

Віта ГОНЧАР

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Аналізуються умови, що передували становленню парламентаризму в Україні, а саме за радянських часів. Розкриваються основні ознаки радянської доби, які умовно можна поділити на три періоди: 1917 – 1937 рр., 1937 – 1955 рр., 1955 – 1991 рр. Виявляються особливості цих періодів та їх значення для становлення парламентаризму в незалежній Україні. Зокрема, зазначається, що ознаки парламентаризму були лише задекларовані, але на практиці вони не діяли. Крім того, умови, в яких знаходилась Україна за радянської доби, не створили повноцінного підґрунтя для становлення та розвитку парламентаризму. Установлюється, що саме вступ України в період незалежності дає поштовх до утвердження парламентаризму в ній на зразок розвинених демократичних країн світу.

Ключові слова: парламентаризм, становлення парламентаризму, передумови становлення парламентаризму, радянська доба.

Vita Honchar. Prerequisites for the establishment of parliamentarism in independent Ukraine

The situation that preceded the establishment of parliamentarism in Ukraine, namely in the Soviet times are analyzed. The basic peculiar features of the Soviet period are revealed, which can be roughly divided into three periods: 1917 – 1937, 1937 – 1955, 1955 – 1991. The peculiarities of these periods and their value for the establishment of parliamentarism in independent Ukraine are identified. In particular, it is indicated that the characteristic features of parliamentarism were declared only, but in practice they did not act. In addition, the conditions, under which Ukraine existed during the Soviet period, did not create the comprehensive foundations for the establishment and development of parliamentarism. It is found that it is Ukraine's accession during its independence that will enable the establishment of parliamentarism in the country, like in the developed democratic countries of the world.

Key words: parliamentarism, establishment of parliamentarism, prerequisites for the establishment of parliamentarism, soviet period.

Дослідження умов, які передували становленню парламентаризму в Україні, є вкрай актуальним та важливим для утвердження України як демократичної європейської держави. Вийшовши зі складу Радянського Союзу, Україна більш як 20 років намагається будувати розвинуте громадянське суспільство та розвивати парламентаризм як форму управління суспільством. Проблема українського парламентаризму як самостійна тема наукового аналізу заявила про себе в середині 90-х рр. ХХ ст.

Парламентаризм передбачає наявність у парламенту статусу і повноважень вищого представницького і законодавчого органу, наявність системи партій парламентського типу; захист прав і свобод громадян. Відсутність сталих парламентських традицій негативно впливає і на формування громадянського суспільства, яке виявляється недостатньо сприйнятливим до цінностей та інститутів представницької демократії [5, с. 4]. При цьому парламентаризм не зводиться винятково до наявності вищого представницького і законодавчого органу. Парламентаризм обов'язково пов'язаний: 1) із демократичним способом формування парламенту як повноцінного органу загальнонаціонального представництва; 2) активною або й домінуючою роллю парламенту в системі органів державної влади; 3) налагодженням взаємовідносин (взаємодії, діалогової взаємодії) з усіма інститутами громадянського суспільства.

Проблеми становлення парламентаризму на практиці зумовлюють необхідність

наукових розробок, яких ще обмаль. Особливо недостатньо українських досліджень щодо парламентаризму, їх не можна назвати повними. Тому постає потреба в подальших дослідженнях. Аналіз останніх публікацій показав, що серед тих, хто досліджував питання парламентаризму як явища або його аспекти такі науковці, як: М. Восленський, В. Гошовська, П. Кислий, В. Литвин, М. С'єдін, В. Теліпко та ін. Серед невирішених раніше частин загальної проблеми – необхідність дослідження передумов становлення парламентаризму в незалежній Україні.

Мета статті – проаналізувати та узагальнити умови, що передували становленню парламентаризму в незалежній Україні, а саме в період радянської доби.

Становлення парламентаризму пов’язане зі становленням державності будь-якої розвинутої демократичної країни світу. Україна – не виняток. Якщо ми як держава декларуємо демократичний шлях розвитку, відкритість, євроінтеграцію, тоді парламентаризм – це саме те явище, яке нам необхідно вивчати та впроваджувати в реалії нашого сьогодення. Через впровадження цього явища пройшли всі демократично розвинені країни світу – Англія, Франція, Німеччина та ін.

