

4. Parkhomenko-Kutsevil, O.I. (2109). *Formuvannia ta rozvytok suchasnykh antykoruptsiinykh orhaniv derzhavnoi vlady yak osnova zapobihannia ta podolannia koruptsii: teoretyko-metodolohichniy analiz: monohrafiia* [Formation and development of modern anti-corruption public authorities as a basis for preventing and overcoming corruption: theoretical and methodological analysis: monograph]. Kyiv : DP «Vyd. dim «Personal» [in Ukrainian].
5. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [On prevention of corruption: Law of Ukraine of 14.10.2014 № 1700-VII] (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 49, art.2056 [in Ukrainian].
6. LOI n 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique..legifrance.gouv.fr Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528> [in French].
7. Décret n 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption. legifrance.gouv.fr Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034187670/2021-01-23/> [in French].

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.3.30>

## POCZĄTKI PARLAMENTARYZMU W KONTEKŚCIE HISTORYCZNO-PRAWNYM ROZWOJU UKRAINY

**Oleh Malichyn**

*aspirant Uniwersytetu Króla Daniela (Iwano-Frankiwnsk, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0001-9914-4567

*Oleh\_Malichyn@gmail.com*

**Adnotacja.** Artykuł poświęcono poszukiwaniom historycznych i prawnych źródeł współczesnego parlamentaryzmu. Rozważano Wiek z czasów Rusi Kijowskiej, Rady z epoki kozackiej, sejmy i prawo magdeburskie, Parlament Austro-Węgier i Dumę Państwową Rosji, epokę sowiecką. Przeanalizowano budowę współczesnego parlamentaryzmu na podstawowo nowych zasadach. Stwierdzono, że ukraiński parlamentaryzm jako zasada organizacji władzy pojawia się po raz pierwszy dopiero pod koniec XX wieku, chociaż zjawisko to ma swoje głębokie korzenie na naszych ziemiach. Warunkiem politycznym jego powstania była transformacja sowieckiego systemu politycznego, czego konsekwencją było ogłoszenie niepodległości Ukrainy, a także pojawienie się wielopartyjności i pluralizmu ideologicznego, krystalizacja interesów społecznych i politycznych.

**Słowa kluczowe:** wiec, rada, sejm, prawo magdeburskie, parlament.

## ORIGINS OF PARLIAMENTARISM IN THE HISTORICAL AND LEGAL CONTEXT OF UKRAINE'S DEVELOPMENT

**Oleh Malichyn**

*graduate student of King Danylo University (Ivano-Frankivsk, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0001-9914-4567

*Oleh\_Malichyn@gmail.com*

**Abstract.** The article is devoted to the search for historical and legal origins of modern parliamentarism. The Chamber of Kievan Rus, the Council of the Cossack era, the Sejm and Magdeburg law, the parliament of Austria-Hungary and the State Duma of Russia, the Soviet era are considered. The construction of modern parliamentarism on fundamentally new principles is analyzed. It is concluded that Ukrainian parliamentarism as a principle of organization of power first appeared only at the end of the twentieth century, although this phenomenon has its deep roots in our lands. The political condition for its emergence was the transformation of the Soviet political system, which resulted in the proclamation of state independence of Ukraine, as well as the emergence of multiparty and ideological pluralism, the crystallization of social and political interests.

**Key words:** chamber, council, sejm, Magdeburg law, parliament.

## ВИТОКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ІСТОРИКО-ПРАВОВОМУ КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

**Олег Малічин**

*аспірант Університету Короля Данила (Івано-Франківськ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-9914-4567

*Oleh\_Malichyn@gmail.com*

**Анотація.** Стаття присвячена пошукам історико-правових витоків сучасного парламентаризму. Розглянуто Віче доби Київської Русі, Ради Козацької доби, сейми та магдебурзьке право, парламент Австро-Угорщини та Державну Думу Росії, радянську добу. Проаналізовано побудову сучасного парламентаризму на засадничо нових принципах. Зроблено висновок, що український парламентаризм як принцип організації влади вперше з'являється лише наприкінці XX ст., хоча при цьому це явище має своє глибоке коріння на наших землях. Політичною умовою його появи була трансформація радянської політичної системи, наслідком чого стало проголошення державної незалежності України, а також поява багатопартійності та ідеологічного плюралізму, кристалізація суспільних і політичних інтересів.

