного парламенту в практичну площину, на розгляд сесії. Це могло б спровокувати новий парламентський конфлікт, на які й так багата Верховна Рада, а також деякою мірою послабити увагу до нагальних проблем законотворення.

У роботі як Верховної Ради в цілому, так і окремих народних депутатів однією з найважливіших є проблема відкритості, прозорості влади, а в її розрізі, зокрема, взаємозв'язків народних депутатів і виборців. Громадяни зацікавлені у володінні інформацією про діяльність влади, що є їх конституційним правом. Виборці мають право знати, як виконує свої обіцянки і їхні доручення обранець-депутат. Депутат мусить якнайчастіше зустрічатись з виборцями. На таких зустрічах, як правило, порушується весь спектр проблем, що хвилюють людей. Більшість з них, як свідчить практика, стосується місцевих справ і є виявом

неефективної діяльності місцевої влади. Відтак у діяльності народного депутата досить важливим є питання взаємовідносин з органами місцевого самоврядування, депутатами місцевого рівня. Цікавим, на наш погляд, є досвід роботи депутатської приймальні, депутатського вісника на телебаченні, набутий у виборчому окрузі №175.

Наостанок хотілося б підкреслити, що Україна продовжує рухатися шляхом демократичних реформ, а її парламент відіграє в цьому процесі важливу роль. Водночас перед українським парламентом знаходиться чимало перешкод. Верховній Раді не вдалося стабілізувати економіку України. Успіхи українського парламентаризму тьмяніють на тлі економічної кризи, яка ніяк не сприяє підвищенню авторитету всіх гілок влади. Надто часто політичні пристрасті та інтереси призводили до непродуктивних втрат часу і недостатньо обгрунтованих рішень. Але, беззаперечно, розвиток України на засадах парламентаризму є невідворотним.

* * *

Отже, характеристика українського парламентаризму дозволяє дійти висновку, що його історія була хоча складною і суперечливою, але водночас багатою і змістовною.

Сучасний український парламентаризм базується як на загальноцивілізаційному, так і на вітчизняному історичному досвіді. Впродовж декількох століть існувало давньоруське віче, яке було важливим елементом тогочасної політичної структури держави. Унікальне місце в історії світового державотворення посідає козацька рада Війська Запорізького. Багатьма важливими подіями наповнений кожний з трьох періодів реального українського парламентаризму. У травні 2000 р. зустрине десятирічний ювілей сучасний український парламент – Верховна Рада України. З нею пов'язані усі найважливіші події в житті молодій держави Україна. Разом з тим перед українським пар-

Післямова

ламентом стоїть чимало складних проблем, від ефективного вирішення яких залежить майбутнє українського народу.

Словник спеціальних термінів і понять

АБОЛЩІОНІЗМ – суспільний рух, націлений на припинення дії якогось закону, на відміну або скасування певного урядового рішення, на усунення когось з керівної державної посади.

АБСЕНТЕЇЗМ – добровільна неучасть виборців у голосуванні на виборах чи референдумі.

АКТИ ЗАКОНОДАВСТВА – основна форма права, письмові документи (нормативно-правові акти) вищого представницького органу державної влади або самого народу, які регулюють найбільш важливі суспільні відносини і мають найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

АКТИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО – право громадян вибрати депутатів виборних державних органів та органів місцевого самоврядування.

БАЛОТУВАННЯ – розв'язання якогось питання або вибори членів колегіального органу голосуванням через вибір одного з двох взаємовиключних варіантів. Балотуватися – це й виставляти свою кандидатуру для обрання на якусь виборну посаду. Забалотувати – значить не обрати якогось кандидата, “завалити” запропоновану для прийняття резолюцію.

БІКАМЕРАЛІЗМ – двопалатне влаштування найвищого законодавчого органу в державі.

БЛОК ВИБОРЧИЙ – угода декількох політичних партій про спільне висування кандидата чи списку кандидатів на виборах.

БЮДЖЕТ – закріплений законом докладний розрахунок фактичних або передбачуваних надходжень та видатків за звітний період.

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС – сукупність заходів парламенту у бюджетній сфері: опрацювання проекту бюджету (підготовка бюджету), затвердження бюджету, контроль за фактичним виконанням бюджету, розробка інших питань, пов'язаних з бюджетом, включаючи податкову політику.

ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНУ – принцип, що визначає провідну, визначальну роль закону в правовій системі, яка забезпечується його найвищою юридичною силою щодо будь-яких інших актів.

ВЕТО – право відхилення главою держави прийнятого парламентом закону.

ВИБОРИ – спосіб формування представницьких органів законодавчої влади та самоврядування, реалізація громадянами свого виборчого права.

ВИБОРЧЕ ПРАВО – система правових норм, що регулюють порядок утворення органів законодавчої влади та місцевого самоврядування, а також взаємовідносини між виборцями і виборчими органами.

ВИБОРЧИЙ ОКРУГ – встановлене законом формування для проведення виборчої кампанії.

ВОТУМ – прийняте шляхом голосування рішення якогось колегіального органу, представницьких зборів про ставлення до політичних структур чи посадових осіб одного з ними рівня.

ГАЛУЗЬ ЗАКОНОДАВСТВА – система нормативних актів, які видаються вищими органами державної влади і управління, і регулюють певну сферу суспільних відносин. Поняття “Г.з.” тісно пов'язане з поняттям “галузь права”.

ГОЛОСУВАННЯ – безпосередній акт волевиявлення громадян під час Виборів, який складається з ідентифікації виборця, Отримання бюлетеня і власне голосування.

ДВОПАЛАТНА СИСТЕМА (БІКАМЕРАЛІЗМ) – структура загальнонаціональних представницьких установ – парламентів,

за якою парламент складається з двох палат, які, як правило, формуються за різними принципами і мають різну компетенцію. Нижча палата вважається більш демократичною.

ДЕЛЕГОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО – видання урядом чи главою держави по уповноваженню (делегуванню) парламенту нормативних актів, які фактично мають силу закону.

ДЕНОНСАЦІЯ – повідомлення однією стороною іншої про припинення дії укладеного ними договору, угоди або про вихід із багатостороннього договору.

ДЕПУТАТ – повноважний та відповідальний представник народу в парламенті країни чи виборців свого виборчого округу та населення регіону – у відповідній місцевій раді.

ДЕПУТАТСЬКИЙ ІМУНІТЕТ – принцип, за яким члени парламенту користуються певним захистом з боку представницького органу від арешту і судового переслідування. Такий захист не має абсолютного характеру.

