

**НОВЕ
ФУНДАМЕНТАЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ
З ІСТОРІЇ ВИЩИХ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

І. БОЙКО

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри історії держави,
права та політико-правових учень
Львівського національного університету
імені Івана Франка*

Відповідно до Указу Президента України П. Порошенка 2017 р. проголошений Роком Української революції 1917–1921 рр., а вшанування подій та видатних учасників цієї революції визначено одним із пріоритетів діяльності органів державної влади України на 2017–2021 рр. У зв'язку з цим важливими є публікації наукових праць, присвячених історії українського державотворення.

Представницьке народовладдя з його виборністю і колегіальністю своїми витокami і традиціями сягає глибини віків. Спадщина української державотворчої теорії та практики, незважаючи на її перервність, надзвичайно багата, не втратила наступність і генетичний зв'язок традицій самоврядування. Невблаганна історія так склалася, що тисячоліття державотворення в Україні, розвиток ідей представницької демократії призвели до формування загальнонаціонального парламенту лише в 1917–1918 рр.

Унікальність історії українського парламентаризму полягає ще й у тому, що український народ, втрачаючи та виборюючи власну державність, навіть

у часи, коли він був роз'єднаний агресивними державами-сусідами, набував досвіду політичного представництва у різних вищих представницьких установах цих держав — сеймах і сеймиках Великого князівства Литовського, Польського королівства, Речі Посполитої, парламентських установах Української козацької держави, Австро-Угорщини, Державній думі Росії, досвіду «радянського парламентаризму» в складі СРСР. Отож, проблематика української історії представницьких органів є практично невичерпною, як невичерпним є минуле українського народу та досвід його державотворення.

Новим здобутком дослідження історії, теорії та практики вищих представницьких органів влади в Україні є монографія відомого українського вченого-правознавця, доктора юридичних наук, професора кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, академіка НАПрН України Віктора Миколайовича Єрмолаєва¹. У ній вперше ґрунтовно, комплексно і системно досліджено історію, теорію та практику

¹ Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика : монографія. — Х. : Право, 2017. — 448 с.

вищих представницьких органів влади в Україні.

Дотримуючись доброї дослідницької традиції в українській історико-правовій науці, В. Єрмолаєв скрупульозно вивчив і класифікував історіографію парламентаризму та його витоків в Україні за роки її державної незалежності. Найбільш значним здобутком, на думку автора рецензованої монографії, залишається книга, підготовлена Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького за редакцією академіка НАН України і НАПрН України Ю. Шемшученка «Український парламентаризм: минуле і сучасне» (1999 р.), праці О. Мироненка, В. Журавського, О. Бандурки, Ю. Древалю, які започаткували новітній етап досліджень вітчизняного парламентаризму та його історії. У вивчення останньої вагомим внеском необхідно назвати й попереднє дослідження В. Єрмолаєва¹. Таким чином, рецензована монографія є логічним продовженням і розвитком досліджуваної автором складної й актуальної наукової теми.

Рецензована монографія узагальнює накопичений дослідницький досвід із теми, на основі широкого кола історіографічних та історичних джерел — літописів, нормативно-правових актів вищих органів влади, що діяли в різні часи на території України, документів політичних партій другої половини ХІХ ст., політико-правових трактатів, конституційних проектів українських мислителів, політичних діячів, юристів, періодики. Окрасою цієї праці є використання у ній архівних матеріалів. Автор вивчає генезу, поетапне становлення вищих представницьких органів влади в Україні до початку ХХ ст., теоретичні аспекти інституту народного представництва, що значною мірою заповнює прогалини в історико-юридичному знанні про державотворчі процеси в Україні. Монографія

В. Єрмолаєва ще раз нагадує нам: ми повинні вивчати й шанувати власні політичні й правові традиції, культуру.

Вже у першому розділі монографії автор проаналізував політичні ідеї в літописах і літературі доби Київської Русі, вдало виокремив у них головне — перші узагальнення державницького досвіду, визначення способів зміцнення єдності держави, відповідальності державної влади перед суспільством, значення законності і правосуддя у державі, сформульовані критерії оцінки влади і можновладців та ін. Таке напрочуд державницьке мислення наших далеких пращурів було своєрідним продовженням античної політико-правової думки.