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

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

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Парламент є предметом дослідження багатьох наукових праць і статей як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Помітний внесок у розробку цієї теми зробили такі учені, як: В.С. Журавський, Л.Т. Кривенко, В.Ф. Погорілко, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, П.П. Шляхтун та ін. Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишається те, що чимало дослідників займалися пошуками витоків парламентаризму в політичній історії України. Серед їх думок немає одностайності стосовно хронології цього явища на українських теренах.

**Метою статті** є спроба віднайти історико-правові витоки українського парламентаризму в нашій багатовіковій історії як підґрунтя сучасного державотворення.

**Виклад основного матеріалу.** Упродовж 30 років історії незалежної України парламентаризм виявився найменш вразливим в інституційному розвитку української державності. Деякі вчені вважають, що про передумови українського парламентаризму можна говорити, починаючи ще зі скіфської доби. Прихильники іншої точки зору говорять про парламентаризм, починаючи з часів Київської Русі. Нарешті, ще одні дослідники наполягають на зародженні парламентаризму з часів Козацької республіки. При цьому дослідники схиляються до того, що про дане явище можна говорити лише за наявності в історії інститутів народоправства та представницької влади. Отже, розглянемо докладніше аргументи вчених щодо проблеми походження інституту парламентаризму в Україні. Дуже мало дослідників підтверджують думку про те, що витоки парламентаризму існували ще до Київської Русі. Серед них відомий історик О.М. Мироненко, який бачить їх ще у скіфському суспільстві. Але більшість учених не знаходять достатніх підстав розглядати племінні зібрання того часу як прояви парламентаризму, і автор з ними згоден. Зародження парламентаризму на українських землях відносять до часів Київської Русі такі дослідники, як Ч. Вайз та П. Кислий. Вони говорять про народне віче тих часів як про своєрідний політичний інститут, «який вирішував з давніх-давен долю народу» (Вайз, 2000: 42). Проте віче, хоча і посідало важливе місце в управлінні суспільними справами, з ним мусив рахуватися князь, все ж у ньому не брали участі широкі верстви населення, у ньому засідали, як правило, верхи суспільства (Лашенко, 1998: 220). Таким чином, попри те, що в період князівської держави віче було наділене досить широким обсягом повноважень - ратифікація міжнародних угод, формування війська, а також ухвалення деяких фінансових та церковно-релігійних питань, вважати його інститутом парламентаризму в повному розумінні цього слова немає підстав. У другій половині XIV ст. на Київській землі утворилася Литовсько-Руська держава. Це привело до появи на теренах України нових інституцій, серед яких так звані сойми, які мали вузько становий характер (представляли інтереси шляхти) і відігравали роль своєрідних місцевих парламентів. Із середини XV ст. з'являється такий інститут, як Пани-Рада. На початку вона діяла як дорадчий орган, але згодом обмежила повноваження князя і почала виконувати не лише законодавчу, а й виконавчу та судову функції. Суттєвим є той факт, що у випадку розбіжностей між Пани-Радою і князем перевагу мала Рада. На початку XVI ст. інститут Пани-Ради трансформувалася у Сойм. Водночас відбувався шалений розвиток міст, що приводив до формування міщанства, якому надавалася самоуправа у вигляді магдебурзького права. Жителі міста самостійно обирали міську раду, яка вирішувала питання оборони міст, податкової політики, правопорядку, виконання судових рішень. Крім цих місцевих сеймиків, велике значення мав загальний Сейм, який давав згоду на оголошення війни, регламентував податки, обирав Великого князя. Згодом він перетворився на двопалатний парламент Речі Посполитої. Таким чином, такі

