РОЗВИТОК ІНСТИТУТІВ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВА ВІЗІЯ

ТУРЧИНОВ Кирило Олександрович - кандидат юридичних наук, докторант Західноукраїнського національного університету
ORCID: http://orcid.org/0009-0005-8620-8770
УДК 340.15
DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2025.2.3

Робота присвячена дослідженню основних історичних етапів становлення інститутів представницької законодавчої влади в Україні. На основі аналізу праць попередників та авторського бачення проблематики охарактеризовано визначальні тенденції еволюції парламентаризму на українських землях від найдавніших часів до сьогодення. Представлено варіанти періодизації становлення парламентаризму в Україні від найдавніших часів до сьогодення. У ході дослідження використано аналітичний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, юридично-догматичний, герменевтичний методи дослідження.

У підсумку зазначено, що витоки законодавчих преставницьких інституцій сягають ранньодержавних форм організації життя слов'янства на території українських земель. Ідеться щонайменше про період Київської Русі та Галицько-Волинської держави. У цих державних утвореннях віче як прототип представницького (парламентського) органу влади було особливим органом державної та становой влади, який вирішував найважливіші питання громадського і державного життя. Українські землі, що входили до складу Великого князівства Литовського або Речі Посполитої, набули важливого досвіду участі в представницьких органах державної влади: Панах-радах, сеймах, Сенаті. Подальший розвиток народного представництва відбувався в період козаччини. Окремою сторінкою в історії законотворення України стоїть участь українських депутатів у парламентах Австрії та Австро-Угорщики XIX ст., Державній думі Російської імперії. В умовах національно-визвольних змагань 1917-1920 рр., відновлення українського парламентаризму та його нового змістовного наповнення були зроблені серйозні спроби відновлення українського парламентаризму. Пройшовши через радянський період бутафорії парламентаризму і демократії, створення сучасного українського парламенту як вищого законодавчого органу влади завершило складний шлях генези інституційного законотворення в Україні.

Ключові слова: законодавча влада, парламентаризм, історичні періоди, демократія, народне представництво.

Постановка проблеми

Історія державотворення в Україні сповнена унікального і багатого досвіду формування елементів колегіального народного представництва, парламентської демократії та народовладдя, які проявлялися на різних етапах. Окремі регіони України, навіть перебуваючи в складі інших держав, ніколи не були відірвані від практики представницької демократії та парламентського устрою. Такий історичний державно-правовий досвід потрібно вивчати і використовувати в сучасних умовах, оскільки він визначає нові вимоги до діяльності парламенту, підтверджує дієвість незмінних принципів та механізмів парламентської демократії.

Огляд стану дослідження проблеми

Проблематика історії розвитку політико-правових інституцій на землях України від найдавніших часів до сьогодення викликає неперервний інтерес у дослідників. Серед

когорти провідних дослідників історії українського публічного права та конституціоналізму, які присвятили спеціальні публікації становленню системи законотворення та парламентаризму в Україні, виділимо імена К. Бабенка, Л. Баликіна, Є. Бершеди, В. Гошовської, В. Журавського, Н. Заяця, В. Іванова, О. Копиленка, О. Малінича, А. Француза. Водночас динаміка трансформацій форм і завдань сучасних інституцій державної влади та оновлення історичних знань зумовлює необхідність систематичного переосмислення процесу генези становлення інститутів законодавчої влади в Україні.

Мета роботи – дослідити основні історичні етапи становлення інститутів представницької законодавчої влади в Україні, охарактеризувати тенденції еволюції парламентаризму на українських землях від найдавніших часів до сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Ідея парламентаризму сягає своїм корінням у сиву давнину. Деякі вчені вважають, що передумови українського парламентаризму можна простежити ще у скіфський період [1]. Більш реалістична теорія стверджує, що парламентаризм зародився ще за часів Київської Русі. Інститут віча, боярська рада і з'їзди феодальні цілком можна вважати витоками українського парламентаризму або «парламентськими прототипами». Однак такі інституції, як віче, не мали інститутів представництва, повноважень, строків скликання та процедур, характерних для сучасного парламенту.

