

## ІСТОРИЧНІ І ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

---

*В.С. Журавський, народний депутат України,  
заслужений діяч науки і техніки України, професор*

### **З ІСТОРИЧНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ЄВРОПІ ТА ПІВНІЧНІЙ АМЕРИЦІ**

Природу сучасного українського парламентаризму найбільш доцільно розглядати і вивчати в системі двох важливих аспектів, які склалися в конституційній науці Європи та світу і здобули назву цивілізаційного і формаційного підходів. Перший підхід означає сприйняття парламенту в якості вагомого надбання світової цивілізації, спадкоємності та розвитку як політичного і культурного феномена, другий – вивчення органів представницької влади у взаємодії та взаємозв'язках з соціальною дійсністю, соціальними інститутами та соціальними явищами. Це зумовлює спочатку необхідність хоча б загального огляду розвитку і становлення європейського і світового парламентаризму, розгляду сучасної західної конституційно-правової доктрини про місце і роль парламенту в системі державної влади.

Парламентаризм в Європі і світі як явище і парламент як інститут влади беруть витоки з древності, з найпростіших форм представницького управління. Генетично парламентаризм походить від вікового управління, народних зборів, як домінуючих владних суспільних інститутів.

Сам термін “парламент” походить від латинського “parlare” і означає “переговори”, “співбесіду”, “нараду” - говорити. Першими парламентами стали парламенти в Іспанії, Англії, Скандинавії, Ісландії.

На початку зародження парламенту і ідей парламентаризму призначення парламенту було досить вузьким. Так, англійський парламент був нарадою при королі, яка допомагала вирішувати питання державного значення. Лише після гострої політичної боротьби за конституцію між світськими баронами, рицарством, церквою і королем, яка завершилась прийняттям Великої хартії вільностей в 1215 р., почали скликатись перші парламенти на більш широкій станovo-представницькій основі з включенням до їх складу баронів, духовенства, рицарства, верхівки міського і місцевого управління. Постійно діючою установою англійський парламент став в кінці XIII ст. Поступово до права вотувати податки і права петицій до короля англійським парламентом були набуті права на контроль за сферою державного управління, на проведення процедури імпичменту.

У Франції з XV ст. слово “парламент” означало будь-які збори, а з XVI ст. ним стали позначати верховні судові палати, серед яких найбільш древнім був паризький парламент, що виник з більш раннього королівського суду, до повноважень якого належала реєстрація королівських едиктів.

Такі парламенти проіснували до 1790 р. і в XIX ст. цим словом стали позначати політичні збори, за аналогією з Англією [1, с.458].

Варто нагадати, що Генеральні штати у Франції вперше були скликані в 1302 р. як дорадчий при королі орган і не мали політичної влади. Майже впродовж цілого XVII ст. Генеральні штати не збиралися. Перетворення їх на реальний орган влади відбувається наприкінці XVIII ст.

Як англійський парламент, так і французькі генеральні штати, і іспанські кортеси, і німецький бундестаг, і шведський риксдаг, як і всі інші парламенти – всі вони виникли як результат еволюції судових та представницьких інститутів влади, розвинулись на основі традицій і елементів вічного ладу, пройшли період тривалої трансформації функцій та повноважень, обсягу представництва.

Європейські парламенти як органи народного представництва, представництва як вищих, так і нижчих прошарків населення (селянства, міських станів), формуються вже з XIII ст. Однак мав пройти тривалий час, щоб парламенти здобули цей справжній статус.

В основі уявлень про владу парламенту як законодавчого органу в подальшому були покладені *ідеї народного суверенітету і похідної від неї ідеї народного представництва*. Еволюція представницьких установ привела до того, що саме вони стали тими інститутами, які мали втілювати загальну волю, приймати загальні рішення від імені народу, які, в свою чергу, стали розглядатися продуктом спільної волі. Поступово в основу парламентської діяльності закладалися такі *принципи: визнання законодавчої діяльності прерогативою парламенту, визнання закону актом вищої юридичної сили з-поміж усіх актів, наділення парламенту контрольними повноваженнями за виконавчою владою*.