ДЕПУТАТСЬКИЙ ІНДЕМНІТЕТ – відсутність юридичної відповідальності депутата за свої слова та дії, сказані або зроблені ним в процесі виконання покладених на нього як на депутата обов'язків.

ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ – верховенство державної влади всередині країни, тобто зосередженість всієї повноти влади у державних органах, і незалежність держави у зовнішньополітичній сфері.

ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ – спосіб поділу держави на певні складові частини та поділ влади між нею та цими складовими частинами.

ЕЛЕКТОРАТ – корпус виборців, сукупність громадян, які користуються активним виборчим правом, тобто правом обирати когось до складу органу влади.

ЗАКОН – нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної законодавчої влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини.

ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА – право внесення на розгляд законодавчого органу проекту закону відповідно до встановленої процедури

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА – складова частина владних структур, головною функцією якої є законотворчість і організація контролю за дотриманням чинного законодавства усіма структурами держави.

ЗМІШАНА ВИБОРЧА СИСТЕМА – поєднання (комбінація) двох виборчих систем (мажоритарної та пропорційної) в одній системі виборів.

КОДИФІКАЦІЯ – спосіб удосконалення, систематизації законодавства, що полягає у змістовій переробці й погодженні певної, пов'язаної спільним предметом регулювання, групи юридичних норм та об'єднанні їх в єдиному нормативно-правовому акті.

КОМПЕТЕНЦІЯ – сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються Конституцією.

КОНСТИТУЦІЯ – Основний Закон держави, юридична і політична база всієї системи чинного законодавства.

ЛЕГАЛЬНІСТЬ – дозволеність, відповідність чинним законам.

ЛЕГІТИМАЦІЯ – визнання або підтвердження законності певного права або повноважень особи.

МАЖОРИТАРНА ВИБОРЧА СИСТЕМА – система виборів, за якою обраними вважаються кандидати, які отримали більшість голосів виборців по виборчому округу, де вони балотувалися.

НОВЕЛІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА – внесення до законодавства нових положень, змін і доповнень.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ – письмовий документ правотворчого органу, який містить правові норми.

ОБСТРУКЦІЯ – використовується у політичній (у парламентській зокрема) боротьбі демонстративна дія з метою зірвати якийсь захід (проведення зборів, обговорення питання в парламенті, прийняття рішення чи закону).

ОКТРОЙОВАНА КОНСТИТУЦІЯ – Конституція, видана главою держави (як правило, монархом) чи урядом.

ПАРЛАМЕНТ – загальнонаціональна представницька установа держави, яка здійснює законодавчі функції; виборний вищий законодавчий орган.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ – 1) Система організації та функціонування верховної державної влади, що характеризується розподілом законодавчих та виконавчих функцій при привілейованому становищі парламенту; 2) Теорія і практика діяльності парламенту.

ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ПРАВО – комплекс норм, якими регламентується організація і діяльність парламенту; складова частина конституційного права.

ПАСИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО – право громадянина бути обраним до представницького органу державної влади.

ПОДІЛ ВЛАДИ – конституційне розмежування владних компетенцій між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади.

ПРАВОНДАТНІСТЬ – закріплена у законодавстві і забезпечена державою можливість суб'єкта мати юридичні права і нести юридичні обов'язки.

ПРОПОРЦІЙНА ВИБОРЧА СИСТЕМА – виборча система, за якою голосування здійснюється за партійними списками і кожна партія отримує в парламенті кількість місць, що пропорційна кількості поданих за неї голосів.

РАХУНКОВА ПАЛАТА – орган фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпоряд-

кований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших державних органів.

РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ – нормативно-правовий акт, який визначає порядок діяльності Верховної Ради України та її органів.

СТАТУС ДЕПУТАТА – визначене законодавством правове становище обраних народом депутатів представницьких органів.

УКАЗ – нормативно-правовий акт, виданий главою держави.

ЧИННІСТЬ ЗАКОНУ – обов'язковість виконання закону, обмежена певним часом, простором і колом осіб, на які він розповсюджується.

Бібліографія

І. Законодавчі акти

Акт проголошення незалежності України Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. // Рад. право. 1991. №9.

Грамота до всього Українського Народу // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. К., 1993.

Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 серпня 1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №31. Ст.429.

Закон про видання законів // Віче. 1993. Березень.

Закон про Виділ Української Ради. 4 січня 1919 р. // Конституційні акти України, 1917-1920: Невідомі Конституції України. К., 1992.

Закон про національно-персональну автономію // Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. 1918. 2 квітня.

Закони про тимчасовий державний устрій України // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. К., 1993.

Конституционный закон, изменяющий Закон 26 февраля 1861 г. об имперском представительстве // Собрание конституционных актов. Вып. 2. Конституции Австрии. – Австро-Венгрии. – Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905.

Конституционный закон, изменяющий и дополняющий Основной Закон об имперском представительстве 21 декабря 1867 года, а также законы 1 апреля 1873 года и 12 ноября 1886 года // Собрание конституционных актов. Вып.2. Конституции Авст-

рии. – Австро-Венгрии. – Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905.

Конституционный закон об общих правах граждан, для королевств и областей, представленных в Рейхсрате // Собрание конституционных актов. Вып. 2. Конституции Австрии. – Австро-Венгрии. – Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905.

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: [Затверджена Надзвичайним XIV з'їздом Рад України 30 січня 1937 р.] // Зб. законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду Української радянської соціалістичної республіки. К., 1937 р. №30. Ст.121.

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Зі змінами і доповненнями, внесеними Законом Української РСР від 27 жовтня 1989 р. на десятій сесії Верховної Ради Української РСР одинадцятого скликання. К., 1989.

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. К., 1987.

Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Х., 1996.

Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР) // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. К., 1993.

Конституція Української Соціалістичної Радянської республіки: Затверджена Всеукраїнським з'їздом рад на засіданні 10 березня 1919 р. і прийнята в дефінітивній редакції Центральним Виконавчим Комітетом на засіданні 14 березня 1919 р. Х., 1920.

Конституція УСРР. Видання офіційне. Ухвалено на XI Всеукраїнському з'їзді рад. Х., [1929].

Маніфест про розпуск Державної Думи і про час скликання такої у новому складі (9 липня 1906 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України. К., 1997. Т.1.

О переустройстве учреждения Государственного Совета // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957.

О роспуске Государственной Думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу (Высочайший манифест от 3 июня 1907 года) // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957.

Об изменении положения о выборах в Государственную Думу (высочайший указ правительствующему сенату от 11 декабря 1905 г.) // Государственная дума в России. Сб. док. и материалов. М., 1957.

