

ПОЛТОЛОГІЯ

УДК 328

М.ПОЛЩУК, О.МОРОЗ

**ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО
ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

Теорія та практика представницької демократії, яка в сучасному цивілізованому суспільстві вважається найприйнятнішим типом політичного режиму, давно шукають оптимальні пропорції між забезпеченням демократизму суспільного життя і збереженням сильних інститутів влади, і, здається, вже знайшли всі можливі варіанти розв'язання цієї проблеми. Світовий досвід побудови систем державної влади є настільки багатограним, що молодим державам, які щойно постали на політичній карті світу, достатньо уважно проаналізувати його з урахуванням особливостей ментальності та традицій власного народу. Однак так було не завжди. Те, що є напрочуд логічним і загальновідомим зараз, абсолютно не виглядало таким, припустимо, на початку ХХ ст. Тому вивчення перших кроків демократичного державобудівництва, у тому числі (і передусім) вітчизняного, виявляється дуже цікавою і корисною сторінкою політичної науки.

Знайомство України з представницькою демократією в умовах незалежності розпочалося 1918 р. і пов'язане з утворенням Української Народної Республіки. Щоправда, перший представницький орган влади – Центральну Раду – було створено ще 1917 р. Упродовж всього цього року вона пройшла шлях від органу партійного представництва до посправжньому всенародного представницького інституту. Однак це відбувалося в умовах політичної залежності від Росії і, відповідно, не було закріплено в конституційному законодавстві. Першим документом такого рангу стала Конституція Української Народної Республіки, прийнята Центральною Радою 29 квітня 1918 р., напередодні своєї ліквідації [1].

Документ цей, хоча й мав суто символічний характер і не був втілений у життя, тим не менше характеризує наробок Центральної Ради за рік її існування у сфері державобудівництва і засвідчує про високий рівень розвитку ідей представницької демократії в політичній думці провідних діячів української держави.

Насамперед, Конституція встановлювала в Україні республіканську форму правління і гарантувала їй громадянам основні особисті та політичні права. У плані розбудови держави вона закріплювала принцип поділу влади

на законодавчу, виконавчу і судову. Парламент називався Всенародними Зборами і обирався на три роки. Активним і пасивним виборчим правом володіли всі громадяни України, які досягли 20 років і не були божевільними. Це означало розповсюдження його і на жінок, що для світової практики державного права було абсолютно новим, адже навіть такі фаворити в цьому питанні, як США і Великобританія, ввели аналогічні закони дещо пізніше.

Всенародні Збори мали обирати Голову. Скликалися вони не менше 2 разів на рік, а за наявності необхідності, що мали вирішувати 1/5 депутатів, - і частіше. Для правосильності рішень Всенародних Зборів на них повинна була бути присутньою більша половина депутатів. Всі закони, крім тих, що стосуються відділення територій, внесення змін до Конституції, проголошення війни і віддання під слідство міністрів, приймалися звичайною більшістю присутніх.

Виконавчий орган УНР за Конституцією називався Радою Народних Міністрів і формувався Головою Всенародних Зборів та Радою Старшин Зборів. Затверджувалася Рада Народних Міністрів Всенародними Зборами і звітувала теж їм. Відповідно і передбачалася процедура висловлення недовіри.

Вища судова влада в державі мала належати Генеральному Суду України, який обирався Всенародними Зборами терміном на п'ять років.

Отже, Конституція Української Народної Республіки встановлювала в країні класичну парламентську республіку з усіма атрибутами розвиненої демократії, якою її бачить політична думка XX ст. Щоправда, такою вона була лише на папері, а перетворитися їй на справжню, дієву демократію завадили багаточисельні суб'єктивні фактори. Не останнім з них був зовнішньополітичний.

Наступний конституційний документ періоду української революції, який якщо не за назвою, то за суттю дуже нагадує Конституцію, з'явився 12 листопада 1920 р. за часів Директорії. Називався він "Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці". Згідно з цим документом до скликання українського парламенту "верховна влада Української Народної Республіки тимчасово організовується шляхом нижчезазначеного розмежування та координування вищих державних функцій поміж Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів" [14-116].