Дослідниця В. Гошовська запропонувала хронологічний поділ розвитку парламентської системи із законодавчою владою:

1) «становлення парламентської системи» як державного інституту та розвиток методів її формування (XIV – XIX ст.);

2) «розквіт парламентаризму», коли парламентські вибори базувалися на цензурі, а парламент представляв інтереси певних станів (кінець XVIII ст. – початок XX століття);

3) «криза парламентаризму» (початок XX століття). Парламент перестав бути ефективним згуртованим механізмом для швидкого прийняття рішень. Суперечливі погляди на парламент і парламентаризм призвели до аргументів про те, що парламент повинен поступитися лідерством виконавчій владі. Однак у країнах з чітким розподілом повноважень між виконавчою владою авторитет парламентів не зменшився;

4) «реконструкція» (кінець XX – початок XXI ст.): парламенти відіграють важливу роль у сфері ідеології, визначають особливості політичної культури і мають великий вплив на засоби масової інформації [2, с. 172].

Водночас В. Журавський простежує витоки парламентаризму в XI – XII століттях, коли парламенти розвивалися як «інститути народного представництва» в Європі [3, с. 1]. У багатьох державах парламенти перетворилися із судових на законодавчі органи, а утвердженню парламентського суверенітету у XVIII – XIX ст. сприяли такі фактори, як політична соціалізація особистості, розвиток політичних партій та виборчих систем, поступове розмежування функцій вищих органів влади та оптимізація відносин між ними.

Хронологічний поділ витоків системи народного представництва в Україні запропонував Н. Заяць. Дослідник виділив наступні періоди:

1) поява специфічного елементу та інституту народного представництва – віче (XI ст.);

2) особливий спадок традиції народного представництва в козацькій державі (XVII – XVIII ст.);

3) розвиток Української Народної Республіки в період поглиблення демократичних традицій та вдосконалення народного представництва, зокрема єдиного представницького органу Центральної Ради і Трудового Конгресу (XX ст.);

4) система народного представництва в СРСР, що характеризувалася тенденцією до відходу від демократичної традиції і розбудови радянської тоталітарної держави;

5) становлення демократії в період розбудови в Україні демократичної, соціальної і правової держави [4, с. 18].

Деякі науковці вважають, що передумови парламентаризму в Україні можна простежити ще у скіфський період [1]. Більш реалістичною є версія, що історія парламентаризму починається з періоду ранньої Київської Русі.

Деякі дослідники стверджують, що парламентаризм зародився за часів Козацької республіки. Водночас в наукових публікаціях помітна думка, що про це явище можна говорити лише за умови існування в історії інститутів «демократії та представництва» [5].

За часів Великого князівства Литовського (др. пол. XIV ст.) на території України з'явилася нова політична система. Спочатку місцеві збори, так звані «сойми», представляли інтереси шляхти і діяли як своєрідний місцевий парламент. На середину XV ст. створено інституцію під назвою Пани-рада, яка спочатку функціонувала як дорадчий орган, але згодом значно обмежила повноваження уряду. Спершу вона функціонувала як дорадчий орган, але згодом значно обмежила повноваження князів і перебрала на себе функції законодавчої, виконавчої і навіть частково судової влади. Зрештою, на початку XVI ст. урядовий орган було перетворено на сейм. Він погоджував оголошення війни, регулював податки, обирав великих князів і вирішував найважливіші державні питання. До його складу входила тодішня вища феодальна знать і рицарі (шляхта). Після Люблінської унії 1569 р. сейм став двопалатним парламентом нової держави – Речі Посполитої. Такі інституції, як Пани-рада та Сейм, були представницькими органами влади і здійснювали законодавчі функції. Оскільки ці інституції діяли на українських землях і передбачали певну участь української шляхти, можемо говорити про перший приклад представницької влади в українській історії, з фіксацією її появи на українських теренах у середині XVI століття.