Об отречении Николая II от престола Государства Российского и о сложении с себя верховной власти // Государственная дума в России. Сб. док. и материалов. М., 1957.

Об усовершенствовании государственного порядка. Высочайший манифест от 17 октября 1905 года // Государственная дума в России. Сб. док. и материалов. М., 1957.

Положение о выборах в Государственную Думу // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957.

Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 года // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957.

Тимчасова Інструкція Генеральному Секретаріату Тимчасового Уряду на Україні // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України. К., 1992.

Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії // Конс-

титущійні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України. К., 1992.

Універсал Трудового Конгресу // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України. К., 1992.

(I) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України. К., 1992.

(II) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України.

(III) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України.

(IV) Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України, 1917–1920: Невідомі Конституції України. С.70–72.

Учреждение Государственной Думы (выдано высочайшим указом от 20 февраля 1906 г.) // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957.

Цислейтанский закон, относящийся до общих всем землям Австрийской монархии дел и способа их распорядка // Собрание конституционных актов. Вып. 2. Конституции Австрии. – Австро-Венгрии. – Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905.

Декларація про державний суверенітет України // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №31. Ст. 429.

Конституційний договір. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відом. Верхов. Ради України. 1995. №18. Ст.133.

Закон України “Про вибори народних депутатів України” // Відом. Верхов. Ради України. 1993. №48. Ст.455.

Закон України “Про вибори народних депутатів України” // Відом. Верхов. Ради України. 1997. №43. Ст.280.

Закон України “Про відміну кримінальних покарань у вигляді заслання і вислання” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №23. Ст.337.

Закон України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” // Відом. Верхов. Ради України. 1998. №30–31. Ст.195.

Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про вибори народних депутатів України” // Відом. Верхов. Ради України. 1997. №43. Ст.280.

Закон України “Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального Кодексів Української РСР, Кодексу Української РСР про адміністративні порушення і Митного Кодексу” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №35. Ст.511.

Закон України “Про громадянство України” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №9. Ст.108.

Закон України “Про державний кордон України” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №2. Ст.5.

Закон України “Про додаткові зміни до Цивільного процесуального кодексу України” // Відом. Верхов. Ради України. 1996. №8. Ст.30.

Закон України “Про збройні сили України” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №9. Ст.108.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відом. Верхов. Ради України. 1997. №24. Ст.170.

Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №28. Ст.387.

Закон України “Про Національну Гвардію України” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №1. Ст.1.

Закон України “Про об’єднання громадян” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №34. Ст.504.

Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” // Відом. Верхов. Ради України. 1993. №35. Ст.358.

Закон України “Про представника Президента України” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №23. Ст.335.

Закон України “Про прикордонні війська України” // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №2. Ст.7.

Закон України “Про статус народного депутата” // Відом. Верхов. Ради України. 1993. №3. Ст.17.

Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” // Відом. Верхов. Ради України. 1994. №26. Ст.217.

Закон УРСР. “Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів України” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1989. Додаток до №45. Ст. 627.

Закон УРСР “Про вибори народних депутатів Української РСР” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1989. Додаток до №45. Ст.626.

Закон УРСР “Про вибори Президента Української РСР” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №33. Ст.448.

Закон УРСР “Про економічну самостійність Української РСР” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №34. Ст.499.

Закон УРСР “Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №33. Ст.445.

Закон УРСР “Про зміни і доповнення до Конституції (Основного Закону) Української РСР” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1990. №45. Ст.606.

Закон УРСР “Про міліцію” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №4. Ст.20.

Закон УРСР “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №2. Ст.5.

Закон УРСР “Про підприємства в Україні” // Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. №24. Ст.272.

II. Збірники документів і матеріалів

Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: Програмні документи перших українських партій. К., 1992.

Вибори – 98: Документи. статистичні дані, аналіз. К., 1998.

Всероссийское Учредительное Собрание. Первый и единственный день его занятий (5-6 января 1918 года). Одесса, 1918.

Государственная Дума: Стеногр. отчеты. 1906. Сес. 1-ая. Т.1. СПб., 1906.

Государственная Дума: Стеногр. отчеты. 2-й созыв. Т.1. СПб., 1907.

Государственная Дума: Стеногр. отчет. 3-й созыв. Сес. 3-я. Ч.3. СПб., 1910.

Государственная Дума: Стеногр. отчет. 4-й созыв. 1914. Сес.2. Ч.IV СПб., 1914.

Дело о Выборгском воззвании: Стеногр. отчет о заседаниях особого присутствия С.-Петербургской судебной палаты 12-18 декабря 1907 г. СПб., 1908.

Друга конференція Української соціал-демократії Австрії // Вільна Україна. 1906. №3.

Законодательные акты переходного времени, 1904-1908 гг. СПб., 1909.

Звернення Української соціал-демократичної партії в Галичині // Воля. 1900. 1 січня.

Конференція Української партії соціалістів-революціонерів // Народна воля. 1917. 20 червня.

Матеріали до ревізії програми Русько-Української Радикальної Партії // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Док. і матеріали. [Мюнхен], 1983. Т.1.

Народу от народных представителей // Дело о Выборгском воззвании. Стеногр. отчет о заседаниях особого присутствия С.-Петербургской судебной палаты 12-18 декабря 1907 г. СПб., 1908.

Національні відносини в Україні у ХХ ст.: Зб. док. і матеріалів. К., 1994.

Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907-1912 гг. Ч.1. СПб., 1912.

Основы государства и права: правовые памятники и правовые акты. Х., 1994.

Партії і виборчі блоки (історична довідка) // Парламент України: Вибори-98. Інформ.-аналіт. вид. К., 1998. Ч.1.

Передвиборчі програми й платформи [українських політичних партій] // Віче. 1998. №2.

Победа Великой Октябрьской социалистической революции и установление Советской власти на Украине: Сб. док. и материалов. К., 1951.

Постановления III Общеимперского съезда конституционно-демократической партии. Устав партии. СПб., 1906.

Пояснювальна записка до Постанови Верховної Ради про структуру апарату Верховної Ради України (від 3 липня 1997 р.) // Практика парламентаризму. К., 1997.

Права національних меншинств і громадян УНР. К., 1918.

Права человека. Основные международные документы. М., 1989.

Програма Русько-Української радикальної партії // Народ. 1990. 15 жовтня.

Програма Української демократично-радикальної партії // Літ.-наук. вісн. 1906. Кн. 4.

Програма Української соціал-демократичної робітничої партії // Вільна Україна. 1906. №3.

Програма Української Трудової Громади в Другій Державній Думі // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті. Док. і матеріали. [Мюнхен], 1983. Т.1.