Незважаючи на попередній величезний досвід вивчення багатьма поколіннями істориків державно-правового ладу Київської держави, автор рецензованої монографії по-новому подає історію та історіографію давньоруського віча, представництво в боярській раді, їх склад, компетенцію, процедуру роботи. Досить зазначити, що в сучасній російській літературі за усталеною традицією формою державного правління у Київській Русі вважається необмежена монархія. В. Єрмолаєв, ретельно вивчаючи літописи, переконливо довів народоправну роль віча, його вирішальну роль у взаєминах із великокнязівською владою, «покликанні» князів, укладанні «ряду» з князем, у вирішенні питань війни і миру тощо (с. 36–46). На думку автора, безперечна пріоритетність законодавчої, управлінської діяльності і судочинства київських князів не заступила ролі віча як давнього органу народного волевиявлення, не постійно діючого органу загальнодержавної та земської влади. Отже, нам важливо пам'ятати про народоправні традиції на Русі, роль віча в державному житті як надзвичайного верховного органу практично з необмеже-

¹ *Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) / В. М. Єрмолаєв. — Х.: Право, 2005. — 272 с.*

ною компетенцією. Інша справа — у Галицько-Волинській державі, де віче зберігало лише зрідка роль арбітра і вищої інстанції у князівській політиці, взаєминах князя з боярами і в XII–XIII ст.

Не менш цікавий і розділ у монографії, де аналізується сеймовий досвід українства польсько-литовської доби. І вивченням державно-правових ідей в українській літературі того часу, в якій, як у Ст. Оріховського Роксолана — «русинського Аристотеля», вже містилося юридизоване визначення держави, задовго до Ш.-Л. Монтеск'є, — концепції поділу влади, верховенства Сейму, законів у державі, міркування про важливість високих чеснот для парламентаріїв та ін. І розробкою ідей князівської України, Козацької держави... Ґрунтовно, на основі опублікованих літописних та архівних документальних джерел, праць М. Грушевського, М. Максимейки, І. Малиновського тощо, польських і литовських дослідників у виданні відтворена історія становлення станово-представницьких органів влади в Литві і Польщі, українського представництва в них, компетенція і процедура роботи сеймів та повітових сеймиків. На думку автора монографії, сеймовий досвід українства, його участь у вищих і місцевих представницьких органах Великого князівства Литовського, Польського королівства і Речі Посполитої збагатив його державницький досвід, правову культуру. Проте в монографії цей вплив не перебільшується. Тут зазначається: обмежене українське представництво в польсько-литовських сеймах і сеймиках, пануюча політика колонізації й покатоличення, посилення економічного поневолення наближали національно-визвольну боротьбу українського народу, відродження його державності.

У рецензованій праці звертають на себе увагу й критичні авторські оцінки висновків деяких дослідників, що надає

їй ще більшої наукової цінності. Так, деякі історики стверджують, що, маючи на увазі Козацьку державу, «новоутворений державний механізм не може базуватися на демократичних чи республіканських засадах» без орієнтації на монархізм, а політичні погляди і програми гетьманів збіднюють до «орієнтаційних ідей» та формування «національної геополітики», що важливо, але явно недостатньо (с. 101, 102). У надзвичайно цікавому і насиченому розділі 3 «Ради часів Гетьманщини» рецензованої монографії автор багато в чому відмовляється від стереотипів, застарілих оцінок державницької думки гетьманів України, Генеральної і Старшинської козацьких рад.

Новим в історичному й теоретичному аспекті є авторський аналіз державницьких альтернатив до початку і під час національно-визвольної революції під проводом Б. Хмельницького та його послідовників — Козацька республіка або Руське князівство у федеративному зв'язку з Річчю Посполитою, парламентсько-гетьманська республіка за конституційним проектом П. Орлика. Справді, державницька думка і державотворча практика гетьманів України й кошових Запорожжя — унікальне явище в середньовічній Європі, її суспільно-політичної думки.

Розлогий історіографічний огляд літератури про українську Національну революцію 1648–1676 рр., політичну систему Гетьманщини та її центральні установи, започатковані працями Д. Яворницького, М. Грушевського, Л. Окиншевича, дозволив авторіві монографії, завдяки ретельному вивченню документальних джерел, переглянути звичні з радянських часів погляди на генеральні козацькі ради як «певного атавізму минулого», їх другорядну роль у законо- і державотворенні, негативного ставлення до них Б. Хмельницького та його наступників. В. Єрмолаєв ґрунтовно дослідив державно-правовий статус Генеральної

козацької ради, терміни її скликання, склад, компетенцію, представництво та процедурні питання роботи. За його висновками, за часів Б. Хмельницького відбулося щонайменше 20 (21) зібрань загальновійськових козацьких рад, із них 12–14 — Генеральної ради, приблизно стільки ж — за 1657–1687 рр. (с. 147). На думку автора, визначення термінів скликання генеральних рад, їх складу і компетенції потребує подальшого вивчення і корегування, врахування впливу обставин майже безпервної війни.

