

рії. Вип. 173: Партії і соціальні групи в першій російській революції. К., 1992. 13. Грушевський М. Задачи «Украинского вестника». // Укр. вестник. 1906. №1. 14. Грушевський М. Наши требования // Укр. вестник. 1906. №5. 15. Гредескул Н. Национальный вопрос в первой Думе // К десятилетию первой Государственной Думы. Пг., 1916. 16. О роспуске Государственной Думы и о назначении времени созыва вновь избранной Думы (именной высочайший указ правительствуемому сенату от 8 июля 1906г.) // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957. 17. Народу от народных представителей // Дело о Выборгском воззвании. Стеногр. отчёт о заседаниях особого присутствия С.-Петербургской судебной палаты 12-18 декабря 1907г. СПб., 1908. 18. Програма Української Трудової Громади в Другій Державній Думі // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті: Дзк. і матеріали. [Мюнхен], 1983.Т.1.. 19. Государственная Дума: Стеногр. отчёты. 2-й созыв. Т.1.СПб., 1907. 20. Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907г. (именной высочайший указ правительствуемому сенату от 3 июня 1907г.) // Государственная дума в России: Сб. док. и материалов. М., 1957. 21. Украинский вопрос. М., 1917. 22. Белоусенко О. Украинский вопрос в четвертой Думе // Украинская Жизнь. 1913. №6. 23. Государственный архив Российской Федерации.

*Надійшла до редколегії 30.06.99*

*Ю.М Коломієць,  
Т.В. Коломієць, канд. іст. наук*

#### **ІДЕЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНСЬКІЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ НАДДНІПРЯНЩИНИ ХVІІІ - ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

Парламентаризм - від французького слова «говорити» - система правління, що характеризується поділом функцій між законодавчою і виконавчою владою при провідній ролі законодавчого виборного представницького органу - парламенту, батьківщиною якого стала Англія у ХІІІ ст.

Парламентаризм в Україні має досить глибоке коріння. Його паростки слід шукати у вікових народних зібраннях періоду Київської Русі, у Великому Вальному сеймі князівства Литовського, що законодавчо був закріплений ІІ Литовським статутом 1566 р. як постійно діюча державна інституція з порядком представництва по два депутати від кожного повіту [5, т.І, с.118], у Генеральній військовій раді періоду Запорізької Січі другої половини ХVІ - першої половини ХVІІ ст. та часів Української козацької держави другої половини ХVІІ - середини ХVІІІ ст. Ідея парламентаризму притаманна майже всім українським конституційним проектам, створеним передовими діячами української політико-правової думки. Підвалини парламентаризму були закладені до першої української конституції Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. За цим документом законодавча влада в Україні повинна була належати Генеральній Раді - своєрідному парламенту, що формувався з генеральної старшини, цивільних полковників, подібних за характером обов'язків до цивільних радників зі своїми урядниками і сотниками, генеральних радників від усіх полків та послів від низового війська

Запорізького і збирався б на свої сесії тричі на рік під час найвизначніших православних свят [14, с.30].

В XIX ст. ідеї парламентаризму відродилися і були розвинені далі в особливій конституції, складеній колишнім діячем полтавської масонської ложі «Любов до істини», одними із засновників Малоросійського товариства» (1819 р.) М. Новиковим. Він пропонував розподілити всю Російську імперію на вісім царств, серед яких фігурували б два українські - Київське та Херсонське, а міста Київ та Одеса набували статусу «вільних міст». Законодавча влада у цій державі (всіх восьми царствах) повинна належати Народному віче - представницькому двопалатному органу [18, т.1, с.93-102]. Інший засновник і діяч Малоросійського товариства В.Лукашевич у своєму програмному документі «Катехізиси», складеному на основі проекту від 1801 р. одного невідомого роменського поміщика, планував відродити Гетьманщину «в попередніх межах і формах», а значить відновити й представницький орган козацької держави - Генеральну військову раду [17, кн.6, с.14].