Программа Союза 17 октября (партии октябристов) // Кентавр. 1994. №5.

Программные документы национальных политических партий и организаций России (конец XIX в. – 1917 г.): Сб. док. Вып.2. М., 1996.

Протокол съезда представителей народов и областей, созванного УЦ Радой 8 сентября 1917 г. Фастов, 1917.

Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських і червоногвардійських депутатів. Х., 1932.

Резолюція з'їзду партії Українських соціалістів-революціонерів // Нова Рада. 1917. 25 квітня.

Резолюція 2-ї конференції УПСР // Народна воля. 1917. 8 вересня.

Собрание конституционных актов. Вып.2. Конституции Австрии. – Австро-Венгрии. – Венгрии. Англии. Соединенных Штатов. М., 1905.

Съезды Советов в документах. 1917–1996 гг. Т.3. М., 1960.

Третья Государственная Дума. Материалы для оценки ее деятельности. СПб., 1912.

Угода про партнерство та співробітництво. Повний текст Угоди, підписаної між Європейським Союзом та Україною в Люксембурзі 16 червня 1994 року. К., 1994.

Украинская партия социал-демократов (фракция независимых). Вместо программы // Конфедералист. 1917. 5 ноября.

Українська партія соціалістів-революціонерів про участь в Російських установчих зборах // Народна воля. 1917. 18 серпня.

Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Док. і матеріали. У 3 т. [Мюнхен], 1983.

Українська Центральна Рада: Док. і матеріали. У 2 т. К., 1996–1997.

Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції, 1917–1920 рр. У 4 т. Т.1. Відень, 1921.

III Всеукраинский съезд Советов. Стеногр. отчет. К., 1919.

1917 год на Киевщине: Хроника событий. Х., 1928.

Bernatzik E. Die Osterreichischen Verfassungsgesetz. Wien, 1911.

Galicja w dobie autonomicznej. 1850–1914. Wybor tekstow. Wroclaw, 1952.

III. Мемуари та публіцистичні твори парламентарів і політичних діячів

Бандурка О. Крок до правової держави // Рад. право. 1991. №3.

Барвінський О. Спомини з мого життя. У 2 ч. Львів, 1913.

Бачинський Ю. Україна irredenta // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Док. і матеріали. [Мюнхен], 1983. Т.1.

Винниченко В. Відродження нації : У 3 ч./ Репр. відтворення вид. 1920 р. К., 1990.

Гредескул Н. Национальный вопрос в первой Думе // К десятилетию первой Государственной Думы. Пг., 1906.

- Грушевський М. Задачи «Українського вестника» // Укр. вестник. 1906. №1.
- Грушевський М. Наши требования // Укр. вестник. 1906. №5.
- Грушевський М.С. Українці // Форми національного руху в сучасних державах. СПб., 1910.
- Грушевський М. Спомини // Київ. 1989. №9.
- Грушевський М. Якої ми хочемо автономії і федерації. – К., 1917.
- Журавський В. Вибирати необхідно по-новому // Голос України. 1998. 26 грудня.
- Кизеветтер А.А. На рубежі двох століть : Воспоминання, 1881–1914. М., 1996.
- Лашенко Р. Як обирали Директорію УНР // Розбудова держави. 1992. №6.
- Левинський В. З українського робітничого руху в Галичині // Дзвін. 1913. №10.
- Левинський В. Національне питання в Австрії і соціал-демократія // Дзвін: Зб. Вип. 1. К., 1907.
- Медведчук В. Не втратити механізми контролю // Голос України. 1998. 30 грудня.
- Медведчук В. Про теорію і практику конституційного процесу в Україні // Право України. 1995. №8.
- [Мороз О.] Виступ Голови Верховної Ради України Олександра Мороза на заключному пленарному засіданні // Голос України. 1998. 15 квітня.
- Мороз О. “Є основа для подальшої еволюції соціально-економічної системи в цивілізованих формах” // Віче. 1996. Серпень.
- Мороз О.І. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту // Голос України. 1998. 14 травня.

Павлик М. Из-за загального виборчого права в Австро-Угорщині / Промова М.Павлика на всенар. Укр. вічу у Львові 3 грудня 1905 р. Чернівці, 1906.

Павлик М. Москвофільство та українофільство серед австро-руського народу. Львів, 1906.

Петлюра С. З життя австрійської України // Україна. 1907. Т.4. Ч.2.

Петлюра С. З українського життя // Україна. 1907. Т.3.

Плющ І. Ради необхідно реформувати на принципах самоврядування // Віче. 1994. Лютий.

Погодин М.П. Послание к полякам. 1861. // Погодин М.П. Сочинения. Т.V: Статьи политические и польский вопрос (1856–1867). М., 1876.

Порш М. Національне питання та виборча агітація на Україні // Літ.-наук. вісн. 1907. Кн.1–3.

Савенко А.И. Заметки // Киевлянин. 1908. 13 мая.

[Чижевський П.М.] Открытое письмо В.М.Родзянко от бывшего члена 1-й Думы П.М.Чижевского // Укр. жизнь. 1913. №6.

Шемет В. Выступление в Думе по аграрному вопросу // Укр. вестник. 1906. №4.

Шульгин В. Годы-Дни – 1920. М., 1990.

Шульгін Ол. Політика (Державне будівництво України і міжнародні справи). Статті, документи, промови. К., 1918.

IV. Періодичні видання

Ведомости Съезда Народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990–1991.

Вестник Европы. 1911.

Відомості Верховної Ради України. 1991–1999.

Відомості Верховної Ради УРСР. 1991.

Відомості з їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. 1989–1991.

Вільна Україна. 1906.

Віче. 1992–1999.

Воля. 1900.

Всесвіт. 1991.

Громадський Голос. 1907.

Дзвін. 1913.

Журнал Міністерства юстиції. 1906.

Зоря. 1850.

Конфедералист. 1917.

Літературно-науковий вісник. 1906–1911.

Народ. 1890–1891.

Народна воля. 1917.

Нова Громада. 1923.

Нова Рада. 1917.

Політика і час. 1992.

Політологічні питання. 1992–1996.

Просвещение. 1914.

Розбудова держави. 1992.

Русское богатство. 1893.

Славяноведение. 1993–1998.

Слово. 1908.

Сучасність. 1990–1998.

Украинский вестник. 1906.

Украинская Жизнь. 1913.

Українське Слово. 1998.

Український історичний журнал. 1990–1997.

Філософська і соціологічна думка. 1992.

Informationen zur politischen bildung (Munchen). 1987.

