

КІЛЬКІСНІ ТА ЯКІСНІ ВИМІРИ СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Кравченко Володимир Іванович

доктор історичних наук,
професор кафедри реклами і зв'язків з громадськістю,
Національний авіаційний університет, Київ
e-mail: evdok98@ukr.net

***Анотація.** На основі новітніх методологічних підходів, з використанням опублікованих та вперше введених до широкого наукового обігу джерел комплексно досліджується вплив трансформаційних процесів соціуму на організацію та функціонування Верховної Ради України в другій половині ХХ століття.*

***Ключові слова:** Верховна Рада, депутати, парламентаризм, Україна.*

Постановка проблеми. На сьогодні є актуальним простеження динаміки цих змін, об'єктивний, неупереджений аналіз процесу формування, структури, складу та діяльності Верховної Ради у контексті європейського поступу держави. Здійснюючи історичний екскурс, зазначимо, що трансформаційні процеси у другій половині ХХ ст. в українському суспільстві певним чином позначилися на організації та функціонуванні Верховної Ради України – вищого законодавчого органу країни. Верховна Рада поступово перетворилася з другорядного, квазідержавного компартійного інституту в професійний багатопартійний парламент. Саме Верховна Рада стала парламентом України, а народні обранці головним джерелом парламентаризму в країні. Автор, основну увагу приділив, як і в попередніх публікаціях, змінам у практиці депутатського корпусу парламенту держави. Вивчення, узагальнення та осмислення практичного досвіду організації і функціонування Верховної Ради України в історичному аспекті певним чином дозволить уникнути помилок та прорахунків в організації та діяльності вищого законодавчого органу країни, удосконалити практику українського парламенту.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі новітніх методологічних підходів, з використанням опублікованих та вперше введених до широкого наукового обігу джерел комплексно дослідити вплив трансформаційних процесів соціуму на організацію та функціонування Верховної Ради України в другій половині ХХ століття.

Історіографія проблеми. Ґрунтовне вивчення, всебічний аналіз становища і розвитку історичного опрацювання суспільно-державницької проблематики, зокрема становлення українського парламентаризму, ще недостатньо вивчено. Однак, різним аспектам цієї проблематики присвячені окремі праці дослідників історичної, правознавчої, політологічної, філософської наук, практичних працівників, журналістів [Бандурка, 1999; Гошовська, 2018; Копиленко, 2020].

Виклад основного матеріалу. Визначальними заходами у формуванні Верховної Ради, в суспільно-політичному житті народу були вибори. З повоєнних

часів, в умовах унітарно-тоталітарного режиму, вибори проходили 11 разів, через кожні 5 років, починаючи з 9 лютого 1947 р. й до 4 березня 1990 р.

У республіці за 50 – 80-і рр. змінилася загальна кількість виборців. Якщо у 1947 р. їх кількість становила 21,5 млн. чол., то в 1985 р. – 36,5 або в 1,6 рази більше. Чисельність тих, хто брав участь у виборах, збільшилася на 15 млн. чол. [Радянська Україна, 1947; 1985].

Головним механізмом діяльності Верховної Ради є депутатський корпус. У складі кожного скликання вищого органу законодавчої влади відбувалися відповідні квантитативні та квалітативні трансформації. Збільшувалася загальна чисельність депутатів, що зумовлювалося рішеннями Президії Верховної Ради та змінами демографічної ситуації. Якщо, наприклад, кількість депутатів Верховної Ради II – VIII скликань становила в межах 415-469 чол., то в IX-XI скликаннях їх чисельність збільшилася до 570-650 чол. Найчисельнішим виявився склад депутатів X і XI скликань (650 чол.). У цілому ж їх кількість зросла з II (1947 р.) по XI (1985 р.) скликання на 235 чол. або в 1,5 рази. Причому, чисельність депутатів зростала більш прискореними темпами, порівняно з чисельністю населення. А протягом вказаного періоду кількість населення зросла в 1,3 рази. Така невідповідність зумовлювалася, головним чином, виборчими законами, зміною норм представництва депутатів. На цей процес вплинуло також приєднання Криму до України, а, як наслідок збільшилась загальна кількість виборців. Між тим, чисельність депутатів декількох скликань була незмінною. Так, у 1963 – 1967 рр., в 1980 – 1985 рр. обиралось по 469 і відповідно по 650 депутатів.