Кирило-Методіївське братство, започатковане у 1846 р., у програмному документі «Книзі буття українського народу» [9, кн.1, вип.1] ставило головним політичним завданням створення всеслов'янської федерації, де б усіма спільними справами цього державного об'єднання видав законодавчий орган - Слов'янський собор, що складався б з депутатів від кожного слов'янського народу [11, с.100; 6, кн.1, вип.1, с.22-35]. Ідеї кирило-методіївців розробляв і вдосконалював вподальшому один з діячів цього братства Г.Андрузький, який створив три проекти конституції всеслов'янської федерації, що мала б складатися із семи автономних республіканських штатів. У розділі «Держава» найважливішою владною інституцією визнаються Законодавчі збори. Проте порядок формування цього представницького органу Г.Андрузьким не описаний [12, с.50].

В політико-правовій думці України другої половини XIX ст. ідея парламентаризму знайшла свій розвиток у працях М.П.Драгоманова, який у 1884 р. розробив конституційний проект перетворення Російської імперії на децентралізовану федеративну державу під назвою «Проект оснований устава украинскаго общества «Вольный союзъ» - «Вільна спілка». М.П.Драгоманов одним з перших в Україні запропонував систему поєднання виборності та призначень у державному управлінні. Проте у п.13 його проекту говориться, що «завідування справами, спільними для всього державного союзу, і загальнодержавне законодавство повинні належати двом представницьким органам - Державній думі та Союзній думі [16, с.57].

Того ж 1905 р. М.С.Грушевський видав статтю «Конституційне питання українства в Росії» [3], що містила конституційний проект з викладом нових поглядів на конституційний процес в Російській імперії, оснований на механізмі національно-територіальної децентралізації і парламентаризму. М.С. Грушевський наполягав на тому, що прямі вибори повинні мати

місце під час виборчої кампанії до обласних (національних) сеймів, депутати яких уже згодом формували б загальноросійський парламент [15].

Велику роль у розвитку ідеї українського парламентаризму відіграли програмні документи національних політичних партій Наддніпрянської України кінця XIX - початку XX ст. Одна із них - Українська народна партія (УНП) навіть створила свій варіант конституційного проекту «Основний закон Самостійної України «Спілки народу українського» [13, с.62] у вересні 1905 р. В основу цієї конституції, написаної під безпосереднім керівництвом М.Міхновського як лідера УНП, покладено принцип нової самостійної Української держави і поземельний адміністративний поділ (9 земель). Передбачалося створення президентської республіки з двопалатним парламентом - радою представників і сенатом [1, с.28]. Сенат мав би складатися з депутатів, обраних від кожної землі, а рада представників - з депутатів від рівних виборчих округів.

Проте ідея парламентаризму набула не тільки подальшого теоретичного обґрунтування, але й практичного втілення тільки у 1917 р. за часів існування Української Центральної Ради. Створена у період з 3 по 7 березня 1917 р. як звичайна національна громадська організація, Центральна Рада на Національному конгресі у квітні 1917 р. фактично перетворилася на всеукраїнський парламент, а після двох поповнень 11 липня і 12 серпня 1917 р. депутатами від національних меншин (30% від загального складу Центральної Ради), представниками від неукраїнських партій та організацій, від губерній та великих міст і колоній, стала загальноукраїновим парламентом, який мав право представляти інтереси всього народу України.

Проголошення повного суверенітету Української Народної Республіки ІV Універсалом 22 січня 1918 р. поставило на порядок денний питання про розробку та прийняття Основного Закону УНР. Була створена конституційна комісія Центральної Ради, що мала виробити проект конституції для молоді самостійної держави. Точних відомостей про діяльність цієї комісії, її склад немає [8, с.114]. У зв'язку з тим, що від комісії у виробленні Конституції УНР на закритому засіданні Малої Ради 29 квітня доповідав А.Степаненко, є всі підстави вважати саме його одним з авторів остаточного конституційного варіанту, оскільки загальновідома практика прийняття правових актів держави свідчить про обов'язковість представлення документа автором або одним з авторів на парламентському обговоренні. Зрозуміло також, що більшість положень цієї конституції були розроблені головою Центральної Ради М.С.Грушевським, якому став у нагоді його конституційний досвід 1905 р.