V. Архівні матеріали

Государственный архив Российской Федерации: Ф.102 – Департамент поліції; Ф.523 – Протоколи засідань ЦК партії Народної свободи.

VI. Загальна та спеціальна література

Аврех А.Я. Царизм и IV Дума (1912–1914). М., 1981.

Балакірева О., Мельниченко В. Самореалізація багатопартійності. Електоральний потенціал українських політичних партій напередодні виборів // Віче. 1998. №2.

Бандурка О., Жуган М. Кому ж приймати Конституцію України? // Віче. 1994. Квітень.

Бандурка О., Пушкін О., Скакун О. Проект Конституції України потребує удосконалення // Розбудова держави. 1992. №5.

Батенко Т. Українські послы у першому періоді галицького сейму (1861–1866 рр.) // Академія: гуманіт. альманах. К., 1995.

Бебик В. Культура депутатської діяльності // Право України. 1992. №8.

Белоусенко О. Украинский вопрос в четвертой Думе // Укр. жизнь. 1913. №6.

Бойко В. На шляху до повного народовладдя // Радянське право. 1991. №1.

Боханов А. Николай II. М., 1997.

Брейяр С. Партия кадетов и украинский вопрос (1905–1917 гг.) // Исследования по истории Украины и Белоруссии. М., 1995. Вып. 1.

Брик І. Слов'янський з'їзд у Празі 1848 р. і українська справа // Записки Наук. тов. ім. Шевченка. Львів, 1920. Т.СХХІХ.

Білоус А. Політичні об'єднання України. К., 1993.

- Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду: Посібник. К., 1997.
- Василевский Л.В. Новые течения среди галицких русин // Русское богатство. 1893. №8.
- Василевский (Плохоцкий) Л. Поляки // Формы национально-го движения в современных государствах. СПб., 1910.
- Верига В. Нариси з історії України (кінець XVIII – початок XX ст.). Львів, 1996.
- Верховна Рада України : парадигми і парадокси. К., 1996.
- Гарань О. Багатопартійність – пастка для дослідника? // Віче. 1993. Червень.
- Гарань О.В. Від створення Руху до багатопартійності. К., 1992.
- Гарань О. Націонал-комунізм та українська революція і романтика і сучасність // Сучасність. 1994. №1.
- Гермайзе О. Нариси з історії революційного руху на Україні: Т.1. Революційна українська партія (РУП). К., 1926.
- Голубець М. Велика історія України від найдавніших часів. У 2 т. К., 1993.
- Горак В. Зліт і падіння Директорії // Віче. 1995. Квітень.
- Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1979.
- Грабовський С. Українська мрія : тріумфи та трагедії // Сучасність. 1995. №3.
- Греченко В. Центральна Рада як політичний інститут // “80-річчя відродження української державності: минуле і сучасне”. Доп. і повідомл. на Всеукр. наук. конф., 14–16 листопада 1997 року. Сімферополь, 1997.
- Грушевський М.С. Ілюстрована історія України. К., 1992.
- Гунчак Т. Україна : перша половина XX століття. К., 1993.
- Гунчак Т. Українська Народна Республіка і національні меншини // Слово і час. 1990. №10.

Дашкевич Я. Для кого дорога до нікуди? Про польсько-українські відносини в минулому і сучасному // Україна. Наука і культура. К., 1993. Вип. 26–27.

Долежан В. Україні – досконалу Конституцію // Право України. 1992. №11.

Доля українського законопроекту про мову // Слово. 1908. 20 липня.

Дорошенко В. Відбудова української держави // Календар “Впереду”. Львів, 1920.

Дорошенко В. РУП і УСДРП // Календар “Впереду”. Львів, 1920.

Дорошенко В. Українство в Росії. Відень, 1916.

Дорошенко Д. Історія України. 1917 – 1920. У 2 ч. – Ужгород, 1932.

Дорошенко Д. Нарис історії України. У 2 т. К., 1992.

Дорошкевич В. Правда про історію встановлення Радянської влади на Україні (листопад 1917 – листопад 1918) // Сучасність. 1991. Ч.7–8.

Єфремов С. Приказ жизни (к дебатам в Государственной Думе по украинскому вопросу) // Укр. жизнь. 1913. №6.

Єфименко О.Г. Парламентська модель організації влади в концепціях українських політичних партій: 1917 – 1920 рр. // Вісн. Харківського ун-ту. №401: Історія України. 1998. Вип.2.

Єфименко О.Г. Політична доктрина боротьбистів: витоки та сутність // Вісн. Харківського ун-ту. №387: Історія України. 1996. Вип.1.

Жерелик Р. Рада Української Народної Республіки (з історії наддніпрянської еміграції в Польщі) // Український альманах. Варшава, 1996.

Законотворення – основна функція парламенту: Посібник. К., 1997.

- Звернення до депутатів Верховної Ради України // Укр. Слово. 1998. 24 грудня.
- Исламов Т.М. Австро-Венгерская монархия // Новая история стран Европы и Америки. Второй период. М., 1998.
- Історичні передумови возз'єднання українських земель. К., 1989.
- Історія держави і права України / За ред. А.Й. Рогожина. У 2 ч. Х., 1993; 1996.
- Історія України / Керівник авт. кол. Ю.Зайцев. Львів, 1996.
- Кириченко М. Багатопартійність. Процес пішов, інша справа – куди // Віче. 1993. Вересень.
- Кириянов И.К., Лукьянов М.Н. Парламент самодержавной России. Государственная дума и ее депутаты. 1906–1907. Пермь, 1995.
- Киян М.Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906–1907 гг.). Х., 1997.
- Класова боротьба селянства Східної Галичини. 1772–1849. К., 1974.
- Клунний Г. В боротьбі за селянство: земельне законодавство контрреволюційних урядів за час революції на Україні. – Х., 1926.
- Коваль П. Земля і воля. – Львів, 1937.
- Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных Думах России. 1906–1907. М., 1996.
- Козицький М.Ю., Доморослий В.І. Українська парламентська громада в I і II Державних Думах // Наук. праці з питань політичної історії. Вип.173 : Партії і соціальні групи в першій російській революції. К., 1992.
- Конституционное право: Учебник / под ред. В.В.Лазарева. М., 1998;

Конференція з проблем концепції нової Конституції України // Право України. 1992. №3.

Корнієвський О., Литвин В. Перехідний етап. Чи робити ставку на політичні партії? // Віче. 1994. Березень.

Копиленко О.Л. "Сто днів" Центральної Ради. К., 1992.

Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України, 1917-1920. К., 1997.

Копиленко О., Копиленко М. "Друга" УНР : спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. 1996. №8.

