

Задорожня Г. В.  
Національний авіаційний університет

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовані історико-правові витоки формування парламенту як невід'ємної складової утворення та функціонування парламентської опозиції в Україні.*

**Ключові слова:** парламент, парламентська опозиція, демократична держава.

Дослідження проблематики парламентської опозиції має зайняти свою доктринальну нішу в царині юриспруденції. Актуальність дослідження парламентської опозиції не викликає жодних сумнівів, оскільки політико-правовий інститут парламентської опозиції є невід'ємним атрибутом сучасних демократичних держав. Більше того, наявність чи відсутність реальної парламентської опозиції – це тест держави на демократію. Відтак, посилення чи звуження ролі парламентської опозиції у процесі державного владарювання опосередковує відповідь на питання про тенденції утвердження в країні тієї чи іншої форми державного режиму.

Утвердження парламентської опозиції неможливе поза межами існування та функціонування самого парламенту. Априорі виникнення, становлення та розвиток парламентської опозиції нерозривно пов'язані з утвердженням такої державно-правової інституції як парламент. Для того, щоб опозиційна форма протесту еволюціонувала в сучасний інститут парламентської опозиції необхідно, щоб на зміну різного роду народних зборів чи станових установ виник загальнонаціональний орган державної влади – парламент, наділений законодавчими повноваженнями.

Проблема генези парламенту як базової основи організації і функціонування парламентської опозиції є малодослідженою у вітчизняній науці права. Водночас варто зауважити, що деякі історичні аспекти виокремленої тематики досліджували у своїх працях такі учені-конституціоналісти як М. Грушевський, Л. Гумплович, В. Журавський, О. Реєнт, О. Северчук, О. Совгіря та інші. Аналіз спеціальної літератури показав, що як у науці історії держави і права, так і в науці конституційного права немає єдності думок учених щодо початку виникнення та утвердження на національному державотворчому ґрунті такого органу публічної влади як парламент, який став матеріальною основою утвердження парламентської опозиції. Відтак, виокремлена проблематика опосередковує *мету* даної публікації.

Відомий австро-угорський учений-державознавець Л. Гумплович у своїй доктринальній праці “Загальне вчення про державу” (1910 р.) писав: “Парламентаризм, у тому сенсі, що панівний клас на зборах обговорює і вирішує суспільні справи, є настільки ж стародавнім, як і держава” [1, 295].

Зауважимо, деякі вітчизняні знавці історії та теорії парламентаризму пов'язують витоки його формування з періодом Київської Русі. На їхню думку, віче у Давньоруській державі, яке було верховним органом влади у слов'ян, стало прообразом сучасного парламенту [2, 7-9]. Кардинально протилежної точки зору дотримувався російський учений С. Соловйов, який дійшов висновку, що давньоруське віче як явище суто міського масштабу, взагалі можна вважати зародком

місцевого самоврядування, а не парламентаризму. Інший вітчизняний учений О. Северчук акцентує увагу на тому, що влада князя та його управи обмежувалися та контролювалися вічем, а це вказує на те, що віче володіло певними важелями стримувань і противаг [3, 7]. Крім того, як стверджує О. Реєнт: “Протопарламентські установи Київської держави у IX – XII ст. майже нічим не поступалися сучасним їм допарламентським інститутам більшості країн Європи, за винятком міст-держав середньовічної Італії та королівства Піренейського півострова; з’їздам франкських світських і духовних феодалів, Центральній королівській раді Франції, англійській королівській курії, польським вічам, королівським радам, куріям” [4, 10].

Варто зауважити, що традиційно порядок формування парламенту передбачає представництво певних осіб, обраних виборцями. За часів Київської Русі учасники віче не були обраними представниками тих чи інших верств населення чи територій. Відомий громадський і політичний діяч, історик М. С. Грушевський зауважував, що “представництво не допускалося: кожний брав участь сам за себе” [5, 311]. Аналогічної точки зору дотримувалися й інші вчені початку XX ст., зауважуючи: “Древність не знала представництва, хоча деякі вчені проявили багато дотепності, аби довести зворотнє” [6, 6].

У контексті виокремленої проблематики свою позицію обстоює інший учений, зокрема Ю. Д. Древаль. На його думку, виходячи з вищезазначених міркувань, таким “парламентом” у період давньоруської державності, очевидно, слід було б вважати віче, проте невідповідність подібних тверджень науковим вимогам є очевидною, оскільки, як зауважує вчений, “будь-які народні збори можна назвати парламентом чи передпарламентом лише в художньо-публіцистичному контексті, тобто лише образно” [7, 45].

Ми переконані, що така позиція вченого не позбавлена наукового сенсу і заслуговує на увагу. Дійсно, навряд чи можна твердити про існування парламенту як про самодостатню державно-правову інституцію, яка виникла на теренах України у давньоруський період. Відтак, відсутність парламенту у Київській Русі унеможлиблює й факт існування парламентської опозиції у цей період.