У монографії відображено закономірне зростання ролі Старшинської козацької ради, підтверджено, слідом за М. Грушевським і Л. Окиншевичем, представницький характер загальної старшинської Ради, головним призначенням якої було схвалення політичних рішень, напрацьованих вужчим складом Ради — колегією генеральної старшини. Варто погодитися із висновком автора, що вона була традиційним виборним представницьким органом у Гетьманщині, компетенція якої з часом розширювалася за рахунок її звуження у гетьмана і Генеральної ради. Остання стала зародком козацького парламентаризму, «сеймом» і «сенатом» (Радою старшин) на козацький лад, подальшим розвитком самоврядних, виборних традицій в Україні.

У розділі 4 монографії змістовно відображено розвиток вітчизняними мислителями ідей парламентаризму (кінець XVIII — початок XIX ст.). Тут проаналізовані, зокрема, конституційні проекти С. Десницького, П. Пестеля, Г. Андрузького, М. Драгоманова, М. Грушевського, праці правознавця П. Лодія, публіцистика І. Франка з питань теорії та практики парламентаризму в Австро-Угорщині та Росії. Аналіз історії українського представництва в парламентських установах Австро-Угорщини в монографії проведено з використанням вже набутого плідного досвіду сучасних західно-

українських істориків-правознавців — В. Кульчицького, Б. Тищика, І. Бойка, М. Настюка, М. Никифорака, О. Мікули, О. Аркуші, І. Чорновола та ін. Внаслідок цього автору монографії вдалося коротко, але змістовно відтворити участь українців у законотворенні імперського рейхстагу і рейхсрату, Галицького і Буковинського сеймах, у виборчих кампаніях, захисті соціальних та національних прав українців. Цей досвід, як зазначає автор монографії, зіграв помітну роль у розвитку народного представництва, парламентського життя на західноукраїнських землях, досвіду самоврядування, який буде використано в революційних подіях 1917–1920 рр.

Коротким і менш плідним, на думку В. Єрмолаєва, був досвід українського представництва в Державній думі Російської імперії. Використані автором стенографічні звіти засідань Думи чотирьох скликань, огляди її діяльності, документальні збірники й матеріали української преси дозволили відтворити головне в діяльності української думської громади, в парламентському досвіді українських політичних партій.

Останній, найбільш складний розділ 5 монографії «Становлення вітчизняного парламентаризму в добу національно-визвольних змагань 1917–1920 рр.» теж розпочинається з аналізу та характеристики української державно-правової думки на початку XX ст., концепцій державотворення. Вершиною розвитку теорії українського конституціоналізму і парламентаризму автор правомірно розглядає розробку теорії правової держави наприкінці XIX — на початку XX ст., зокрема, М. Ковалевським, В. Гессеном, П. Новгородцевим, С. Котляревським, Б. Кістяківським. Сформульовані ними основоположні принципи правової держави, організації та діяльності народного представництва, їх методологічні підходи до вивчення державно-правової реальності і сьогодні вражають своєю

теоретичною довершеністю. Автор рецензованої монографії, мабуть, вперше дав комплексний виклад основних державотворчих концепцій доби національно-визвольних змагань — утвердження в Україні народовладдя і демократичної автономії в складі Російської федеративної республіки, парламентської моделі Української Народної Республіки (далі — УНР) на противагу ленінській моделі «республіки Рад» або «трудова монархія» у формі гетьманату. Унікальним явищем у розвитку української теорії конституціоналізму В. Єрмолаєв вважає конституційні проекти М. Грушевського, С. Дністрянського, які відповідали найдосконалішим європейським конституційним доктринам того часу.

Безсумнівно, найбільш актуальною частиною рецензованої монографії є дослідження історії Української Центральної Ради (далі — УЦР) — її утворення, формування складу та представництва, організаційних структур і компетенції, активного законотворення. Вони ґрунтовно аналізуються автором. На його думку, документи і матеріали, її законодавчі акти (з проголошенням УНР і до 29 квітня 1918 р. — близько 100) засвідчують послідовну реалізацію УЦР її парламентських функцій: законодавчої, установчої, контрольної, бюджетно-фінансової, внутрішньополітичної та зовнішньополітичної. Спростовується усталена думка, що процедура законотворення в УЦР була практично відсутня. Її порядок, правові форми роботи, парламентські процедури, як стверджує автор, вироблялися здебільшого власним досвідом, найменше — за європейськими зразками чи досвідом Державної думи Росії (с. 355–367). Таким чином, попри недоліки і невирішені проблеми, особливо — територіального представництва, спричинені надзвичайно складними обставинами тривалих воєнних дій на території України, агресії більшовицької Росії і розпаду громадян-