Словник української мови трактує поняття «становлення» як: 1) філософську категорію, що відображає процес діалектичного переходу від одного ступеня розвитку до іншого як момент взаємоперетворення протилежних і водночас взаємопов’язаних моментів розвитку – виникнення й зникнення; 2) процес виникнення, утворення чого-небудь у сукупності характерних ознак і форм; формування когось, чогось у процесі розвитку [6, с. 649].

Парламентаризм увібрал у себе всі переваги та досягнення демократії та відображає всі її проблеми. Парламентаризм може суттєво змінюватись під впливом соціокультурної специфіки конкретної країни, особливостей її історичного розвитку та міри зрілості всіх інститутів її політичної системи. Перспективи розвитку парламентаризму залежать від багатьох факторів та не можуть бути зведені лише до конституційно встановленої форми правління. Рівень парламентаризму визначається як обсягом повноважень парламенту, так і його зачлененням до політичного процесу. Будь-яке демократичне суспільство передбачає збереження парламентаризму як основного каналу впливу громадянського суспільства на державні структури [7, с. 3].

У парламентаризмі виявляються історичні особливості суспільного і державного буття конкретної країни, національні традиції, правова культура і політична воля народу [2, с. 10]. Історично склалося, що незалежності Україні передувала радянська доба, яка почалася після революції 1917 р. та тривала до 1991 р. Умовно цей період ми поділили на такі три частини (періоди): 1) 1917 – 1937 рр.; 2) 1937 – 1955 рр.; 3) 1955 – 1991 рр.

Перший період – 1917 – 1937 pp. Традиції українського парламентаризму починаються з утвердження в Україні демократичних інститутів, системи поділу влади, наявності представництва громадян в органах влади [5, с. 85].

Період 1917 – 1920 рр. – це розквіт української державності. Після революції 1917 р. українці активно боролись за автономію та незалежність. У березні 1917 р. в Києві ліберали разом із соціал-демократами сформували Центральну Раду на чолі з М. Грушевським, яка збирала делегатів з усіх українських губерній. Був проголошений курс на автономію України. Це був перший представницький орган України: громадяни обирали делегатів, а ті – депутатів [8, с. 54]. Але Центральна Рада не мала достатньо сил, щоб боротись із більшовицькою владою і тому проіснувала недовго.

В Україні у зв’язку з втратою державності на початку ХХ ст. парламентаризм не мав можливості для сталого розвитку. І тільки з дня проголошення незалежності України починається відлік власне парламентського правління в новоствореній державі [4, с. 8].

СРСР (засновано у 1922 р.) будувався на підвалинах царської Росії. Це була велика держава з могутнім апаратом поліції, з усталеними традиціями самодержавства та темним народом. Надії на селянство не віправдалися. Терор не змінив систему влади. Робітники були вихідцями із селян і також нічого суттєво не могли змінити в державі. У цей час зростають партійний та державний апарат влади, його претензії на те, щоб керувати країною. Простежується одержавлення та централізація, монополія однієї керуючої партії, широкий розвиток бюрократії, диктатура пролетаріату. Сталося переродження: колишні самовіддані революціонери, які вимагали самих демократичних свобод, опинившись при владі перетворюються на душителів свободи [1].

Увійшовши до складу Радянського Союзу, Українська Республіка надовго відкинула себе від свободи, незалежності, розвитку. Гарні лозунги про владарювання робітників і селян, про рівні можливості кожного зовсім скоро перетворяться на голодомор, масові репресії, знищення найкращих представників української нації.

В. Ленін відкрив ради як державну форму диктатури пролетаріату. Основними ознаками цього типу визначено: 1) джерело влади – не закон, попередньо обговорений та проведений парламентом, а прямий почин народних мас знизу та на місцях; 2) заміна поліції та армії як окремих від народу та протиставлених народу установ, озброєння народу, державний порядок за такої влади охороняють самі озброєні робітники та селяни, тобто сам озброєний народ; 3) чиновництво, бюрократія або замінюються безпосередньо владою самого народу, або принаймні ставляться під контроль, перетворюються не тільки на виборні, але й змінні на першу вимогу народу, зводяться до стану простих уповноважених; із привілейованого шару з високою, буржуазною оплатою перетворюються на робітничих особливого роду зброй, оплачуваних не вище за звичайну оплату хорошого робітника.