У період епохи пізнього Середньовіччя станово-представницькі установи стали на крок ближче до традиційних парламентів. Проте, слід визнати, що вони так і не стали тими законодавчими державно-правовими інституціями, під якими ми розуміємо сучасні парламенти. І все ж, змістовна сутність та механізм утворення парламентів формувалися та опробовувалися впродовж не одного століття, а, відтак, здійснювалися пошуки оптимальної моделі організації та функціонування органів законодавчої влади. Історія української державності з об’єктивних причин не знала періоду станово-представницької монархії, з якою, як зауважують вітчизняні учені В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова, пов’язана реальна передісторія парламентаризму як загального явища [8, 51].

Неоціненним історичним надбанням українського народу є козацтво, органи управління якого, ще більшою мірою, ніж давньоруське віче, позиціонується деякими ученими як переддень національного парламентаризму. Дійсно, деякі елементи парламентів, як органу законодавчої влади, були започатковані у період доби Запорізької Січі та Гетьманщини, позаяк деякі органи управління формувалися

виборними представниками.

Фактичне виникнення та утвердження парламенту нерозривно пов'язане з його інституціоналізацією, тобто правовою регламентацією у відповідних нормативно-правових актах держави. Зауважимо, що вперше у вітчизняній науці права термін “парламент” учені почали застосовувати на початку ХХ ст., а документальне його застосування відбулося у програмах партій, які утворювалися на теренах України на поч. ХХ ст. – Української народної партії, Української соціал-демократичної робітничої партії та інших. У програмних документах вищезгаданих партій зазначалося, що парламент – представницька інституція, якій належить законодавча влада в усій її повноті. Цікаво, що нормативне закріплення дефініції “парламент” в Україні відбувалося досить складно та значно пізніше, ніж в інших європейських державах. Так, ні у Конституції Народної Республіки від 29 квітня 1918 р., ні в Конституціях УРСР (1919, 1929, 1937, 1978 рр.) цей термін не використовувався. Правники радянської доби застосовували термін “парламент” у контексті характеристики “буржуазної державності”.

Стримане ставлення вітчизняних правників до інституту парламенту спостерігалось і в перші роки незалежності України. Так, Верховна Рада Української РСР не називалася парламентом у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Відсутнє дане поняття і в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. Автори проекту Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 р. також оминули термін парламент.

Уперше на законодавчому рівні поняття “парламент” (як складова конституційної дефініції Верховної Ради України) було закріплене у Законі України “Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України” від 7 жовтня 1993 р. Так, ст. 1 даного Закону встановила: “Органом законодавчої влади України є Верховна Рада України” [9]. Нормативне закріплення поняття “парламент” знайшло своє місце і в Конституції України від 28 червня 1996 р. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

Утвердження у політико-правових відносинах повноцінного парламенту опосередковує можливість виникнення інституту парламентської опозиції. Процес становлення парламентської опозиції в незалежній Україні є досить тернистим і непростим. Так, незважаючи на те, що Україна здобула незалежність два десятки років тому, проте утвердження парламентської опозиції на національному ґрунті починає свій відлік тільки з 2002 р. Складність утвердження парламентської опозиції на політико-правовому рівні, очевидно, можна пояснити через призму низки складових, серед яких: а) затягування прийняття нової Конституції України, опосередковане посиленням конфлікту між Президентом України і законодавчою гілкою влади, зокрема парламентом; б) сильною президентською владою в Україні, регламентованою Конституцією України 1996 р.; в) мажоритарною виборчою системою, за якою більше десяти років з часу незалежності України обиралася Верховна Рада України, що, звичайно, не сприяло її структуризації за фракційно-партійним принципом; г) тенденційним і спрощеним сприйняттям парламентської опозиції як деякого заперечення і протиставлення правлячого режиму тощо. Натомість опозиція на державно-правовому рівні має сприйматися таким політико-правовим

інститутом, метою якого є вираження саме тих інтересів, що не представлені в діяльності діючої влади.

Досвід країн із сталою демократією свідчить про необхідність закріплення правового статусу парламентської опозиції. Дискусія в українському парламенті навколо питання ухвалення закону, який би визначав правовий статус парламентської опозиції, точиться давно. Це питання досить активно обговорювалося як серед політиків, так і науковців. Крім того, суб'єктами законодавчої ініціативи неодноразово до Верховної Ради України вносилися відповідні законопроекти.

Історія законодавчого процесу в незалежній Україні знає більше десяти розроблених законопроектів, спрямованих на інституціоналізацію парламентської опозиції.