Практично депутатський корпус кожного скликання зазнавав оновлення, в його лави вливалися новообрані депутати, які не були у складі попереднього скликання. Наприклад, у Верховній Раді II скликання таких депутатів було 85,3%. У наступні скликання в середньому вперше обиралися 50-60% депутатів, зокрема склад депутатів Верховної Ради XI скликання оновився на 55,2% [Марчук].

Депутатський корпус традиційно був політизованим, адже серед депутатів високим був рівень партійності, що становив біля 60-70% від їх загальної кількості. З депутатів-комуністів створювалася партійна група, яка виступала в ролі постійно діючого представництва Центрального Комітету компартії у Верховній Раді. Широко був представлений у складі депутатів партійний апарат, насамперед керівниками ЦК компартії та секретарями обкомів і райкомів. Питома вага їх у вищому органі законодавчої влади була досить значною, незважаючи на певне зменшення їх чисельності серед депутатів VII – XI скликань з 14,1% до 13,7% або на 0,4%. В цілому кількість партійців Верховної Ради за II – XI скликання зменшилася з 79,7% до 68,3% або на 11,1%. Така тенденція сприяла збільшенню серед депутатів загальної кількості безпартійних. Питома вага їх зросла на 13,5% – з 18,2% до 31,7%. Однак існуюча номенклатурна практика, згідно з якою член партії мав більше політичних прав, значно применшувала позиції безпартійних депутатів.

Досить вагома роль у Верховній Раді відводилась жінкам. Не дивлячись, що їх кількість у загальному числі депутатів за II – XI скликання зросла з 112 (26,9%) до 234 (36%), або на 5,1%, це загалом не відповідало їх місцю серед зайнятих у матеріальному виробництві та питомій вазі серед населення республіки. Ці обставини зумовлювалися традиціями, коли чоловіки виявляли більш посилену

політичну активність, широко представлялись у вищих ешелонах влади. Крім того, участь жінок у діяльності Верховної Ради була досить плідною та різнобічною.

Значна кількість депутатів мала державні нагороди та інші відзнаки. У вищому органі законодавчої влади кількість таких обранців коливалася в межах 80%-90% від загальної кількості. А у Верховній Раді VIII, XI скликань вони відповідно склали 94,8% і 97,7%. Кількість Героїв Радянського Союзу та Героїв Соціалістичної Праці у складі депутатів II-VII скликань збільшилась у 6,6 рази. В наступні скликання чисельність депутатів цієї категорії зменшувалася. Кількість різних лауреатів за II-XI скликання зросла в 7 разів. Ці обставини надавали вищому органу законодавчої влади більш вагомої презентабельності, авторитетності.

Щодо національного складу депутатського корпусу, то у Верховній Раді VIII-XI скликань питома вага депутатів-українців зменшилась з 79% до 73,1%, або на 5,9%. Водночас кількість депутатів російської національності зросла з 21% до 23,4%, або на 2,4%.

Для депутатів Верховної Ради II-XI скликань характерним був досить високий освітній рівень. Близько половини їх мали вищу освіту. Якщо серед депутатів II скликання їх було лише 44,5%, то у вищому органі законодавчої влади XI скликання питома вага їх становила вже 55,6%, або на 11,1% більше. Простежується тенденція поліпшення якісних характеристик освіти депутатів. Наприклад, серед депутатів XI скликання було 18 академіків та членів-кореспондентів Академії наук Союзу і АН України, 51 доктор і кандидат наук. Однак високим залишився відсоток депутатів з середньою і навіть початковою освітою, що негативно позначалося на інтелектуальному потенціалі Верховної Ради.