Але ми побачили іншу картину в державі та протилежність проголошенному: 1) народ у СРСР повністю підпорядкований наказам зверху; 2) у країні – величезні армія та поліція, народ повністю розбросений; 3) політична бюрократія – навіть не просто привілейований шар з буржуазною оплатою, а владарюючий, експлуатуючий та привілейований клас з феодальними алюрами [1].

У період 1917 – 1937 рр. у Радянському Союзі говорили про теорію рад як особливу форму державної влади, притаманну нібито диктатурі пролетаріату. Навіть місцеві ради – це не муніципалітети, а органи державної влади, і всі разом ради утворюють єдину систему з однорідних ланок різного масштабу. Така система нібито набагато демократичніша за будь-який парламент з буржуазними виборами [1].

Другий період – 1937 – 1955 pp. – характеризується жорстким правлінням Й. Сталіна, масовим знищеннем кращих представників Радянського Союзу та створенням Верховної Ради СРСР в 1937 р. як похідної парламентаризму того часу; початком правління М. Хрущова.

За конституцією Й. Сталіна 1936 р., яку вважали за таку, що перемогла соціалізм, верховні ради стали гордо йменуватись «радянськими парламентами», хоча цієї назви нічим не заслужили. Це було зроблено незважаючи на те що В. Ленін знушався над «парламентським кретинізмом» і слово «парламент» було в СРСР тривалий час терміном принизливим. Відсутність на виборах будь-яких партій, крім правлячої, намагались замаскувати терміном «блок комуністів та безпартійних». Повсюди можна було чути лозунг, що партія – це керуюча та спрямовуюча сила радянського суспільства. Ленінські ради йменувалися «пролетарською демократією», тоді як сталінський парламентаризм був названий «соціалістичною демократією». Радянську державу дійсно прийнято називати справжнім апофеозом свободи, небаченим розквітом соціалістичної демократії, який розпочався за правління Й. Сталіна. Конституція оформила сталінський лжепарламентаризм та проголосила

Теорія та історія державного управління

всілякі права та свободи громадян СРСР, але мотивами цього було – добитися підтримки радянської системи в нерадянських країнах та створити антигітлерівську коаліцію. А щодо радянських громадян, то вони переживали період репресій та знущань. Так, автор конституції М. Бухарін зазнав насильницької смерті [1].

Третій період – 1955 – 1991 pp. – при владі були М. Хрущов, Л. Брежнєв, М. Горбачов. Правління М. Хрущова тривало відносно недовго, хоча було спокійним для громадян СРСР, Л. Брежнєв правив найдовше – з 1964 до 1982 р., М. Горбачов – з 1985 до 1991 р.

Верховна Рада СРСР відігравала особливу роль у керівництві всіма радами країни, але парламентським ладом це назвати не можна. Радянської влади також не було – була форма без змісту, вона залишилась простим лозунгом революційних років. Тому що влада рад та влада більшовиків – це не одне й те саме явище. Ради – це лише найбільш проста та логічна, стихійно виникла форма самоуправління в усіх випадках, коли державна влада змінюється. Щодо виборів, то в СРСР справжніх виборів взагалі не було – були рекомендації згори, за кого голосувати [1].