інститути, як Пани-Рада, Сойм та Сейм були органами представницької влади і здійснювали законодавчі функції. І оскільки вони діяли на землях України і за невеликої участі української шляхти, то можна вести мову про перший в українській історії приклад представницької влади. Хоча і характеризувати цей досвід як суто український не можна, оскільки творився він здебільшого не представниками української нації і, можна сказати, був нав'язаним. У середині XVI ст. на Україні з'являється Запорозька Січ. І багато хто з істориків починає відлік зародження українського парламентаризму саме з цієї доби. У Січі існувала Січова Рада, яка була тут вищим органом влади. Рада збиралась тричі на рік, проте були і позачергові скликання. При цьому право участі у зібранні мали абсолютно всі козаки. До компетенції Ради входили найважливіші питання: вибори кошового отамана, писаря, осавула, судді, курінних отаманів; вона перерозподіляла земельні угіддя серед куренів, старшин і козаків. Варто відзначити, що кошовий отаман щорічно звітував перед козаками щодо проробленої роботи – це була контрольна функція Ради. Крім того, ця інституція влади здійснювала також і судову функцію. Проте слід наголосити на тому, що хоча в Січовій Раді мали право брати участь усі козаки, реальна влада в ній належала все ж таки козацькій старшині, яка досить часто маніпулювала настроями серед козаків. Згодом це було підставою для поступового перетворення Січової Ради на Раду січової старшини, а згодом і утворення Генеральної Ради. Також у ті часи існувала так звана Чорна Рада, яка була своєрідною опозицією правлячій Раді, і участь в ній брали представники всіх станів козацтва. Таким чином, ці установи мали багато спільного з інститутами представницької влади цього часу, а саме: виконання законодавчих та контрольних функцій, представницький характер, регулярність зібрань тощо. Але класичним проявом парламентаризму їх назвати не можна. Крім того, необхідно відзначити, що в кризові періоди (війна тощо) Рада майже не мала ніякого впливу, адже всю владу в такі моменти перебирав на себе гетьман, що перешкоджало утвердженню засад реального парламентаризму, це взагалі ставить під сумнів демократичний характер правління за часів козацтва. А після гетьмана І.Мазепи роль колегіальних органів влади суттєво звузилася. Лише імператриця Єлизавета Петрівна в середині XVIII ст. дозволила проведення Генеральної ради з метою обрання гетьмана Лівобережної України – Кирила Розумовського. Оскільки він мало цікавився державними справами, то Гетьманщиною фактично правила Рада старшин, яка остаточно зникла у 1764 р. разом із Запорозькою Січчю. Після ліквідації козацтва частина України підпорядковувалась Росії, інша – Австрії. В середині XIX ст. розпочав свою роботу перший австрійський парламент - Рейхстаг, до якого входили й українські депутати, які висували вимоги щодо повернення захоплених земель, законодавчого закріплення права на землю, зменшення податків та запровадження ширшого самоврядування (Дорошенко, 1991: 533). З 1860 р. Галичина та Буковина здобули певну політичну автономію і право на власні парламентські установи - крайові сейми, на чолі яких стояв маршал, що фактично виконував функцію спікера. Крайовому сейму був підпорядкований виконавчий орган – крайовий комітет. Але діяльність цих сеймів контролювалась і схвалювалась адміністрацією австрійського імператора. Отже, деякі українські землі (Галичина і Буковина) в ті часі також відчули якісь ознаки представницької влади, хоч і не сповна. Що ж до іншої частини України, то там під впливом російського абсолютизму про парламентаризм говорили лише в теорії. Унаслідок революційних подій початку XX ст. у 1906 р. в Росії була створена Державна Дума, яка мала законодавчі повноваження, хоча вони й були обмежені необхідністю їх схвалення царем. У складі цієї Думи були і українські представники, політичною програмою яких було надання автономії Україні, створення системи місцевого самоврядування, гарантія навчання українською мовою у школах тощо. Під впливом подій 1917 р. на противагу парламентським установам виникають так звані ради робітничих, селянських і солдатських депутатів, які мали статі, за ідеями вождя, диктатурою пролетаріату. Ці умови спричинили бурхливий розвиток ідей відновлення української державності й парламентаризму зокрема. Представники українських лібералів створили Українську Центральну Раду. Одним із основних моментів діяльності ЦРУ була поява Універсалів, через які було проголошено створення Української Народної Республіки і за якими встановлювалося «виключне право Української Центральної Ради видавати закони для Української Народної Республіки» (Вайз, 2000: 42). 22 січня 1918 р. Центральна Рада проголосила IV Універсал, де відзначався той факт, що УНР стає самостійною, незалежною, суверенною державою. Цим же актом Україна проголошувалась парламентською республікою, унітарною і демократичною державою. Законодавчі функції закріплювались за Центральною Радою. Отже, про Центральну Раду як парламентську установу можна говорити, починаючи лише з проголошення четвертого Універсалу, адже саме ним вона наділялась функціями законодавчої та представницької влади (Звіркowska, 1996: 100). Центральною Радою також була прийнята Конституція УНР, яка запроваджувала принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Таким чином, Центральна Рада в процесі своєї діяльності виконувала функції, властиві парламентським органам уже в період її становлення. Однак статусу парламентської установи вона набула лише після прийняття 206 Вісник Національної академії державного управління IV Універсалу. Крім функцій законотворчої, установчої та контрольної, вона виконувала ще й конституційну функцію. Проте про український парламентаризм того часу теж не можна говорити як про завершений факт, оскільки в цей період почалася німецька окупація, що, крім усього іншого, означала ще й обмеження суверенітету. Після ліквідації УНР на Україні запанувала радянська влада, яка заперечувала один з основних принципів парламентаризму – поділ влади. На початку 1919 р. була прийнята Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, згідно з якою органами центральної радянської влади визнавались Всеукраїнський з'їзд Рад Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів. Вищою владою вважався з'їзд Рад, участь в якому брали лише