Багато дослідників пов'язують виникнення та успішний розвиток українського парламентаризму із Запорізькою Січчю. Як вищий представницький орган керівництва цієї первісної держави, Січова рада вирішувала найважливіші питання її життя:

- формування державної влади (вибори кошових отаманів, писарів, осавулів, суддів і курінних отаманів);

- перерозподіл земель на користь куренів, старшин і козаків.

Утім, хоча формально всі козаки мали право бути обраними до Січі, вона була здебільшого елітарною і закритою. У її складі домінувала козацька старшина. Згодом Січова рада перетворилася на старшинську раду, яка надалі трансформувалася в Генеральну раду.

Окремо можна розглядати формування та діяльність так званої «Чорної ради», описаної в однойменному романі Пантелеймона Куліша. Широке «народне» козацьке представництво сформувало її імідж як інституції, що протистояла елітній козацько-старшинській Раді. Однак ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. і подальше територіально-політичне формування Гетьманщини з її елітарною системою управління перервали парламентську традицію України.

Традицію парламентаризму на українських землях продовжили відповідні інституції в системі управління Австрії (Австро-Угорщини з 1867 р.) і Російської імперії. До складу австрійського парламенту (рейхсрату), перше скликання якого розпочало роботу в середині XIX ст., входили українські депутати, які «висували вимоги щодо повернення захоплених земель, законодавчого закріплення права на землю, зменшення податків та запровадження ширшого самоврядування» [5]. З 1860 р. Галичина та Буковина здобули певну політичну автономію і право на власні парламентські установи – крайові сейми, але їх діяльність контролювалась австрійською адміністрацією. Таким чином, Галичина і Буковина відчули ознаки представницької влади. Утім, більша частина України, що перебувала під юрисдикцією російського абсолютизму, фактично була тривалий час (аж до початку XX ст.) позбавлена можливості формувати парламентське представництво.

Революція 1905-1907 рр. принесла нову політико-правову реальність. У 1906 р. імператорським указом у Росії була створена Державна Дума, яка мала законодавчі повноваження, хоча й була обмежена необхід-

ністю їх схвалення імператором. У складі Державної Думи були українські представники. Їх програма включала надання автономії Україні, створення системи місцевого самоврядування, гарантії навчання українською мовою в школах тощо [6, с. 267].

Наприкінці XIX – на поч. XX ст. в Україні набула поширення ідея конституціоналізму та її складової – парламентаризму. Її теоретичні засади детально викладені в конституційних проєктах М. Драгоманова, М. Грушевського, М. Мівновського, С. Дністрянського та інших діячів українського державотворення, з урахуванням світового досвіду і практики парламентаризму в Російській та Австро-Угорській імперіях. У Західній та Наддніпрянській Україні сформувалася багатопартійність, діяли організовані громадсько-політичні рухи.

Центральна Рада, утворена в березні 1917 р. як своєрідний парламентський орган, невдовзі проголосила існування нової держави (Української Народної Республіки), що стало результатом діяльності різних політичних партій. Вони представляли різні верстви українського суспільства з відповідними політичними пріоритетами і програмовими цілями. Центральна Рада гарантувала реалізацію основних принципів демократичної політичної системи і парламентаризму в класичному розумінні.

Те ж саме можна сказати і про Українську Національну Раду як представницький орган Західноукраїнської Народної Республіки – ще однієї держави, утвореної на землях Західної України, які до 1918 р. входили до складу Австро-Угорщини. Однак ці представницькі демократичні парламентські органи влади проіснували недовго. Горнило Першої світової війни та громадянської війни на українській території, яка завершилася перемогою більшовицько-радянських сил, не дозволило Україні продовжувати функціонувати як державі в будь-якій формі. Усі парламентські органи, такі як Ради селянських, робітничих і солдатських депутатів, були поставлені під повний контроль так званої «радянської» влади шляхом політичних інтриг і репресій. У ході громадянської війни та Першої світової війни їм судилося трансформуватися в парламентські організації європейського зразка.