Слід зазначити, що в Україні утвердження парламентаризму як повноцінної системи владних відносин розпочалося задовго до появи Верховної Ради України. Перебудова, ініційована М. Горбачовим у 1985 р., створила передумови для запровадження політичного плюралізму, зокрема початку національного відродження в Україні: захист і відновлення прав і позицій української мови, повернення історичної пам'яті шляхом ліквідації «бліх плям» вітчизняної історії, боротьба за історичну безпеку, пожвавлення та активізація суспільного життя національних меншин, релігійний ренесанс. Верховна Рада України створила незалежну державу. Відтоді український парламент керує економічним, суспільно-політичним і культурним життям. Сучасний парламентаризм має міцні історичні корені. Представники українського народу працювали в законодавчих органах влади Української Радянської Соціалістичної Республіки і Радянського Союзу, міжвоєнної Польщі і Чехословаччини, Російської імперії і Австро-Угорщини. Цей досвід раніше залишався поза увагою дослідників, хоча надзвичайно цікавий. Саме на цьому енергетичному полі виник і зміцнів феномен неформального руху, який у подальшому вплинув на визначення векторів національного політичного розвитку, розвиток парламентаризму та інститутів громадянського суспільства. Найактивнішими з них були суспільно-політичні, культурно-історичні та екологічні громадські організації, які й відіграли найпомітнішу роль у національному відродженні України та становленні повноцінного парламентаризму. Своєю діяльністю ці неформальні об'єднання суттєво розширили базу демократичного руху, надали йому національного відтінку. Так, утворився Народний Рух України [3, с. 484].

М. Горбачов увів незвичайну структуру та схему діяльності Верховної Ради СРСР. Вибори до неї стали двоступеневими: населення, а також громадські організації, тобто фактично партійний апарат, вибирають «народних депутатів». Один раз на рік збиралася З'їзд народних депутатів СРСР; народні депутати СРСР по черзі строком на один рік ставали депутатами Верховної Ради СРСР, власне парламенту, який офіційно видавав закони. З'їзд вибирав Голову Верховної Ради СРСР, не було стандартної одностайності з питань порядку денного, з трибуни можна було почути критику, і це вже був прогрес на той час. Але фактично штампуються випущені згори із ЦК рішення, які видаються за свої. За М. Горбачова з'явився пост Президента СРСР [1].

Отже, існування розвиненого громадянського суспільства в СРСР було тільки на словах. Навіть релігійними організаціями керували через номенклатуру партії. Усього з 1937 р. по 1991 р. відбулось 12 скликань Верховної Ради СРСР.

24 серпня 1991 р. депутати Верховної Ради УРСР 12-го скликання одноголосно

прийняли «Акт проголошення незалежності України», і цим актом дали початок відліку парламентського правління в новій державі Україні. Верховна Рада України поступово трансформувалась із радянського органу державної влади в парламентську установу та стала значним важелем національно-демократичного відродження та державотворення [5, с. 30]. Почався нелегкий процес трансформування із радянського органу в демократичний, коли після тривалого монопольного панування однієї політичної партії виникає необхідність створення сильних, впливових та дієвих політичних партій та сил. Це болісний процес змін, зрушень у менталітеті, перетворень, переходу до нового та незнайомого, насадження демократичних цінностей. Саме вибраний демократичний шлях розвитку України зумовив становлення та розвиток парламентаризму на її території.

Підсумовуючи дослідження радянської доби (1917 – 1991 рр.), зазначимо, що ознаки парламентаризму були лише задекларовані, на практиці вони не діяли. Формально громадянське суспільство існувало у вигляді професійних спілок та громадських організацій, які керувалися указівками партії. Парламент був незалежним від народу, депутати приймали рішення, які їм надходили згори, від номенклатурної влади. Рішення депутатів не були волевиявленням народу. Поділ влади також існував, влада взаємодіяла, але штат службовців був надзвичайно перебільшений, їх взаємодія – бюрократично налаштована. Демократичного виборчого законодавства в радянські часи не було, статті конституції не виконувались, вибори проходили фальсифіковано, формально. Усіма процесами керувала правляча партія – Комуністична Партія Радянського Союзу, яка хоч і мала принцип демократичного централізму – виборність знизу до верху, звітність згори до низу, та на практиці цей принцип не виконувався.

Кожен із трьох періодів радянської доби має свої особливості. Так, перший період (1917 – 1937 рр.) характеризується створенням першого представницького органу – Центральної Ради України, та з часом – втратою самостійності і державності, вступом України до Радянського Союзу, неприйняттям парламентаризму В. Леніним. Другий період (1937 – 1955 рр.) – створення Й. Сталіним Верховної Ради СРСР та Верховної Ради УРСР. Третій період (1955 – 1991 рр.) – формальне проведення з’їздів народних депутатів СРСР, започаткування демократії, трансформація Верховної Ради УРСР із радянського органу державної влади в парламентську установу.