Віковий ценз переважної кількості депутатів становив 30-40 років, тобто більшість обранців були людьми середнього віку. Проте поступово кількість таких обранців помітно зменшувалася. Наприклад, чисельність депутатів Верховної Ради II-X скликань 30-39-річного віку скоротилася з 29,8% до 15,5%, або на 14,3%, 40-49 років з 46,9% до 30,9%, або на 16,0%. Поповнення молоддю було незначним, їх частка у Верховній Раді II-XI скликань зросла з 9,8% до 18%, або на 8,2%. Це зумовлювалося тим, що конституційне право висувати кандидатури до законодавчого органу влади з 21 року було здебільшого декларативним гаслом, ніж реальністю.

Водночас з II по X скликання з 13,3% до 38,3%, або на 24,8%, зросла кількість депутатів, яким було за 50 років. Це свідчить про те, що депутатський корпус, з одного боку, дещо «постарів», а з іншого – поповнювався людьми, які мали певний життєвий досвід [Підсумки виборів і склад депутатів Верховної Ради Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих 1957 р., 1958, с. 19; Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, 1975, с. 69; Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, 1980, с. 65-66; Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, 1985, с. 69].

Основною організаційно-правовою формою діяльності Верховної Ради є сесійне засідання. Воно скликалося Президією двічі на рік. У роботі сесії брали участь депутати Верховної Ради. Досить насиченими, як правило, були перші сесії кожного скликання. На перших сесіях обирали мандатну комісію, визначали повноваження депутатів, формували керівні органи Верховної Ради, схвалювали

закони з цих питань. Однак багато сесій мали пасивний, дещо декларативний характер. Цьому значною мірою сприяли самі депутати.

Депутатський корпус Верховної Ради II-XI скликань був неактивним при обговоренні питань, що виносилися на пленарні засідання. Дії більшості депутатів зводилися до «одностайної» підтримки внесеної пропозиції шляхом голосування, а значна частина депутатів просто «відсиджувалася». Протягом роботи вищого органу влади II скликання взяли участь в обговоренні питань тільки 86 депутатів (20,7%), протягом III скликання – 98 (22,2%), IV – 154 (33,6%), V – 208 (44,3%) [10]. Така практика мала місце і в наступних скликаннях.

За період діяльності Верховної Ради II-XI скликань відбулося 88 сесій. У середньому протягом одного скликання проходило 8-12 сесій. Відбувалися вони впродовж одного-двох днів. Сесії розглядали коло питань, кількість яких коливалася від 10 до 40. Наприклад, сесії Верховної Ради II-VI скликань розглянули майже 127 питань. Це спричинялося тим, що з поля зору випадали питання з проблем законності, зокрема роботи правоохоронних органів, держбезпеки, питання соціального розвитку суспільства, матеріального стану трудівників тощо. Майже зовсім не ставилися питання про виконання діючих законів, рішень, прийнятих Верховною Радою. Обмеженим був комплекс питань, пов'язаних з матеріальним виробництвом. Наприклад, народно-господарські плани республіки, виключно до 1957 р., розглядала Рада Міністрів. Верховною Радою не затверджувалися перспективні плани розвитку, не заслуховувалися звіти про роботу уряду тощо.

Пасивно здійснювався законотворчий процес у діяльності Верховної Ради, що значно знижувало її конституційний статус як законодавчого органу. В другій половині 40-х – на початку 50-х років Верховна Рада фактично проблеми законотворчості зосереджувала на вдосконаленні статей Конституції. Верховна Рада тільки другого скликання три рази (1947 р., 1948 р., 1951 р.) вносила зміни та доповнення до Основного Закону. В кінці 50-х рр. її законодавча діяльність розширюється. В 1959 р. на обговорення Верховної Ради виносяться проекти законів про судоустрій, цивільний і цивільно-процесуальний, кримінальний і кримінально-процесуальний кодекси. Але значною вадою законотворчого процесу цього періоду було те, що в основу законодавства України не закладалися загальнолюдські цінності та принципи, що негативно позначалося на змісті законів.