Первинні результати законотворення більшовиків в Україні показали, що тогочасна влада послідовно намагалася впроваджувати проєкт «диктатури пролетаріату» і позначити відмінність між радянською практикою «народовладдя» та класичним парламентаризмом європейського зразка. Перша Конституція Соціалістичної Радянської Республіки України 1919 р. визначала політичний устрій держави як «диктатуру трудящого і експлуатованого пролетаріату та зубожілих селянських мас для перемоги над старими гнобителями та капіталістами-експлуататорами» [6, с. 324]. Іншими словами, влада віддалася не народу, а певним категоріям суспільства. Основні демократичні принципи рівності всіх перед законом, верховенства права та першості прав і свобод людини були знищені.

Конституція УРСР 1937 р. була демократичною за змістом, але вершиною цинічного та кривавого сталінського «законодавства» за формою. У її тексті передбачені такі колегіальні органи влади, як Рада Старійшин, Верховна Рада, Президія Верховної Ради Української РСР, Партійна група Верховної Ради Української РСР, Слідчий комітет, Ревізійна комісія та Комітет державної безпеки. Однак про справді народне представництво, ґрунтоване на свободі волевиявлення та політичному плюралізмі, жодним чином не йшлося. Конституція УРСР 1978 р. проголосила, що до відання Верховної Ради Української РСР належать усі питання республіканського значення, пов'язані із затвердженням і зміною Конституції УРСР [7, с. 323]. Реальним суб'єктом політичної влади була Комуністична партія СРСР, яка тривалий час домінувала і впливала на суспільство загалом і Верховну Раду УРСР. Повне домінування держави (Комуністичної партії) зводило нанівець усі свідомі та несвідомі кроки до демократичної політичної системи, і з проголошенням незалежності України в 1991 році було розпочато створення парламенту на демократичних засадах (Верховної Ради України). Верховна Рада Української РСР фактично стала парламентською інституцією. Однією з перших

функцій Верховної Ради в цей період стала функція установчого органу [8, с. 59]. Зміни на політичній арені СРСР, викликані соціально-економічною кризою та соціальною напруженістю, призвели до його розпаду та проголошення незалежності України.

Декларація про державний суверенітет Української РСР від 16 липня 1990 р. та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. створили нову політико-правову реальність. Нарешті український парламентаризм отримав можливість повноцінно розвиватися поряд з іншими державними інститутами. Законодавчо було закріплено принцип поділу влади. Законодавча влада в особі Верховної Ради України отримала виключне право виступати від імені українського народу, що було підтверджено прийняттям Конституції України в 1996 році [9, с. 234].

Після кількох змін чинна Конституція України передбачає парламентсько-президентську форму правління та підкреслює особливу і фундаментальну роль законодавчого органу в системі державної влади України. Розвиток парламентаризму в Україні також підтримується міжнародними організаціями та програмами, які протягом багатьох років надають підтримку Верховній Раді України. Це стосується таких напрямів діяльності, як налагодження ефективного законотворення, сприяння демократизації та відкритості законодавчого процесу, посилення парламентського контролю, приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та забезпечення широкої участі громадськості в законотворчому процесі [10, с. 179].

Висновки

Український парламентаризм має довгу і складну історію. Його витоки сягають щонайменше часів Київської Русі. У період Київської Русі та Галицько-Волинської держави віче було особливим органом державної і станової влади, який вирішував найважливіші питання громадського і державного життя. Українські землі, що входили до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, набули важливого досвіду участі в представницьких органах державної влади: Панах-радах, сеймах, Сенаті. Це сприяло подальшому розвитку демократичних, представницьких традицій українського народу. Прикметно, що розвиток публічних народних представницьких інституцій у наступний період відбувався в руслі збігу інтересів національної правлячої еліти та представників «простого народу», насамперед козацтва. Окремою сторінкою в історії законотворення України стоїть участь українських депутатів у парламентах Австрії та Австро-Угорщини XIX ст., Державній думі Російської імперії.