представники панівного робітничого класу, формувався він у непрямий, багатоступеневий спосіб, до того ж був контрольований владою. Виключним повноваженням з'їзду Рад було затвердження, зміни і доповнення до тексту Конституції. У новій радянській Конституції УРСР 1937 р. зазначалося, що вищим органом державної влади є Верховна Рада Української РСР. Принципово новим положенням був перехід до загальних і прямих виборів. Строк повноважень Верховної Ради становив чотири роки. До її складу входили Рада Старійшин ВР УРСР, Президія ВР УРСР, Партійна група ВР УРСР, Слідчі та ревізійні комісії, Постійні комісії ВР УРСР. За багатьма ознаками (функції, структура) Верховна Рада УРСР може вважатись прикладом парламенту. Однак на той час реальним суб'єктом політичної влади була комуністична партія, яка довгий час здійснювала контроль та мала вплив на все суспільство і на Верховну Раду зокрема. При цьому свій вплив партія справляла, як правило, не за конституційними нормами. Таким чином, принципово відмовившись від ідей парламентаризму, радянська система все ж таки рухалась у напрямі до його принципів. Про це можна говорити, спираючись на приклад зміни виборчого права на пряме, загальне, таємне і рівне. Але при цьому заперечувалося право вибору як таке, оскільки вибір міг бути зроблений лише на користь правлячої партії, тобто вибору в принципі не було. Адже тотальний контроль держави (комуністичної партії) нанівець зводив усі свідомі чи несвідомі кроки до демократичного способу правління. Крім того, ВР УРСР виконувала свої функції не на постійній основі, а її депутати працювали тут за сумісництвом. Нова сторінка в українській політичній історії розпочинається з 1990 р., коли вперше за роки радянської влади вибори до Верховної Ради УРСР відбувалися за принципом плюралізму. Це дало змогу опозиційним комуністичній партії силам потрапити до складу законодавчого органу. Парламентська опозиція дістала назву Народної ради. Верховна Рада УРСР працювала на постійній основі, сесійно, а не лише в період скликань, як раніше. Робота цього органу регулювалися нормами тимчасового регламенту. Саме ці ознаки дають підстави стверджувати, що ще до проголошення незалежності України Верховна Рада УРСР, по суті, трансформувалася в інститут парламентського типу. Однією з перших функцій, що її виконувала Верховна Рада у цей період, стала установча функція. Найвагомішими документами політичного значення стали «Декларація про державний суверенітет Української РСР» від 16 липня 1990 р. та «Акт проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. Декларація на законодавчому рівні закріпила принцип поділу влади і проголошувала, що від імені українського народу може виступати лише Верховна Рада, тим самим віддаючи певний пріоритету відносинах з іншими гілками влади саме законодавчому органу. За Верховною Радою було закріплено статус вищого представницького і єдиного законодавчого органу, що, по суті, трансформувало її у парламент як такий. Згодом почали вносити корективи у сферу компетенції представницького органу влади: було запроваджено інститут делегованого законодавства, були звужені повноваження Верховної Ради у сфері кадрових питань і т. ін. З ухваленням нової Конституції 1996 р. було остаточно визначено структуру, компетенцію парламенту та інших гілок влади, а відтак і форму державного правління. Згодом у процесі державного будівництва почали відчуватися недопрацьовані моменти Конституції, що і призвело до внесення змін до Основного Закону у грудні 2004 р. Одним із наслідків цього процесу було розширення повноважень законодавчого органу державної влади.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи розгляд історико-правових умов становлення українського парламентаризму, можна зробити такі висновки. Український парламентаризм як принцип організації влади вперше з'являється лише наприкінці ХХ ст., хоча при цьому це явище має своє глибоке коріння на наших землях. Політичною умовою його появи була трансформація радянської політичної системи, наслідком чого стало проголошення державної незалежності України, а також поява багатопартійності та ідеологічного плюралізму, кристалізація суспільних і політичних інтересів. Однак, як показує практика парламентаризму в рамках незалежної України, багато моментів в українському парламентаризмі потребують удосконалення. Подальшими напрямками дослідження мають стати поліпшення ефективності роботи самого парламенту й оптимізація його відносин з іншими гілками влади в рамках системи державного управління.