За іронією долі конституцію УНР, що мала назву «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» [7, с.79-85] було прийнято в останній день існування Центральної Ради - 29 квітня 1918 р. Основний закон УНР було створено на зразок демократичних конституцій Європи та США. Він

визнавав за громадянами УНР всі конституційні свободи, притаманні передовим демократичним державам того часу. Досить демократично, на засадах закону про національно-персональну автономію, вирішувалося національне питання, за яким кожна з національних меншин мала право на влаштування власного життя через створення Національного союзу, який мав визначені законом права законодавства та врядування щодо осіб, записаних до іменного списку даної національності. А той факт, що громадянськими правами вповні могли користуватися як чоловіки, так і жінки, свідчить, що творці конституції УНР 1918 р. випередили деякі країни Європи, де жінки не мали виборчих прав [2, с.334-335].

Навіть поверхове ознайомлення з текстом конституції переконує, що вона позбавлена будь-якого ідеологічного чи пропагандистського забарвлення. Лише перша стаття «прив'язує» цей документ до тодішніх реалій. Усі інші 82 статті Конституції, об'єднані у сім розділів, послідовно визначали соціально-політичну організацію українського суспільства. Конституція вражає з огляду на ті часи орієнтацією на широкий демократизм та розподіл влад на законодавчу, виконавчу, судову. Проте законодавчій владі надавалося значної переваги перед іншими гілками. Законодавчу владу повинен був здійснювати парламент - Всенародні Збори, що мали обиратися «загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням усіх, хто користується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений» [7, с.79]. Всенародні Збори мали формувати органи виконавчої і судової влади УНР: вища виконавча влада належала Раді Народних Міністрів, а «вищим органом судовим» визнавався Генеральний Суд УНР. І суд, і уряд підпорядковувалися всесильному парламенту, а тому Конституція не дозволяла встановити у тій досить складній ситуації стабільну виконавчу владу і незалежну судову [10, т.2, с.48]. Уряд не мав права розпуску парламенту та оголошення нових виборів; парламент же мав право оголошувати вотум недовіри не тільки уряду в цілому, але й окремим його міністрам. Це свідчить про те, що Україна мала стати класичною парламентарною республікою зі складною системою політичних змагань у парламенті, з широким місцевим самоврядуванням, яке могло ігнорувати будь-які постанови центральної влади, що за кризових умов було зовсім неприпустимо. До того ж, коли М.С.Грушевський обирали Президентом УНР, про цю посаду, як до речі й про посаду голови уряду (прем'єр-міністра), нічого не говорилося.

Тому цілий ряд істориків та правознавців, оцінюючи Конституцію УНР з прагматичної точки зору, вважають, що вона не могла бути реалізована, бо складалася непрофесійно [2; 8]. І. Лисяк-Рудницький ще більш категоричний в оцінці Основного Закону УНР і вважає: те, що «Конституція УНР ніколи не ввійшла до життя було, до певної міри, щастям, бо немає

сумніву, що конституція 29 квітня не мала шансів витримати пробу життя; таким чином її творці врятувалися від компромітації» [10, т.2, с.48].

Проте всі ці недоліки не можуть повністю перекреслити важливості схвалення Конституції, побудованої на засадах парламентаризму і демократизму, і яка обіймала всю повноту проблем державотворення і громадського життя республіки. Конституція УНР стала орієнтиром для подальших державно-правових актів періоду українських визвольних змагань. Історик Т.Гунчак вважає, що «Конституція УНР важлива як документ свого часу і доносить до нас провідні ідеї творців українського політичного життя, доводячи, що український парламент, тобто Центральна Рада, складався з ліберально мислячих, глибоко гуманних і демократичних діячів, які створили законодавчі підвалини справедливого суспільного життя не тільки для корінного населення, а й для національних меншин України» [4, с.140].