“Закони, - писав Ж.Руссо, - власне, - це лише умови громадянської асоціації. Народ, який підкоряється законам, повинен бути їх творцем: лише тим, хто вступає в асоціацію, належить визначати умови співіснування. ... Чи є у політичного організму орган для вираження його волі? Хто надасть йому передбачливість, необхідну, щоб прояв його волі перетворити в акти і заздалегідь їх обнародувати? Як інакше проголосить він їх в необхідний момент? ...Приватні особи бачать благо, яке відкидають; народ хоче блага, але не знає, в чому воно. Всі рівною мірою потребують поведирів. Потрібно зобов'язати перших узгодити свою волю з їх розумом; потрібно навчити другого знати те, чого він хоче. Тоді результатом просвітництва народу стане союз розуму і волі в Суспільному організмі; звідси виникне точна взаємодія частин і, на довершення всього, найбільша сила цілого. Ось що породжує потребу в Законодавцеві” [2, с.433].

Ідея розвитку представницької влади, її інституціоналізації, функціонування парламенту як органу законодавчої влади і належності йому властивих в силу представницького характеру функцій та повноважень по-різному розвивається у різних країнах в залежності від реального сприй-

няття і впровадження принципу поділу влади, історичних умов розвитку суспільства.

Частина країн сприйняла *ідею парламентаризму, як ідею верховенства парламенту в системі влади* ("парламентське правління"). Саме в цих країнах була розроблена і відповідна теорія верховенства парламенту і його суверенітету в системі органів державної влади.

Це верховенство зумовлене, на думку вчених-фундаторів цього вчення, принципом представницької демократії, в результаті чого парламент стає представницькою установою, що отримує свої права безпосередньо від народу, репрезентує народ, діє від його імені, в результаті чого рішення парламенту, що втілюють суверенітет народу, набувають вищої юридичної сили.

Класичний вигляд парламентаризм, як принцип верховенства парламенту, здобув в Англії. Згідно з цією моделлю така система владарювання парламенту, передбачає розуміння парламенту як органу верховної влади, який формує уряд і контролює його. Уряд, в свою чергу, спирається на більшість в парламенті.

Спробуємо прослідкувати розвиток конституційної теорії Англії впродовж XVI–XVII ст. Історія свідчить про серйозну боротьбу ідей, яка є відображенням боротьби в реальному житті за верховенство влади. Доказом є твори Томаса Сміта і Френсіса Бекона.

Перший вважав, що має діяти принцип поділу влади, що одні речі мають робитися в парламенті, а інші - королем, що парламент – найвищий суд у королівстві. Сміт ще не має уявлення про те, що парламент є законодавчою владою, оскільки не розрізняє творення закону та його тлумачення і не припускає конфлікту між парламентом і короною. Отже, король, за Смітом, - глава всієї системи верховної державної влади, парламент – верховний суд [3, с.401]. Бекон, навпаки, надавав особливого значення королівській владі, який був повноважним керманичем нації і парламенту, а судді "левами під тронем" [3, с.402–403].

В подальшому зміни у філософії Європи потягли зміни у політичній теорії.

У роботах М.Макиавеллі, Ж. Бодена, Т. Гобса парламентська законодавча влада вже розглядається як найвища влада. Особливо чіткий вираз теорія верховної влади парламенту знаходить у роботах Т. Гобса. Він визнає таке верховенство парламенту лише за однієї умови – коли цей орган буде здатний як створювати закон, так і контролювати його застосування та виконання [3, с.421].

Впродовж XVIII–XIX ст.ст. британський парламентаризм продовжує розвиватись на засадах парламентського суверенітету, розвитку партійної системи суспільства, вдосконалення виборчої системи, оптимізації взаємовідносин між монархом та парламентом, що знайшло в подальшому вираз у класичній моделі парламентської монархії. Вчення І. Бентама у першій половині XIX ст. про народний суверенітет і функціонування парламенту

справило визначний вплив на становлення представницької демократії, визнання загального виборчого права, в тому числі пропорційного представництва. Наприкінці XIX ст. у Британії склались основні сучасні суспільні інститути влади, ключове місце серед яких займає парламент, що має широкі, практично не обмежені повноваження.

Британський парламентаризм став взірцем організації влади для багатьох країн в XVIII – XX ст.ст., в тому числі й з прийняттям двопалатної структури парламенту. Такі парламенти почали функціонувати в Бельгії і Нідерландах, Данії і Іспанії, Португалії і Австрії, Пруссії і Угорщині, Швейцарії і Італії та багатьох інших країнах.

Європейські парламенти повсюдно ставали установами, за якими закріплювалась прерогатива законодавчої діяльності, а закон визнавався актом вищої юридичної сили в системі існуючих у вказаних країнах актів. Парламенти наділялись також контрольними повноваженнями по контролю за виконавчою владою, в тому числі за формуванням уряду та урядовою діяльністю.