У загальній чисельності комісій у розглядуваний період відбулися певні зміни. Їх кількість збільшилася в 4,5 рази і в першу чергу за рахунок утворення галузевих комісій. Це зумовлювалося, головним чином, необхідністю вирішення проблем, які виникали перед суспільством. У Верховній Раді II-IV скликань діяло чотири комісії (законодавчих передбачень, бюджетна, мандатна, закордонних справ). У 1957 р. третя сесія Верховної Ради IV скликання утворила додатково ще чотири галузеві комісії: промисловості і транспорту, сільського господарства, освіти і культури, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Перша сесія IX скликання у 1959 р. утворила комісію з торгівлі та громадського харчування. Перша сесія VI скликання в 1963 р. утворила комісії комунального господарства та побутового обслуговування, науки і культури, харчової промисловості, легкої промисловості, важкої та хімічної промисловості. Тобто Верховна Рада VI скликання (1963 – 1967 рр.) мала вже 16 постійних комісій, до складу яких входило 377 депутатів, або 78% їх загальної кількості [Центральний державний архів громадських об'єднань

України, ф. 1, оп. 13, спр. 32, арк. 1-5; оп. 25, спр. 40, арк. 10-12]. До першої сесії XI скликання чисельність комісій розширилася до 17, а пізніше в 1985 р. було утворено 18 комісій за рахунок організації постійної комісії з проблем енергетики.

Помітно зростає і кількість депутатів, які працювали в комісіях, а конкретно вона збільшилася в 15 разів (з 36 до 550 чол.) або з 9% до 84,6% від загального числа депутатів. Як переконуємося, більша частина депутатів працювала в комісіях, що значно посилювало їх участь у роботі Верховної Ради.

Поряд з постійними комісіями Верховна Рада УРСР до початку 90-х рр. XX ст. сформувала Президію. Президія Верховної Ради – постійно діючий орган законодавчої влади. Вона розв'язувала відведені до її компетенції питання, зокрема приймала чинні законодавчі акти, вносила до них зміни, утворювала і ліквідувала міністерства та державні комітети. Через структури апарату здійснювала керівництво місцевими радами, присвоювала почесні звання та нагороди, вирішувала питання громадянства, здійснювала амністії та помилування.

З проголошенням незалежності України виникла нагальна потреба в радикальних змінах у організації та функціональних вимірах Верховної Ради, без чого становлення молодої держави в нових історичних умовах було неможливе.

Правовим підґрунтям, реальною основою державотворення стали, передусім, Декларація про державний суверенітет України, Акт про її незалежність, Конституція держави. У теоретичному і правовому розумінні названі акти визначають як політичну, так і економічну та соціальну природу держави, конструкцію владних структур по вертикалі і горизонталі, діяльність існуючих у ній різноманітних функціональних ланок. Генеративним механізмом державотворчого процесу виступала вища законодавча гілка влади – Верховна Рада України.

Уже в процесі виборів депутатів Верховної Ради XII (I) скликання в 1990 р., фактично перших демократичних виборів в Україні, депутатський корпус формується шляхом обрання депутатів у багатомандатних округах на альтернативній основі. Наступні вибори до Верховної Ради XIII (II) скликання в 1994 р. відбувалися за тією ж схемою, що і попередні в 1990 р. А вже вибори до Верховної Ради XIV (III) 1998 р. та вибори до Верховної Ради XV (IV) скликань 2002 р. відбувалися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою за умов, коли одна половина депутатів обиралася за партійними списками, а друга – в багатомандатних округах на альтернативній основі.