Директорія за цим законом відігравала роль своєрідного глави держави з відповідними функціями: представляла УНР на міжнародній арені, затверджувала ухвалені Державною Народною Радою закони та договори з іншими державами, а також призначала Голову та членів Ради

Народних Міністрів. Щоправда, стосовно шляхів формування самої Директорії немає ані слова, причиною чого є абсолютне головування в ній С.Петлюри. Проте заслуговує на увагу система подолання Народною Радою вето, накладеного на її Директорією, шляхом повторної ухвали.

Доповненням до цього закону був “Закон про Державню Народню Раду Української Народньої республіки” який деталізував порядок її обрання, компетенцію та правовий статус [1;117-123]. Більшість її членів, що закріплювалось в додатку до закону, мала обиратися внутріпартійно політичними партіями, а решта – за професійно-куріальною системою неполітичними організаціями. Ця виборча система, яку зараз з великою натяжкою можна назвати демократично-представницькою, брала витoki ще в законодавстві Центральної Ради. Проте, зазначимо, що обиралася Народна Рада лише на рік з правом проведення ще одних виборів лише до формування “справжнього” парламенту.

Безумовно, цікавим з правого погляду є положення про правовий статус депутатів Народної Ради. Вони володіли депутатським імунітетом, що позбавляв їх відповідальності за свої погляди, висловленні на засіданнях Народної Ради, і закріплював за ними право недоторканості від судових переслідувань. Позбавити депутата цього права могла лише сама Державна Народна Рада. Крім того, депутати володіли і правом депутатського індемнітету, що полягав в одержанні платні в розмірах, які визначить сама Державна Народна Рада.

Отже, детальний аналіз цих документів доби Директорії засвідчує, що вони встановлювали в Україні форму правління, яку зараз можна назвати своєрідною президентською республікою.

Вивчення конституційних документів періоду української революції дає підставу стверджувати, що зафіксована в них система державної влади виглядає абсолютно нормальною, логічною і демократичною не тільки з погляду світових правових законів початку ХХ ст., а й законодавства демократичних країн наприкінці цього століття.

Не становить винятку і нинішня Конституція України. За цей час конституційна практика, безперечно, зробила крок вперед і ввела в життя так звану парламентсько-президентську республіку, яка намагається органічно синтезувати переваги двох складових-попередниць. Адже світовий досвід, у тому числі й український доби Центральної Ради, а потім – Директорії, засвідчує, що кожна з них є реакцією на конкретні події зовнішньо – і внутрішньополітичного життя країни в конкретних історичних умовах. Хвилююча за своєю новизною революційна ейфорія 1917 р. народила демократичну парламентську республіку, зафіксовану в Конституції УНР, надзвичайно складні політичні обставини воєнного часу 1919-1920 рр.,

конституційне законодавство Директорії з чіткими ознаками республіки президентської. Утвердження тієї чи іншої форми в різних країнах і результати пошуку та випробувань, які є тим досвідом, що поступово переростає у політичні традиції. Молода українська держава 90-х років ХХ ст. має змогу спиратися на результати світової практики державотворення, в тому числі на власні традиції, започатковані 1917-1920 рр. Власний досвід – найцінніший.

1. Конституційні акти України. 1917-1920. — К., 1992.— 272с.

M. Polishchuk, O. Moroz

**THE HISTORICAL EXPERIENCE OF FORMATION OF POLITICAL
INSTITUTES OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN UKRAINE
AND ITS MEANING FOR CONTEMPORARY STATE FORMATION
PROCESS**

In the article the tribute is paid to historical experience of formation of the institutes of representative democracy in Ukraine, the utmost meaning of which for current state-building process, is also elucidated.

There is a profound analysis of the Constitution of the Ukrainian Democratic Republic (1918) and other normative-legal acts (1917-1920), that constitutes a status and peculiarities of the activity of representative institutes.