На початок XX ст. практично повсюдно – в Західній Європі, Північній і Південній Америці, Японії – торжествує парламентаризм: парламент формується на базі виборів, оформляється в якості законодавчого державно-правового інституту.

Водночас, в конституційній теорії паралельно обґрунтуванню верховної влади парламенту також обґрунтовується необхідність створення альтернатив верховній парламентській владі. Показовим в цьому відношенні є рух левелерів в період англійської революції у XVII ст., які сформували першу радикальну партію з-поміж рядових солдатів, незадоволених ходом реформ. Вони вважали, що “парламентські домагання верховної влади не достойніші за королівські” [3, с.435]. Подібно до короля, парламент має тільки доручену йому владу, а боронити особисті права від законодавчої влади так само важливо, як і від виконавчої влади” [3, с.435]. Ця точка зору левелерів знайшла продовження у їхніх прагненнях до конституції, яка б захистила права індивіда від його власних представників, водночас обмеживши кожен сферу врядування згідно верховної влади народу [3, с.435].

Надзвичайно важливою для розуміння природи законодавчого органу та його співвідношення з іншими державними інститутами є політична філософія Монтеск'є і Джона Локка.

Монтеск'є, який був одним з фундаторів теорії поділу влади, в своїй фундаментальній праці “Про дух законів” (перша частина цієї праці вперше побачила світ в 1748 р. в Женеві) вказував, що в кожній державі є три влади: влада законодавча, влада виконавча, яка відає питаннями міжнародного права, і влада виконавча, що відає питаннями цивільного права. Перша влада створює закони, друга - оголошує війну або укладає мир, приймає послів, попереджає навали. Третя – карає злочини і вирішує зіткнення приватних осіб. Останню можна назвати судовою, а другу – просто виконав-

чою владою держави [4, с.138]. Якщо влада законодавча і виконавча будуть поєднані в одній особі або установі, то свободи не буде, оскільки можна остерігатись, що будуть видаватися тиранічні закони для того, щоб так само тиранічно їх застосовувати. Не буде свободи також і у тому випадку, якщо судова влада не відділена від влади законодавчої і виконавчої. Якщо вона поєднана з законодавчою владою, то життя і свобода виявляться у владі свавілля, оскільки суддя не буде законодавцем. Якщо судова влада буде поєднана з виконавчою, то суддя отримає можливість стати гнобителем. Все загинуло б, якби в одній особі або установі, що складається з сановників, дворян чи простих людей, були б поєднані всі три влади: влада видавати закони, влада приводити до виконання постанови загальнодержавного характеру і влада судити злочини або спори приватних осіб [4, с.138–139].

Якщо виконавча влада, продовжує Монтеस्क'є, не буде мати права зупинити дії законодавчих зборів, то останні стануть деспотичними, оскільки, маючи можливість надати собі будь-яку владу, яку тільки побажають, знищать усі інші влади. Навпаки, законодавча влада не повинна мати права зупинити дії виконавчої влади. Оскільки виконавча влада обмежена за своєю природою, то немає потреби ще якимось чином обмежувати її. В той же час, законодавча влада має право і повинна розглядати, яким чином приводяться до виконання створені нею закони. Але тут законодавча влада не має права судити особу, а її, відповідно, і поведінку особи, яка здійснює виконавчу владу. Оскільки необхідний розвиток речей змусить їх діяти, то вони будуть діяти узгоджено [4, с.146].

Джон Локк спочатку (в 1789 р.) вважав, що законодавча влада має право регулювати, як мають бути вжиті сили держави для збереження всієї общини і її членів, але оскільки закони мають постійне і продовжуване значення, яке зобов'язує дотримуватись цих законів і постійно їм підкорятись, то потрібно, щоб завжди була влада, змушувала б виконувати ці закони і зберігала свою силу.