Що стосується структурування Верховної Ради України вже в умовах незалежності, то до неї протягом 90-х рр. XX – початку XXI ст. постійно обиралося 450 народних депутатів. У процесі структурування Верховної Ради обирався її Голова. В 1990 р. Головою Верховної Ради XII (I) скликання був обраний В.Івашко, перший секретар ЦК компартії України, а з переведенням його на роботу до Москви – заступником генерального секретаря ЦК КПРС М. Горбачова, почергово обираються Л. Кравчук – колишній другий секретар ЦК компартії, а потім І. Плющ – голова Київського облвиконкому. Після виборів депутатів нового складу Верховної Ради XIII (II) скликання в 1994 р. її Головою було обрано О. Мороза – лідера соціалістичної партії України.

У складі депутатського корпусу законодавчого органу XII (I) – XIII (II) скликань активно відбувається і політичне структурування. Формується опозиція та провладна більшість. Політичне об'єднання, котре налічувало 25 і більше

депутатів, відносилося до фракції, а з меншою чисельністю – до парламентської групи. Так, у перші дні діяльності народних обранців у Верховній Раді XII (I) скликання сформувалися дві основні політичні течії – фракції: комуністів, що становили більшість – 239 депутатів і Народної Ради, серцевину якої складав Народний Рух України.

Основною вагою структурною ланкою стали постійно діючі депутатські комісії, помітно зросла їхня роль у Верховній Раді.

Основною спрямованістю діяльності Верховної Ради України в умовах незалежності стала законотворча робота. Тільки в 1990 – 1998 рр. Верховна Рада України прийняла 1155 законів та 2759 постанов. Однак, незважаючи на досить напружену роботу депутатів, законотворча діяльність парламенту не змогла забезпечити реалізацію конституційного принципу верховенства закону у суспільстві, коли майже всі компоненти суспільних відносин регулюються законами. Із прийнятих у 1995 р. 1695 нормативних актів закони становили лише 87 (4,4%), а решта (95,6%) складала підзаконні нормативні акти, тобто документи, що давали додаткові тлумачення виконання законів, інтерпретацій того чи іншого положення, статті з метою правового застосування, необхідної їх матеріалізації [Кравченко, 2017]. Прийняті таким чином закони не мають прямої дії, певною мірою носять умовний, декларативний характер.

Незаперечним здобутком Верховної Ради за роки незалежності є розвиток практики у здійсненні контрольних повноважень. Насамперед слід відзначити значний прогрес у розвитку нормативної бази контрольних повноважень. Цьому значно сприяла стаття 85 нової Конституції України, де чітко сформульовані основні правові засади контрольних повноважень. Найвиразнішим свідченням цього прогресу, на думку фахівців, є контроль за виконанням законів про бюджет.

Висновки. Загалом, на зламі ХХ – ХХІ століть у процесі трансформації українського соціуму відбулися певні адекватні позитивні зміни у формуванні та функціонуванні Верховної Ради України. Організація Верховної Ради з проголошенням незалежності відбувається виключно на демократичних принципах та засадах на противагу негативній практиці компартійної «рознарядки» 50 – 80-х рр. ХХ ст. Враховуючи попередній досвід роботи Верховної Ради, парламент незалежної України за обставин становлення нової держави, незаперечно прагнув виявляти себе активним і дієвим органом державотворчих процесів в Україні.

Законодавча діяльність Верховної Ради України набувала цілком нових ознак та якостей. Все ширше законодавчий процес входив у річище демократизму, відпрацьовувався механізм вироблення та прийняття законів, поступово здійснювалися політичні кроки у напрямку матеріалізації законів, підпорядковуванню їх інтересам суспільства, держави.

Водночас у контексті розвитку і вдосконалення законодавчої діяльності на шляху формування правової держави давалися взнаки відсутність належного досвіду в цій справі, брак професійної державотворчої культури і високої відповідальності кожного депутата за здійснення взятої на себе історичної місії.