У період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр. були зроблені серйозні спроби відновлення українського парламентаризму та його нового змісту. Однак лише після того, як радянська квазідемократія зазнала краху та в результаті здобуття Україною державної незалежності український парламент став на шлях стабільного і повноцінного розвитку. Лише після закінчення радянського експерименту з імітацією демократії та здобуття Україною державної незалежності український парламент як вищий законодавчий орган влади почав стабільно розвиватися. Створення сучасного українського парламенту завершило складний і тернистий процес становлення представницької форми законодавчої влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Бабенко К. А. Конституційні підвалини генезису парламентаризму в Україні в контексті запровадження політичної реформи. Шостий апеляційний адміністративний суд. URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/428-konstitutsijni-pidvalini-genezisu-parlamentarizmu-v-ukrajini-v-kontekstizaprovadz hennya-politichnoji-reformi.html (дата звернення: 05.12.2024)

2. Гошовська В. А. Парламентаризм: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. Київ: НАДУ, 2019. 704 с.

3. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: автореф. дис.... докт. юр. наук.: 12.00.01. Одеса, 2001. 38 с.

4. Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня д-ра юрид наук: спец. 12.00.02. Київ, 2014. 38 с.

5. Історія українського парламентаризму. 30 червня 2021 р. URL: https://nibu.kyiv.ua/exhibitions/439/ (дата звернення: 10.01.2025)

6. Історія українського парламентаризму : від допарламентських форм організації політичного життя до сьогодення Т. 3 / Національна академія наук України. Інститут історії України ; ред. В. М. Литвин. Київ: Дніпро, 2010. 816 с.

7. Іванов В. М. Історія держави і права України: Підручник. Київ: МАУП, 2007. 552 с.

8. Француз А. Й., Баликіна Л. І. Генезис інституту парламентаризму в Україні. *Вісник Луганського університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка: Науково-теоретичний журнал*. 2013. Вип. № 1 (62). С. 51-63.

9. Парламентаризм та законотворення: Вибрані лекції / Упоряд.: О. Копиленко, Є. Бершеда, Ю. Волошин, І. Мищак. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 498 с.

10. Маліныч О. М. Історико-правові засади розвитку ідей парламентаризму на західноукраїнських землях (друга половина XIX – перша чверть XX ст.): дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2021. 225 с.

References

1. Babenko, K. A. *Konstytutsiini pidvalyny henezysu parlamentaryzmu v Ukraini v konteksti zaprovadzhennia politychnoi reformy [Constitutional foundations of the genesis of parliamentarism in Ukraine in the context of the implementation of political reform]*. Shostyi apeliatsiinyi administratyvnyi sud. Retrieved from https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/428-konstitutsijni-pidvalini-genezisu-parlamentarizmu-v-ukrajini-v-konteksti-zaprovadzhennya-politichnoji-reformi.html [in Ukrainian]

2. Hoshovska, V. A. *Parlamentaryzm [Parliamentarism]*: pidruchnyk. 2-he vyd., dopov. y rozshyr. Kyiv: NADU, 2019. [in Ukrainian]

3. Zhuravskyi, V. S. (2001). *Teoretychni ta orhanizatsiino-pravovi problemy stanovlennia i rozvytku ukrainskoho parlamentaryzmu [Theoretical and organizational and legal problems of formation and development of Ukrainian parliamentarism]:* avtoref. dys.... dokt. yur. nauk.: 12.00.01. Odesa [in Ukrainian]

4. Zaiats, N. V. (2014). *Narodne predstavnytstvo: sutnist, subiekty ta osoblyvosti zdiisnennia v Ukraini [People's Representation: Essence, Subjects and Peculiarities of Implementation in Ukraine]*: avtoref. dys. na zdobuttia nauk, stupenia d-ra yuryd nauk: spets. 12.00.02. Kyiv [in Ukrainian]