В 1791 році Локк уточнив свою позицію, вказавши на те, що існує лише одна верховна влада, яка є законодавчою владою, якій всі інші мають підкорюватись. Отже, суверенітет лежить лише на одному органі, якому всі підпорядковані або ж на двох, які поєднані для спільної роботи [Див.: 5, с.432]. Обидві влади, за Локком, проте, обмежені. “Законодавча влада ніколи не може бути арбітражною, бо навіть ті, хто її заснував, не мали такої влади; вона не може керуватися імпровізованими ухвалами, оскільки люди єднаються, щоб мати відомий закон та відомих суддів; вона не може позбавляти права власності без згоди...; вона не може делегувати себе, оскільки вона незмінно залежна там, де спільнота визначила їй місце. Загалом її влада ґрунтується на громадській довірі, оскільки люди мають найвище право змінювати найвищу владу, коли та своїми діями перекреслює їхню довіру до себе. Виконавча влада, в свою чергу, обмежена загальною залежністю від законодавчої, не кажучи вже про те, що її прерогатива обмежена

безпосередньо законом. В інтересах свободи важливо, щоб законодавча і виконавча влади перебували не в одних руках” [3, с.466].

Продовжуючи тему зв'язаності кожної з гілок влад, Д. Локк стверджував, що як король, так і не меншою мірою парламент, кожна інша політична сила відповідальні перед народом і спільнотою, якою він керує. Влада парламенту обмежена моральним законом, конституційними традиціями і угодами [3, с.474].

На американському континенті також вже в середні віки розуміли, що зосередження всієї влади в рамках парламенту автоматично не веде до демократії, більше того, може створити умови для деспотизму.

Посилаючись на досвід Вірджинії, Томас Джефферсон вважав, що зосередження всіх гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової в рамках законодавчого органу і визначає деспотичне правління.

“Нітрохи не буде легше, - пише він, - якщо вся ця влада знаходиться в руках багатьох, а не когось одного. 173 деспоти, без сумніву, будуть гнобити так само, як і один. Нехай ті, хто сумніваються в цьому, подивляться на Венеціанську республіку. Що з того, що вони нами обрані? *Виборний деспотизм* – це не та форма правління, за яку ми боролись. Ми боролись за таку форму правління, яка не тільки повинна ґрунтуватись на принципах свободи, але при якій правляча влада була б так розділена й урівноважена між декількома інститутами влади, щоб жоден з них не зміг би вийти за межі своїх законних повноважень, не зустрівши ефективного стримування і протидії з боку інших. З цієї причини конвент, який прийняв постанову про організацію уряду, поклав в основу його принцип чіткого розподілу законодавчої, виконавчої і судової влад, з тим щоб жодна людина не була носієм більш ніж однієї форми влади одночасно.” [6, с.534].

Урівноважування гілок влади зовсім не означає ні встановлення абсолютних пропорцій в обсязі повноважень, ні наділення кожної гілки влади абсолютно ідентичними контрольними механізмами.

Урівноважування означає лише створення адекватних механізмів стримування однієї гілки влади іншою від можливої узурпації влади, абсолютизації повноважень. Скажімо, не можуть усі повноваження, що стосуються призначення суддів, діяльності судів і суддів знаходитися в одних руках, скажімо, виконавчої влади, оскільки це й буде такого роду абсолютизацією відповідних повноважень. Так само парламент не може володіти правом як прийняття, так і реалізації законів без небезпеки створити умови для узурпації влади і тоталітаризму.

Практична спроба урівноважити і навіть обмежити владу парламенту писаною конституцією в Англії була зроблена в 1653 р., коли був прийнятий Урядовий акт, однак така спроба виявилася невдалою. На відміну від Англії, Конституція США 1787 р. виявилася більш успішною. Обмеження парламенту в США стало після цього часу загальною практикою.

У подальшому розвиток політичної теорії привів до більш глибокого обґрунтування влади народу над парламентом та урядом, виходячи з прямого визнання народу єдиним джерелом влади і відповідного закріплення цього положення у конституціях європейських країн. Був продовжений також розвиток теорії співвідношення, взаємодії та співробітництва різних гілок влади.

Цікава позиція щодо природи законодавчого органу та характеру взаємодії окремих гілок влади, їх співробітництва відомого французького правознавця Л. Дюгі, ідеї і висновки якого мали вже цілком сучасне звучання.

“Національна воля, - говорить Л. Дюгі, - може бути представлена багатьма органами... Але якщо й існують інші органи представництва, суверенітет не може бути розділений на багато елементів, і не можна під іменем влади наділяти кожний з цих органів частковим елементом суверенітету, що залишається, незважаючи на поділ, єдиним і неподільним. ... Коли є декілька органів співробітництва, вони неминуче співробітничать в усій загальній діяльності держави; але їх спосіб природно різниться; це є нормою для конституції усякої країни, і те, що називають неточно поділом влад, насправді є відмінність у співробітництві різних органів загальній діяльності держави” [5, с.456–457].