Копиленко О., Копиленко М. З досвіду законотворчості УНР та Української Держави // Право України. 1995. №5-6.

Корж В. Парламентарі не мають права бути над законом // Юридичн. вісн. України. 1998. №13.

Корш Ф.Э. По поводу принятия проекта о выделении Холмщины // Укр. жизнь. 1913. №3.

Косулина С.Г., Ляшенко Л.М. История России. Ч.2. Расцвет и закат Российской империи (XIX – нач. XX в.). М., 1994.

Кревецький І. Справа поділу Галичини в рр. 1846-1850. Львів, 1910.

Кривенко Л. Тріада влади. Перша серед рівних // Віче. 1997. Липень.

Кривенко Л. Зміцнення українського парламентаризму : конституційні аспекти // Віче. 1995. Травень.

Кугутяк М.В. Радикальна партія в Східній Галичині // Укр. іст. журн. 1990. №10.

Кулик О. Парламент України : уроки чи пороки? // Юридичн. вісн. України. 1998. №21.

Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. Історія держави і права України. Львів, 1996. С.3-4.

Кучер В., Обушний М. Національне питання за радянської доби. До аналізу і підсумків // Віче. 1996. Червень.

- Кучма Л.Д. У межах правового поля // Вісн. Академії правових наук України. 1996. №5.
- Левенець Ю.А. Ліворадикальні партії в Україні напередодні Жовтневого перевороту // Укр. іст. журн. 1992. №3.
- Левицький К. Історія політичної думки галицьких українців, 1848-1914. Львів, 1926.
- Левицький К. Українські політики Галичини. Тернопіль, 1996.
- Леонтович Ф.Н. Рада Великих князей Литовських // Журн. Міністерства народного просвещения. 1907. Сентябрь-Октябрь.
- Литвин В. Ліві, праві, центр // Політика і час, 1992. №4.
- Литвин В. Про сучасні українські партії // Політолог. питання. 1992. №1.
- Лозинский С.С. Царствование Франца-Иосифа. Пг., 1916.
- Лозинський М. Автономія країв в австрійській конституції. Львів, 1912.
- Лозинський М. З Австрійської України // Літ.-наук. вісн. 1906. Кн.2.
- Лозинський М. Поневолені західноукраїнські землі. Х., 1930.
- Лосицкий И.Е. Избирательная система Государственной Думы. СПб., 1912.
- Магочий П. Українське національне відродження. Нова аналітична структура // Укр. іст. журн. 1991. №3.
- Мазепа І. Україна в огні й бурі революції, 1917–1921. Т.3. Мюнхен, 1976.
- Меленевський М. До історії Української С.-Д. Спілки // Нова Громада. (Відень). 1923. №3–4.
- Мироненко О.М. Світоч української державності. К., 1995.
- Мірчук П. Від другого до четвертого універсалу. Торонто, 1955.
- Млиновецький Р. Нариси з історії українських визвольних змагань, 1917–1918. Торонто, 1954.

Мокрий В. Сьогодні, вчора, завтра поляків і українців // Всесвіт. 1991. №6.

Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. К., 1993.

Нидерхаузер Э. Славянские народы империи Габсбургов в революции 1848 года // Славяноведение. 1998. №6.

Нижник В., Карлов О. Радянська виборча система. К., 1969.

Нольде Е. Порядки австрийского парламента // Журн. Министерства юстиции. 1906. №3.

Омельянчук В. Чорносотенні союзи і організації в Києві // Віче. 1997. №10.

Опришко В. Державно-правова реформа в Україні : основні напрямки // Право України. 1998. №1.

Опришко В.Ф. Інститут законодавства в структурі Верховної Ради // Законотворення – основна функція парламенту. Посібник. К., 1997.

Опришко В.Ф. Наукове забезпечення законотворчого процесу – вимога часу // Віче. 1995. Березень.

Опришко В. Основні положення проекту Концепції розвитку законодавства України до 2005 р. // Право України. 1996. №7.

Освободительные движения народов Австрийской империи. Возникновение и развитие. Конец XVIII в. – 1849 г. М., 1980.

Охримович В. З поля національної статистики Галичини (помічення над ріжницями і перемінами в національному складі галицької людности) // Студії з поля суспільних наук і статистики. Львів, 1909. Т.1.

Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. (історико-генетичний аналіз). К., 1995.

Палиенко Н.И. Основные законы и формы правления в России. Юридическое исследование. Х., 1910.

Парламент України : Вибори-98 : Інформ.-аналіт. вид. У 2 ч. К., 1998.

Погодин А. История польского народа в XIX веке. М., 1915.

Полонська-Василенко Н. Історія України. У 2 т. К., 1993.

Практика парламентаризму. К., 1997.

Прокоп М. Україна після референдуму // Сучасність. 1991. Ч.5.

Ратнер М. Парламентские выборы в Австрии («Письмо из Вены») // Вестн. Европы. 1911. Июль.

Риш А. Очерки истории украинской социал-демократической «Спілки». К., 1926.

Рудич Ф. Становлення нових політичних структур // Політика і час. 1992. №7–8.

Русов А. После роспуска Думы // Укр. вестник. – 1906. – №9.

Рябець М.М. Передмова // Парламент України: Вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. К., 1998. Ч.1.

Сидельников С.М. Образование и деятельность Государственной думы. М., 1962.

Сидоржевський М. День ганьби // Укр. слово. 1999. 4 березня.

Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. До проблеми класифікації нових політологічних партій України // Філософ. і соціол. думка. 1992. №5.

Соколюк З. Загальні зауваги до проекту Конституції України // Розбудова держави. 1992. №5.

Соловей Д. У справі оцінки акту державного перевороту 29 квітня 1918 року // Політологічні читання. 1994. №3.

Становление российского парламентаризма начала XX века / Под ред. Н.Б. Селунской. М., 1996.

Стеблій Ф. Перший програмний документ українського національно-визвольного руху в Галичині (до 150-річчя виходу у світ статті Якова Головацького “Становище русинів у Галичині”) // Український альманах. Варшава, 1996.