5. *Istoriia ukrainskoho parlamentaryzmu [History of Ukrainian parliamentarism]*. 30 chervnia 2021 r. Retrieved from https://nibu.kyiv.ua/exhibitions/439/ [in Ukrainian]

6. *Istoriia ukrainskoho parlamentaryzmu : vid doparlamentskykh form orhanizatsii politychnoho zhyttia do sohodennia T. 3 [History of Ukrainian parliamentarism: from pre-parliamentary forms of organization of political life to the present day. 3] (2010)* / Natsionalna akademiia nauk Ukrainy. Instytut istorii Ukrainy; red. V. M. Lytvyn. Kyiv: Dnipro, 2010 [in Ukrainian]

7. Ivanov, V. M. (2007). *Istoriia derzhavy i prava Ukrainy [History of the State and Law of Ukraine]*: Pidruchnyk. Kyiv: MAUP, 2007 [in Ukrainian]

8. Frantsuz, A. Y. & Balykina, L. I. (2013). Henezys instytutu parlamentaryzmu v Ukraini [Genesis of the Institute of Parliamentarism in Ukraine]. *Visnyk Luhanskoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka - Bulletin of Luhansk E.O. Didorenko University of Internal Affairs: Scientific and Theoretical Journal, 1 (62),* 51-63 [in Ukrainian]

9. *Parlamentaryzm ta zakonotvorennia: Vybrani lektsii [Parliamentarism and lawmaking: Selected Lectures]* (2017) / Uporiad.: O. Kopylenko, Ye. Bersheda, Yu. Voloshyn, I. Myshchak. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian]

10. Malinych, O. M. (2021). *Istoryko-pravovi zasady rozvytku idei parlamentaryzmu na zakhidnoukrainskykh zemliakh (druha polovyna XIX – persha chvert XX st.) [Historical and legal principles of the development of ideas of parliamentarism in Western Ukraine (second half of the XIXth – first quarter of the XXth century]:* dys. ... kand. yuryd. nauk. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian]

Turchynov K. O.

DEVELOPMENT OF REPRESENTATIVE LEGISLATIVE INSTITUTIONS IN UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL VISION

The work is devoted to the study of the main historical stages of formation of representative legislative institutions in Ukraine. Based on the analysis of the works of predecessors and the author's own vision of the issue, the author characterizes the defining trends in the evolution of parliamentarism in the Ukrainian lands from ancient times to the present. The author presents options for periodizing the formation of parliamentarism in Ukraine from ancient times to the present. In the course of the study, the author uses analytical, structural and functional, comparative legal, legal and dogmatic, and hermeneutical research methods.

As a result, it is noted that the origins of legislative representative institutions go back to the early state forms of organization of Slavic life in the territory of Ukrainian lands. This refers at least to the period of Kievan Rus and the State of Galicia-Volhynia. In these state formations, the viche, as a prototype of a representative (parliamentary) government, was a special body of state and national power that resolved the most important issues of public and state life. The Ukrainian lands that were part of the Grand Duchy of Lithuania or the Polish-Lithuanian Commonwealth gained important experience in participating in representative bodies of state power: Pan-radas, Sejms, and the Senate. Further development of popular representation took place during the Cossack period. The participation of Ukrainian deputies in the parliaments of Austria and Austria-Hungary in the nineteenth century and the State Duma of the Russian Empire is a separate page in the history of lawmaking in Ukraine. In the context of the national liberation struggle of 1917-1920, serious attempts were made to restore Ukrainian parliamentarism and its new content. Having passed through the Soviet period of the sham of parliamentarism and democracy, the establishment of the modern Ukrainian parliament as the supreme legislative body completed the complex path of the genesis of institutional lawmaking in Ukraine.

Keywords: *legislature, parliamentarism, historical periods, democracy, popular representation.*