Кидаючи тільки поверховий погляд на історію ідеї парламентаризму, ми бачимо, що вона зародилася в українській суспільно-правовій думці кілька століть тому, розвивалася й удосконалювалася українськими громадськими і політичними діячами як на національному ґрунті, так і в контексті світової практики. Тому сучасному нашому вищому законодавчому органу є з кого брати приклад, є в кого переймати досвід і є чим пишатися. І якщо в 1917-1918 роках парламентарна система правління не зовсім відповідала вимогам поточного моменту, то сьогодні є всі підстави для переходу нашої незалежної держави до парламентської республіки. Для цього в нашої держави є багаті власні здобутки, та й світове державне будівництво останнім часом має тенденцію розвиватися в напрямку парламентаризму, а якщо до того ж згадати 70-річний негативний досвід радянського авторитаризму, стає зрозуміло, що досить небезпечно зосереджувати владу в руках однієї особи.

#### Список літератури:

1. Головаченко В.І., Демиденко Г.Г., Ермолаєв В.М. та ін. Українські політичні партії кінця XIX - першої половини XX століття: Довідник. Харків, 1994.
2. Грабовський С., Ставряні С., Шкляр Л. Нариси з історії українського державотворення. К., 1995.
3. Грушевський М.С. Конституційне питання і українство в Росії // Літературно-науковий вісник. Львів, 1905. Т.XXX.
4. Гунчак Т. Україна: перша половина XX століття. К., 1993.
5. Дорошенко Д. Нарис історії України: У 2-х т. К., 1992.
6. Зайцев П. «Книги биття» як документ і твір // Наше минуле. К., 1919.
7. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. К., 1993.
8. Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. К., 1992.
9. Костомаров М. Книга биття українського народу // Наше минуле. К., 1918.
10. Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Історичні есе: У 2-х т. К., 1994.
11. Міяковський В. Кирило-Методіївське братство // Недружене, але й забуте. Нью-Йорк, 1984.
12. Начерки Конституції Республіки Георгія Андруцького // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. К., 1993.
13. Основний Закон «Самостійної України» Спілки народу українського // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української

конституції. К., 1993. 14. Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. К., 1993. 15. Приймак Т. Конституційний проєкт М.Грушевського з 1905 року //Український історичний журнал. К., 1991. № 1. 16. Проєкт основаній устава українського об'єднання «Вольный Союзъ» - «Вільна Спілка» // Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. К., 1993. 17. Рибаків І. 1825 рік на Україні //Україна. К., 1928. 18 Слабченко М.Є. Матеріали до економічно-соціальної історії України ХІХ століття. К., 1925.

*Надійшло до редколегії 28.01.99*

*В.М. Грицак*

### **ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ГУБЕРНАТОРІВ ТА ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТ.)**

Створення земських органів самоврядування в Російській імперії спричинило суттєвий вплив на складання системи громадського управління у містах.

Міська реформа, яка була започаткована 16 червня 1870 р. новим «Міським положенням» [1], створювала всестанові органи місцевого самоврядування. Розпорядчі функції покладалися не на всю міську громаду, а на його представницький орган - думу. На засіданні думи обирався виконавчий орган міського самоврядування - управа та міський голова, який одночасно очолював виконавчі й розпорядчі органи. На міські органи самоврядування покладалися завдання з управління муніципальним господарством. Вони мали вирішувати досить широке коло питань міського господарства та благоустрою.

Органи міського самоврядування, згідно з Положенням, у межах їх компетенції наділялися правом самостійності (ст.5). Однак сфера їх діяльності була чітко визначена межами місцевих господарських справ, вони не мали права торкатися політичних питань. Діяльність органів міського самоврядування обмежувалася територією міста, й вони не мали права спілкуватися між собою.

З введенням «Міського положення» відбувається подальше скорочення управлінських функцій губернаторів. Закон, відокремивши міське самоврядування від урядових органів, суттєво змінив відносини між ними, змінив становище міського громадського управління в загальній державній організації [2, с.12]. На губернаторів при цьому покладалися контрольні функції по відношенню до міських дум та управ.

Основний обов'язок губернаторського контролю полягав у тому, щоб не допустити порушень органами міського самоврядування «Міського положення» та довільного виходу за його межі. Тобто губернаторський нагляд мав здійснюватися за законністю дій органів самоврядування, без втручання в суто господарську їх діяльність.