- Степанюк В. Из истории украинского марксизма // Просвещение. 1914. №6.
- Студницкий Вл. Польша в геополитическом отношении от разделов до наших дней. СПб., 1907.
- Таранов А.П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної республіки. К., 1957.
- Терлецький О. Москвофіли й народовці в 70-х рр. Львів, 1902.
- Тихомиров Л.А. Монархическая государственность / 2-е изд. М., 1998.
- Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка (державний апарат і законодавство) // Право України. 1994. №5–6.
- Тодика Ю.М., Кушніренко О.Г. Конституційний процес та проблеми становлення основ конституційного ладу України // Вісн. Академії правових наук України. 1995. №4.
- Украинский вопрос / Сост. сотр. журн. "Украинская жизнь". М., 1917.
- Україна: друга половина ХХ століття: Нариси історії. К., 1997.
- Устименко В. Державний устрій. Яким вбачався він українським партіям // Віче. 1998. №6.
- Феденко П. Соціалізм давній і новочасний. Лондон; Париж; Мюнхен, 1968.
- Футей Б. Обговорення проекту нової Конституції України – перехід від командної до правової системи // Сучасність. 1992. №9.
- Чмырь С.Г. Украинская демократическо-радикальная партия: генезис, программа, тактика (90-е годы XIX в. – 1909 г.) // История национальных политических партий России: Материалы междунар. конф. М., 1997.
- Шаповал В.М. Ідея розподілу влад у конституційній теорії і практиці в Україні (історико-правовий аспект) // Вісн. Академії правових наук України. 1994. №2.
- Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. К., 1997.

Шаповал В.М. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні : політико-правові проблеми організації виконавчої влади // Право України. 1997. №1.

Шаповал В. Конституція є. На черзі – реалізація її норм // Віче. 1996. Жовтень.

Шаповал В. Партії і фракції // Віче. 1992. Березень.

Шаповал М. Велика революція і українська визвольна програма. Прага, 1927.

Шах С. Львів – місто моєї молодості. Ч.1–3. Мюнхен, 1956.

Шевченко Ф. Лук'ян Кобилиця. К., 1958.

Шевчук В. Козацька держава. Етюди до історії українського державотворення. К., 1995.

Шелохаев В.В. Численность и состав кадетской партии // Политические партии России в период революции 1905–1907 гг. Количеств. анализ: Сб. М., 1987.

Шемшученко Ю. Проблеми розбудови української державності // Право України. 1997. №1.

Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. 1998. №1.

Шпорлюк Р. Українське національне відродження // Україна. Наука і культура. К., 1991. Вип.25.

Юзьков Л. Основні положення проекту нової Конституції України // Розбудова держави. 1992. №5.

Юзьков Л. Юридичні аспекти проекту нової Конституції України // Право України. 1992. №10.

Яковлів А. Основи Конституції УНР // Розбудова держави. 1992. №5.

Batowski H. Die Polen // Die Habsburgemonarshie, 1848-1918. Bd. 3. Die Völker des Reiches. Wien, 1980. T.1.

Bihl W. Die Ruthenen // Die Habsburgemonarshie, 1848–1918. Bd. 3. Die Völker des Reiches. – Wien, 1980. T.1.

- Bihl W. Von der Donanmonarchie zur Zweiten Republik: Daten zur österreichischen Geschichte seit 1867. Wien, Köln, Böhlau, 1989.
- Buszko J. Das Autonomie Galizien als zentrum der polnischen Unabhängig Keitsbewegung // Galizien um die Jahrhundertwende: politische, sozial und Kulturelle Verbindungen mit Österreich. Wien, München, 1990.
- Plaschka R G Polnisches Piemont in Norden der Donanmonarchie// Galizien um die Jahrhundertwende: politische, sozial und Kulturelle Verbindungen mit Österreich. Wien, München, 1990.
- Rohlfes J. Die Europäischen Revolutionen 1848/49 // Informationen zur politischen bildung. München, 1987. №1.
- Rozdolski R. Stosunki poddańcze w dewnej Galicji. T.1. – Warszawa, 1962.
- Stourzh G. Frankfurt-Wien-Kremsier 1848/49. Der Schutz der nationalen und sprachlichen Minderheit als Grundrecht // Wege zur Grundrechtsdemokratie: Studient zur Begriffs u. Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates. Wien; Köln, 1989.
- Stourzh G. The Juridical protection of ethnic rights in the Austrian Empire 1867-1918 // Dialog Ukraine: Dialogkongress, 1992. Wien, 1993. P.38–48.
- Winiarski B. Ustroy prawno-politycznego Galicyi. Warszawa; Lublin; Lodz, 1915.
- Wiśniewski Ed. Ewolucja ustroju politycznego w Rosji na poszatkku XX wieku // Acta universitatis lodziensis. Folia Historica 55 : Problemy historii Polski i Rosji XIX i XX wieku. Łódz, 1996.
- Wyka K. Teka Stańczyka na tle historii Galicji w latach 1849–1859. Wrocław, 1951.

VII. Дисертації та автореферати дисертацій

Єфименко О.Г. Українські політичні партії та їх роль у розвитку державотворчих процесів в Україні (1917-1920 рр.). Дисертація ... канд. іст. наук. Х., 1998.

Журавльова Г.С. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1999.

Кобиляцький М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 1998.

Коник О.О. Діяльність селянських депутатів з України в II і II Державних Думах. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. К., 1994.

Патентов В.А. Кадетские фракции в I и II Государственных думах. Дисс... канд. ист. наук. М., 1994.

Сас П.М. Політична культура Запорозького козацтва (кінець XVI – початок XVII ст.). Автореферат дис. ... д-ра. іст. наук. К., 1998.

VIII. Бібліографічні видання

Актуальні проблеми законодавчої діяльності: Бібліогр. посібник / Упоряд. Е.А.Афонін, Л.О. Горогоцька, Т.А. Яковлева. – К., 1998.

Бібліографія історії України, Росії та укр. права [за 1917–1927 рр.] // Бібліографічний довідник. Х., 1930.

Ігнатієнко В. Бібліографія української преси, 1816–1916. Х.; К., 1930.

Мионов Г.Е. История государства Российского: Историко-библиогр. очерки. XIX век. М., 1995.

Український парламентаризм: витоки та історичний досвід // Бібліогр. вид. Х., 1997.

ІХ. Довідкові видання

Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія. Довідник. К., 1998.

Кононенко П. Словарь-справочник по истории рабочего движения в России. М.; Л., 1925.

Мала енциклопедія етнодержавознавства / Редкол. : Ю.І. Рymarенко (відп. ред.) та ін. К., 1996.

Политология. Энцикл. словарь /сост.: Ю. И. Аверьянов, С. Г. Айвазова, Т. А. Алексеев и др. М., 1993.

Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю.С.Шемшученка, В.Д.Бабкіна. К., 1997.

Українське державотворення : невитребуваний потенціал : Словник-довідник / За ред. О.М.Мироненка. К., 1997.

Халипов В.Ф. Власть : Кратологический словарь. М., 1997;

Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е.Крутских. – 2-е изд. М., 1998.