#### Список використаних джерел:

1. Вайз Ч. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду. К. : Абрис, 2000. 414 с.
2. Дорошенко Д.І. Нарис історії України. Львів : Світ, 1991. 574 с.
3. Звіркowska В.А. Центральна Рада – спроба українського парламентаризму. *Матеріали Всеукр. Єфремових читань*. Черкаси, 1996. С. 100–103.
4. Лашченко Р. Лекції по історії українського права. К. : Україна, 1998. 254 с.

#### References:

1. Vaiz Ch. Kyslyi P. (2000). Stanovlennia parlamentaryzmu v Ukraini na tli svitovoho dosvidu [Formation of parliamentarism in Ukraine against the background of world experience]. K. : Abrys. 414 p. [in Ukrainian].
2. Doroshenko D.I. (1991). Narys istorii Ukrainy [Essay on the history of Ukraine]. Lviv : Svit. 574 p. [in Ukrainian].
3. Zvirkovska V.A. (1996). Tsentralna Rada – sprobа ukrainskoho parlamentaryzmu [The Central Rada is an attempt at Ukrainian parliamentarism]. *Materialy Vseukr. Yefremovykh chytan. Cherkasy*. pp. 100–103. [in Ukrainian].
4. Lashchenko R. (1998). Lektzii po istorii ukrainskoho prava [Lectures on the history of Ukrainian law]. K. : Ukraina. 254 p. [in Ukrainian].