Перший з них за № 1635 був внесений 9 лютого 1998 р. народними депутатами Ю. Тимошенко та О. Єльяшкевичем. Згодом було розроблено ще ряд таких законопроектів, серед яких: “Про парламентську більшість і парламентську опозицію” (автор – Президент України Л. Кучма), “Про політичну опозицію” (автори – народні депутати В. Понеділко, С. Гуренко, В. Сіренко, Г. Крючков), “Про парламентську більшість та парламентську опозицію” (автор – народний депутат Р. Зварич), “Про парламентську опозицію” (автор – народний депутат В. Філенко), “Про політичну опозицію у Верховній Раді України” (автори – народні депутати В. Медведчук, В. Коваль, О. Карпов) та інші. Однак, через ряд причин такого закону не було прийнято й досі. Більше того, останній законопроект “Про опозиційну діяльність в Україні”, внесений народним депутатом України А. Яценюком у 2010 р., відмовилися реєструвати у Верховній Раді України.

Відтак, виникає питання: чому “влада”, будучи у “владі”, відмовляється прийняти закон про парламентську опозицію? Однозначну відповідь на поставлені запитання дати досить важко. Дійсно, складність прийняття профільного закону про парламентську опозицію полягає в тому, що він має “задовольнити” інтереси як влади, так і опозиції. Крім того, такий закон, з позицій правлячої більшості, не повинен обмежувати їхні права у процесі здійснення владарювання у державі. Водночас сутнісна значимість прийняття закону про парламентську опозицію полягає в тому, щоб наділити опозицію певним обсягом законодавчо визначених повноважень. Якщо обсяг повноважень правлячого режиму визначити 100%, то збільшення обсягу повноважень парламентської опозиції неминуче призведе до зменшення повноважень правлячої більшості. Сьогодні парламентська більшість в Україні не готова іти на компроміс з опозицією, а, відтак, і поступитися обсягом своїх державно-владних повноважень.

Підсумовуючи доходимо висновків, що для створення та функціонування парламентської опозиції в незалежній Україні є всі об'єктивні умови, оскільки Верховна Рада України є самодостатньою матеріальною базою для її створення та функціонування.

#### **Використані джерела:**

1. Гумплович Л. Общее учение о государстве / Л. Гумплович. – СПб. : Издание Н. К. Мартынова, 1910. – 516 с.

2. Смолій В., Ричка В. Влада народу. Український парламентаризм: від віча Київської Русі до Верховної Ради // В. Смолій, В. Ричка // Юкрейн. – 1997. – № 12. – С. 7-9.
3. Северчук О. Запровадження принципу розподілу влади в політико-правовому просторі України // Юридична Україна. – 2004. – № 9. – С. 7.
4. Реєнт О. О. Розвиток парламентаризму в Україні / О. Реєнт. – К. : Інститут історії України НАН України, 2005. – 125 с.
5. Грушевський М. С. Нарис історії Київської землі від смерті Ярослава до кінця XIV сторіччя. – К. : Наукова думка, 1991. – 560 с.
6. Дживелегов А. К. Рост представительных учреждений на Западе. – М. : Изд-во И. Д. Сытина, 1905. – 24 с.
7. Древаль Ю. Д. Парламентаризм у політичній системі (політико-правовий аналіз / Юрій Дмитрович Древаль: монографія). – Х. : Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2003. – 280 с.
8. Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльова Г. С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: навч. посібн. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
9. Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України: Закон України від 7 жовтня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 42. – Ст. 395.

**Задорожня Г. В. Историко-правовые истоки формирования парламентской оппозиции в Украине**

*В статье проанализированы историко-правовые истоки формирования парламента как неотъемлемой части образования и функционирования парламентской оппозиции в Украине.*

**Ключевые слова:** парламент, парламентская оппозиция, демократическое государство.

**Zadorozhnyia H. Historical and legal sources of forming of parliamentary opposition in Ukraine**  
*In the articles analysed historical and legal sources of forming of parliament as an inalienable constituent of formation and functioning of parliamentary opposition in Ukraine.*

**Keywords:** parliament, parliamentary opposition, democratic state.

**Лупало О. А, Діденко І. В.**  
**Національна академія внутрішніх справ**

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ  
В КАДРОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
УКРАЇНИ**

*У статті здійснено аналіз проходження служби працівниками жіночої статі в органах внутрішніх справ України. Авторами описані деякі аспекти практичного досвіду роботи підрозділу кадрового забезпечення Києво-Святошинського РВ ГУМВС України в Київській області, досліджені питання реалізації гендерної політики та дотримання правової нормативної бази в роботі з кадровим складом.*

**Ключові слова:** кадрові процеси, гендерна політика, відбір кадрів, кадровий резерв, професійна підготовка.

Історичний розвиток суспільства, а також існуючі об'єктивні і суб'єктивні чинники до недавнього часу відносили до роботи в правоохоронних органах працівників лише чоловічої статі. Жінки як працівники залучалися, головним чином лише тоді, коли це було необхідно для виконання покладених на орган конкретних функцій або окремих завдань, які був здатен виконати (або, принаймні, було вельми бажано) працівник саме