Юридическая энциклопедия /Сост.: Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. М., 1997.

ЗМІСТ :

ПЕРЕДМОВА.....	3
ВСТУП.....	8
РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ЧАСІВ ДІЯЛЬНОСТІ ІМПЕРСЬКИХ АВСТРІЙСЬКОГО ТА РОСІЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТІВ	20
§1. Предтеча парламентаризму: загальна характеристика.....	20
§2. Становлення та розвиток українського парламентаризму у зв'язку з діяльністю австрійського парламенту: 1848-1918 pp	26
1.2.1. <i>Характер політичної системи та суспільно-політичних рухів Австрійської імперії в період реформ середини XIX ст</i>	27
1.2.2. <i>Перший, "початковий" етап західноукраїнського парламентаризму: 1848-1851 pp</i>	32
1.2.3. <i>Другий, "організаційний" етап західноукраїнського парламентаризму: 60-і - 80-і pp. XIX ст.....</i>	38
1.2.4. <i>Третій, "партійно-політичний" етап західноукраїнського парламентаризму.....</i>	48
§3. Становлення та розвиток українського парламентаризму у зв'язку з діяльністю російської Державної думи: 1906-початок 1917 pp.....	56
1.3.1. <i>Характер політичної системи Російської імперії в період реформ початку XX ст</i>	57
1.3.2.1 <i>Державна Дума і Україна (1906 р.).....</i>	64
1.3.3. II <i>Державна Дума і Україна (1907 р.).....</i>	71
1.3.4. III <i>Державна Дума і Україна (1907-1912 pp.)</i>	77
1.3.5. IV <i>Державна Дума і Україна (1912 -початок 1917 pp.).....</i>	82
РОЗДІЛ 2. УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ПЕРІОДУ НАЦІОНАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ: 1917-1921 PP. ..87	
§ 1. Українська Центральна Рада - перший український парламент	88
§2. Парламентські ідеї часів Української Держави гетьмана П.Скоропадського	104
§3. Український парламентаризм часів Директорії УНР	109
§4. Українська національна рада - парламент Західноукраїнської народної республіки	116
РОЗДІЛ 3. ВЕРХОВНА РАДА УРСР У ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ РАДЯНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.....	122
§1. Утворення Верховної Ради УРСР.....	125
§2. Вибори до Верховної Ради УРСР. Депутатський корпус.....	126
§3. Структура та характер діяльності Верховної Ради УРСР	130

РОЗДІЛ 4. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ - СУЧАСНИЙ УКРАЇНСЬКИЙ
ПАРЛАМЕНТ 139

§1. Політика "перебудови". Характер демократизації радянського суспільства.....	139
§2. Верховна Рада Української РСР та України XII скликання (1990-1994 рр.)	146
4.2.1. <i>Виборче законодавство і вибори</i>	146
4.2.2. <i>Верховна Рада України у боротьбі за незалежність: від декларації "Про державний суверенітет" до акта незалежності України та його підтвердження</i>	149
4.2.3. <i>Діяльність Верховної Ради у визначенні своєї компетенції та розподілу "гілок влади"</i>	155
4.2.4. <i>Участь у будівництві незалежної держави: 1992- початок 1994 р</i>	158
4.2.5. <i>Проблеми місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування</i> 162	
4.2.6. <i>Робота над підготовкою нової конституції</i>	164
4.2.7. <i>Документи соціально-економічної спрямованості</i>	166
4.2.8. <i>Зміни в структурі Верховної Ради</i>	167
4.2.9. <i>Новий закон про вибори</i>	169
§3. Верховна Рада України XIII скликання (1994-1998 рр.)	174
4.3.1. <i>Вибори до Верховної Ради XIII скликання</i>	174
4.3.2. <i>Початок роботи Верховної Ради</i>	177
4.3.3. <i>Характер політичного та партійного структурування</i> ...	180
4.3.4. <i>Діяльність Верховної Ради у напрямку реалізації принципу розподілу державної влади</i>	183
4.3.5. <i>Особливості бюджетної політики</i>	188
4.3.6. <i>Зовнішньополітична діяльність</i>	189
4.3.7. <i>Підготовка й прийняття нової Конституції</i>	190
4.3.8. <i>Робота на основі нової Конституції</i>	192
4.3.9. <i>Закон про вибори від 1997 року</i>	195
§4. Конституція незалежної України. Конституційно-правові засади сучасного українського парламентаризму.....	201
4.4.1. <i>Повноваження Верховної Ради України</i>	202
4.4.2. <i>Конституційний принцип виключних повноважень Верховної Ради України щодо затвердження Державного бюджету України і контролю за його виконанням</i>	206
4.4.3. <i>Принцип розподілу державної влади (гілок влади)</i>	208
4.4.4. <i>Структура Верховної Ради України, компетенція її підрозділів</i>	212
4.4.5. <i>Статус народного депутата</i>	215

4.4.6. Законодавчий процес в Україні.....	218
§5. Верховна Рада України XIV скликання.....	220
4.5.1. <i>Вибори — 98</i>	220
4.5.2. <i>Початок роботи. Обрання керівних посад</i>	225
4.5.3. <i>Перший рік роботи Верховної Ради XIV скликання</i>	228
СУЧАСНИЙ УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ДОСЯГНЕННЯ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ (замість післямови).....	231
СЛОВНИК СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕРМІНІВ І ПОНЯТЬ	243
БІБЛІОГРАФІЯ.....	249
I. <i>Законодавчі акти</i>	249
II. <i>Збірники документів і матеріалів</i>	255
III. <i>Мемуари та публіцистичні твори парламентарів і політичних діячів.</i> 258	
IV. <i>Періодичні видання</i>	260
V. <i>Архівні матеріали</i>	262
VI. <i>Загальна та спеціальна література</i>	262
VII. <i>Дисертації та автореферати дисертацій</i>	273
VIII. <i>Бібліографічні видання</i>	273
IX. <i>Довідкові видання</i>	274
ЗМІСТ	275

Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток

Наукове видання

**Бандурка Олександр Маркович
Древаль Юрій Дмитрович**

**Редакторське і коректорське опрацювання тексту Г.Я.Ступницької
Комп'ютерна верстка С.М.Гука, А.О.Коржова**

Підп. до друку 01.11.99. Формат 84×108/32. Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 11,46. Обл.-вид. арк. 14,65.

**Надруковано у видавництві «Харків».
Зам. 9-781. Тир. 700 прим.
310037, Харків, пр. Московський, 247.**

**Видавництво Університету внутрішніх справ.
61080, Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27.**