Не можна не згадати інших видатних вчених, чималий внесок яких в обґрунтування природи закону, законодавчої діяльності, функцій парламенту: Фому Аквінського, Марсала, Гуго Гроція, Георга Вільяма Фрідріха Гегеля, Джеймса Міля (представника течії модернізованого лібералізму), Томаса Гріна, Герберта Спенсера, Корнуоліса, багатьох інших вчених, які своїми працями збагачували європейський та світовий конституціоналізм.

Розвиток ідей парламентаризму в дореволюційній Росії хоча і йде в руслі загальних цивілізаційних підходів, однак характеризується значними особливостями. Найперше, Росія завжди відчуває крен у бік більш жорсткої централізації і авторитаризму. Ідеї парламентаризму не знаходять такого обґрунтування за допомогою повного народного суверенітету, як це відбувається на Заході. Перші представницькі органи – Земські собори XVI-XVII ст., первісно як репрезентанти Боярської думи, а згодом і як органи вирішення питань зовнішньої і внутрішньої політики, ніколи не мали, до речі, і такого рівня представництва і компетенції, якими вони були у зарубіжних парламентах. Тому й парламентське правління не мало змоги утвердити себе на теренах Росії. Розвиток російської державності є логічним процесом посилення абсолютистських начал в управлінні державою з окремими відступами ліберального забарвлення.

“Парламентське правління, – писав відомий дореволюційний російський вчений Б.М. Чичерін, – можливе лише там, де утворились міцні і просякнуті державним духом партії, здатні стати на чолі управління. Якщо б уряд повинен був падати до рук кожної випадково сформованої більшості, то він став би іграшкою пристрастей і предметом особистих інтриг і

пошукань, а це швидко привело б державу до повного розладу. В організації партій, які володіють державним змістом, проявляється головним чином політична здатність суспільства. Де вони надто хиткі і слабкі або де вони засновані не на твердих політичних началах, а на особистих стосунках, там суспільство до парламентського рівня не доросло. Владарювання партійної більшості складає вінець політичного життя вільного народу, а ніяк не шаблон, однаково застосовуваний всюди» [7, с.73].

*(Продовження у наступному номері)*

#### Список літератури:

1. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. 2. Руссо Ж. Об Общественном договоре, или иринципы политического права// Антология мировой политической мысли: В 5-и т. Т.1.: Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. 3. Себайн Д., Торсон Т. Історія політичної думки. К., 1997. 4. Монтескьє Ш. О духе законов. М., 1999. 5. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. 6. Антология мировой политической мысли: В 5 т. Т.1.: Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. 7. Чичерин Б.Н. Свобода в государстве // Власть и право. Л., 1990.

*Надійшла до редколегії 02.10.2000*

*В.М. Горбаль, здобувач Ун-ту внутр. справ*

### ПРАВА ОСОБИ В УКРАЇНСЬКІЙ ТА РОСІЙСЬКІЙ ТЕОРІЇ ПРИРОДНОГО ПРАВА ХІХ – ПОЧ. ХХ СТОЛІТТЯ

Значне місце в ученні про права людини займає теорія природного права. Ця концепція була запозичена з Європи і спочатку навіть використовувалася з метою ослаблення абсолютизму і заперечення будь-яких прав особи. Однак подібний підхід до природного права був епізодичним і нехарактерним. Навпаки, «більшість захисників ідеї прав людини були прибічниками природного права, які виступили з ідеалістичних позицій, загострюючи увагу на даних проблемах» [1, с.20]. Це відкидає думку К.Поппера про те, що природне право може використовуватися як для обґрунтування, так і для заперечення прав особи. В ході свого історичного розвитку теорія природного права збагатилася такими ідеями як, наприклад, природженість і невідчужуваність прав людини, сувора підконтрольність їх обмеження в демократичному суспільстві виключно на підставі закону; суспільний договір як основа створення держави на принципах рівноправності людей між собою і взаємної відповідальності між людиною і державою; застосування принципів права для забезпечення відповідності між існуючим (позитивним) законодавством і необхідним демократичному суспільству (належним) правом; пріоритет прав людини перед державним суверенітетом і т.д. Тому в сучасному трактуванні навіть не можна припустити, що теорія природного права може бути використана з реакційною метою зашкодити правам людини і цінностям демократичного суспільства [2, с.126–127].