Список використаних джерел та літератури

- Бандурка, О., 1999. *Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток*, Харків.
Гошовська, В. А., 2018. *Представницька влада у державотворчому процесі України*, Київ: НАДУ.

Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, 1975. Москва.

Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, 1980. Москва.

Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, 1985. Москва.

Копиленко, О. Л., 2020. Конституційна реформа як основа еволюційного розвитку України, *Інноваційний розвиток правової науки в умовах модернізації суспільства: [Матеріали X Міжнародної конференції, м. Київ. НАУ, 28.02.2020], том 1*, Тернопіль: Вектор.

Кравченко, В. І., 2017. Становлення парламентаризму України в контексті журналістських досліджень, *Гуманітарний вісник. Серія Історичні науки*, 11, 129-146.

Марчук, Р. В. Проблеми функціонування сучасного парламентаризму в Україні. URL: <http://narodna.pravda.com.ua/politics/47da8213b4a59/>

Підсумки виборів і склад депутатів Верховної Ради Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих 1957 р., 1958. Київ.

Радянська Україна, 1947. 5 березня.

Радянська Україна, 1985. 28 березня.

Центральний державний архів громадських об'єднань України (м. Київ).

References

Bandurka, O., 1999. Parliamentaryism in Ukraine: stanovlennia i rozvytok, Kharkiv. [in Ukrainian].

Hoshovska, V. A., 2018. Predstavnytska vlada u derzhavotvorchomu protsesi Ukrainy, Kyiv: NADU. [in Ukrainian].

Itogi vyborov i sostav deputatov Verhovnyih Sovetov soyuznyih i avtonomnyih respublik, 1975. Moskva. [in Russian].

Itogi vyborov i sostav deputatov Verhovnyih Sovetov soyuznyih i avtonomnyih respublik, 1980. Moskva. [in Russian].

Itogi vyborov i sostav deputatov Verhovnyih Sovetov soyuznyih i avtonomnyih respublik, 1985. Moskva. [in Russian].

Kopylenko, O. L., 2020. Konstytutsiina reforma yak osnova evoliutsiinoho rozvytku Ukrainy, *Innovatsiyni rozvytok pravovoi nauky v umovakh modernizatsii suspilstva: [Materialy X Mizhnarodnoi konferentsii, m. Kyiv. NAU, 28.02.2020], tom 1*, Ternopil: Vektor. [in Ukrainian].

Kravchenko, V. I., 2017. Stanovlennia parlamentaryzmu Ukrainy v konteksti zhurnalistskykh doslidzhen, *Humanitarnyi visnyk. Seriya Istorychni nauky*, 11, 129-146. [in Ukrainian].

Marchuk, R. V. Problemy funktsionuvannia suchasnoho parlamentaryzmu v Ukraini. URL: <http://narodna.pravda.com.ua/politics/47da8213b4a59/> [in Ukrainian].

Pidsumky vyboriv i sklad deputativ Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR i mistsevykh Rad deputativ trudiashchikh 1957 r., 1958. Kyiv. [in Ukrainian].

Radianska Ukraina, 1947. 5 bereznia. [in Ukrainian].

Radianska Ukraina, 1985. 28 bereznia. [in Ukrainian].

Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obiednan Ukrainy (m. Kyiv).

QUANTITATIVE AND QUALITATIVE DIMENSIONS OF THE ESTABLISHMENT OF PARLIAMENTARISM IN UKRAINE: HISTORICAL CONTEXT

Volodymyr Kravchenko

Doctor of Historical Sciences,

Professor of the Department of Advertising and Public Relations,

National Aviation University, Kyiv

Abstract. *On the basis of the latest methodological approaches, with the use of published and first introduced to wide scientific circulation sources, the impact of transformational processes of society on the organization and functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine in the second half of the 20th century is comprehensively investigated.*

Key words: *Verkhovna Rada, deputies, parliamentarism, Ukraine.*