Таким чином, умови, у яких перебувала Україна за радянської доби, стан суспільних відносин, політична монополія комуністичної партії не створили повноцінного підґрунтя для становлення та розвитку парламентаризму. Увійшовши в період незалежності, Україна тільки вчиться будувати таке європейське та демократичне явище, як парламентаризм.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі мають стосуватися уточнення та доповнення окремих проблемних питань становлення парламентаризму в Україні.

Список використаних джерел / List of references

- 1. Восленский М. С.** Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / Михаил Восленский. – М. : Советская Россия, 1991. – 624 с. – Режим доступа : www.aej.org.ua/History/1357.html [Voslenskyi M. S. Nomenklatura. Hospodstvuyushchiy klass Sovetskoho Soiuza / Mykhayl Voslenskyi. – M. : Sovetskaia Rossiya, 1991. – 624 s. – Rezhym dostupa : www.aej.org.ua/History/1357.html].
- 2. Гошовська В. А.** Спеціальність «Парламентаризм» у сучасних умовах підготовки керівних кадрів / В. А. Гошовська // Віsn. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – № 4. – С. 57 – 63 [Hoshovska V. A. Spetsialnist «Parliamentaryzm» u suchasnykh umovah pidhotovky kerivnykh kadrov / V. A. Hoshovska // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – 2012. – № 4. – S. 57 – 63].

Теорія та історія державного управління

3. Історія українського парламентаризму: від допарламентських форм організації життя до сьогодення : монографія / авт. кол. : В. А. Смолій (кер.), О. Г. Аркуша, Т. А. Бевз [та ін.] ; ред. рада : В. М. Литвин (голова) [та ін.] ; Ін-т історії НАН України. – К. : Дніпро, 2010. – Т. I – III. – 636 с. [Istoriia ukrainskoho parlamentaryzmu: vid doparlamentskykh form orhanizatsii zhyttia do sohodennia : monohrafia / avt. kol. : V. A. Smolii (ker.), O. H. Arkusha, T. A. Bevz [ta in.] ; red. rada : V. M. Lytvyn (holova) [ta in.] ; In-t istorii NAN Ukraine. – K. : Dnipro, 2010. – T. I – III. – 636 s.].

4. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с. [Kyslyi P. Stanovlennia parlamentaryzmu v Ukrainsi: na tli svitovoho dosvidu / P. Kyslyi, Ch. Vaiz. – K. : Abris, 2000. – 414 s.].

5. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищих навч. закл. У 2 т. Т. 1 / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2011. – 408 с. [Osnovy vitchyznianoho parlamentaryzmu : pidruch. dla stud. vyshchyknavch. zakl. U 2 t. T. 1 / za zah. red. V. A. Hoshovskoi. – K. : Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainsy, 2011. – 408 s.].

6. Словник української мови. В 11 т. Т. 9 / за ред. І. К. Білодіда ; АН УРСР. Інститут мовознавства. – К. : Наук. думка, 1979. – 649 с. [Slovnyk ukrainskoj movy. V 11 t. T. 9 / za red. I. K. Bilodida ; AN URSR. Instytut movoznavstva. – K. : Nauk. dumka, 1979. – 649 s.].

7. Съедин Н. А. Особенности становления и развития парламентаризма в России и Украине: сравнительный политологический анализ : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Съедин Николай Александрович. – М., 2002. – 207 с. [S'edin N. A. Osobennosti stanovleniya i razvitiya parlamentarizma v Rossii i Ukraine: sravnitelnyiy politologicheskiy analiz : dis. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / S'edin Nikolay Aleksandrovich. – M., 2002. – 207 s.].

8. Теліпко В. Е. Парламентське право України. Академічний курс : навч. посіб. / В. Е. Теліпко. – К. : Центр учебової л-ри, 2011. – 664 с. [Telipko V. E. Parlamentske pravo Ukrainsy. Akademichnyi kurs : navch. posib. / V. E. Telipko. – K. : Tsentr uchbovoi l-ry, 2011. – 664 s.].

Наочна книга до редакції 30.03.16