ської війни, УЦР стала першим загальнонаціональним вищим представницьким органом, який акумулював державотворчі прагнення українців та відновив їх державність на початку ХХ ст. Розпочатий ним конституційний процес, який автор ділить на три етапи, завершився прийняттям демократичної Конституції УНР як основи її правової системи. Проте безперечний позитивний парламентський досвід актуальний через 100 років для сучасного українського парламенту і в тому сенсі, що «революційний парламент» виявився неспроможним подолати глибоку соціальну й політичну кризу в країні своїми запізнилими й недосконалими законодавчими актами, незавершеністю і непослідовністю у реформуванні державного механізму, в організації місцевого самоврядування, розбудові збройних сил УНР і, особливо, у вирішенні земельного питання, що спричинило стрімке падіння його авторитету серед населення, втрату його підтримки.

На сучасному рівні історико-правової науки В. Єрмолаєв досліджує в монографії й наступні спроби відновлення вищих представницьких органів влади за часів Гетьманату і Директорії. Архівні матеріали, опубліковані документи, спогади В. Винниченка, П. Скоропадського, І. Мазепи, П. Христюка та інших учасників державотворення, праці сучасних дослідників дозволили автору відтворити спроби відродження парламентаризму в надзвичайно складних умовах воєнних дій на території України, «отаманщини». У виданні показано плідні результати державотворення у Західно-Українській Народній Республіці, діячі якої, незважаючи на складні обставини, створили тимчасовий парламент і уряд, заклали основи конституціоналізму, системи місцевих представницьких органів.

Автор свідомо не оминає історії та ідеології «радянського парламентаризму» як системи, піраміди Рад на проти-

вагу «буржуазному парламентаризму». На основі використання архівних матеріалів, документальних збірників, деяких спеціальних досліджень В. Єрмолаєву вдалося значно доповнити й уточнити наші знання про творення і функціонування найвищих радянських представницьких інституцій в Україні у 1917–1920 рр., їх неповторний і неперецільний позитивний і негативний досвід, який збагатив українську державотворчу практику. Хочеться побажати автору монографії не зупинятися на досягнутому і в наступній монографії висвітлити історію становлення й розвитку правових основ організації та діяльності найвищих представницьких органів влади в УРСР і довести її до сучасної Верховної Ради України.

З огляду на зазначене вище, можна стверджувати, що рецензована монографія В. Єрмолаєва «Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика» є значним здобутком сучасної історико-правової науки і заслуговує на високу оцінку. Методологічна цілісність, високий науковий рівень, внутрішня логічність і змістовна виваженість дають змогу назвати її фундаментальною науковою працею. Вона є значною подією у розвитку української історико-правової науки. Монографія буде корисною для науковців, викладачів, аспірантів і студентів вищих юридичних навчальних закладів України, а також усіх, хто цікавиться історією українського державотворення.

Пропонується монографія:

Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика : монографія / В. М. Єрмолаєв. — Х. : Право, 2017. — 448 с.



Монографія висвітлює витoki народовладдя і представницької влади на Русі, сеймовий досвід українства у вищих представницьких установах Литви і Польщі, Австрії та Австро-Угорщини, Державній думі царської Росії на основі аналізу теоретичних та історичних першоджерел (літописів, хронік, політико-правових трактатів, архівних матеріалів тощо), праць видатних істориків минулого та сучасних дослідників. Автор аналізує ідеї народоправства, перші конституційні проекти, чим була багата вітчизняна політико-правова думка, історію органів прямої демократії, представницьких органів влади в Україні, в Русько-Литовській державі, Гетьманщині, їх компетенцію, функції та порядок роботи, формулює узагальнюючі висновки. Розкривається зміст українського представництва в парламентських установах Австро-Угорщини та царської Росії. Особлива увага в монографії приділена історії вищих представницьких органів доби національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. Досліджуються і висвітлюються досвід першого вітчизняного тимчасового парламенту — Української Центральної Ради (представництво, порядок формування та структура, функції та компетенція, законотворення, процедура роботи), виборча система, спроби створення парламенту доби Гетьманату і Директорії, розвиток парламентаризму в Західно-Українській Народній Республіці, система радянських вищих представницьких органів.

Для науковців і фахівців у галузі історії держави і права, викладачів і студентів юридичних вузів і факультетів.