УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32782/ln.2024.24.41

Лінецький С.В.,
помічник-консультант
народного депутата України
ORCID ID: 0009-0004-1848-6157

УСТАНОВЧІ АКТИ УКРАЇНСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ЯК ПРАВОВИЙ ФУНДАМЕНТ ПРИЙНЯТТЯ РЕГЛАМЕНТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

У теорії народного суверенітету чітко окреслено роль і значення установчих повноважень народу та сформульована провідна роль права на самовизначення, на підставі якого вирішується питання про існування незалежної держави в тому чи іншому конкретному випадку [6, с. 233; 15, с. 12]. Реалізація права на існування такої держави може відбуватися політичним або юридичним шляхом (звісно, не виключені і певні «гібридні», комбіновані моделі). Для започаткування новітньої української держави – України – властивим було домінування саме юридичного шляху, а серед документів установчого характеру, через які були реалізовані установчі повноваження народу як джерела влади і головного суб'єкта державотворення називають два ключових нормативно-правових акти – Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [5] та Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. [1], схвалений всенародним голосуванням на першому всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р.

Означені акти стали предметом ретельного наукового аналізу значного загалу українських дослідників: юристів, політологів, соціологів, істориків. Зокрема, слід виокремити наукові праці Т. Бевз, В. Василенка, С. Головатого, В. Гончаренка, В. Журавського, А. Зайця, О. Колодія, В. Копєйчикова, А. Корнєєва, В. Костицького, О. Коцюби, Л. Кривенко, А. Крусян, І. Куян, В. Литвина, Р. Максаковової, А. Мацюка, В. Погорілка, О. Прієшкіної, Ю. Римаренка, М. Савчина, О. Скрипнюка, О. Совгирі, М. Теплюка, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Переважно в цих дослідженнях акцентується увага на державотворчому та правотворчому характері цих документів, висвітлюється їхнє історичне значення у процесі творення (відновлення) новітньої української державності, роль тих чи інших політичних сил у їх прийнятті та політико-правові наслідки їхнього ухвалення для держави, політичної, економічної і правової систем суспільства тощо.

Погоджуючись із більшістю висловлених у літературі оцінок політико-правового значення цих актів, маємо конкретизувати їхню роль у сфері творення парламентаризму, зокрема у такому важливому й символічному для розвитку національного паралменртаризму чині, як легітимізація процедурного блоку функціонування парламенту через ухвалення постійно діючого Регламенту Верховної Ради України, який би упорядкував та систематизував парламентські процедури і їх правове регулювання. Адже, як зауважує М. Савчин, «згідно із парламентською автономією легіслатура володіє свободою розсуду при визначені змісту власного статутного акту та здійсненні внутрішніх парламентських процедур з додержанням балансу інтересів більшості і меншості. Парламентська автономія полягає у можливості парламенту ухвалювати свій статутний акт – регламент, який має бути об'єктом конституційного перегляду» [14, с. 12].

Як відомо, до унезалежнення України процедурний бік роботи Верховних Рад УРСР регулювався Тимчасовим регламентом, при-

йнятим 22 травня 1990 р. Постановою Верховної Ради Української РСР № 6-XII [10]. За концептуальним задумом, такий акт не мав постійного характеру та мав прийматися кожним скликанням представницького органу республіки. Хоча у статті 114 Конституції УРСР визначалося, що порядок діяльності Верховної Ради УРСР і її органів визначався Регламентом Верховної Ради УРСР та іншими законами Української РСР, які видавалися на основі Конституції УРСР [7]. Про його «тимчасовість» у Конституції не йшлося, а крім того, 25 березня 1980 р. Верховна Рада УРСР вже приймала Регламент Верховної Ради УРСР, який складався з 12 глав, в яких містилися 65 статей, де вперше за всю історію існування Верховної Ради ретельно визначався порядок діяльності цього найвищого органу державної влади УРСР [3, с. 113].

Між тим, об'єктивно потреби в існуванні окремого постійного процесуального акта, який би регламентував парламентські процедури в Україні не було, оскільки сама Верховна Рада України не була парламентом у достеменному значенні слова, не мала постійно діючого характеру, виконувала підпорядковану роль у системі державно-партійного керівництва країною та збиралася періодично, а народні депутати поєднували представницький мандат із постійною роботою на державних підприємствах, в установах та організаціях. За такого підходу, що сутнісно заперечував необхідність парламентаризму (як «буржуазного явища»), доцільності в постійно діючому Регламенті, природно, не було.

Натомість ухвалення спершу Декларації про державний суверенітет України, а затим Акта проголошення незалежності України відкрило шлях організації парламентської роботи в Україні на якісно інших – постійних і професійних – засадах та привнесло елементи парламентської демократії в роботу вищого представницького органу республіки. Аналіз змісту цих документів уможливлює висновок, що саме вони стали тією політико-правовою підставою, яка легітимувала ухвалення першого в Українському парламентаризмі постійного Регламенту в 1994 р.

Ідеться, передусім, про те, що, починаючи з прийняття Декларації про державний суверенітет, Верховна Рада України продемонструвала вкрай активну роль у державотворчих і правотворчих процесах, свою свідому зорієнтованість на творення якісно нового конституційного ладу, в якому ключове місце належало б парламентаризмові.

Уперше, проголосивши принципи самостійності у вирішенні політичних, економічних, соціальних і культурних питань, Верховна Рада (тоді ще УРСР) підтвердила свою політичну суб'єктність, свою здатність перебирати на себе ключові проблеми і їх вирішувати. Тим самим де-факто Верховна Рада отримала статус не просто представницького органу, а політичного інституту, що виражає суверенну волю всього Українського народу.

Саме Верховна Рада виступила ініціатором і прийняла Декларацію, продемонструвавши свою провідну роль у процесі державотворення. Ухваливши Декларацію, вона виконала установчу роль від імені Українського народу, що зумовило подальше вивищення її в системі державної влади. На думку В. Гончаренка, винятково принциповим на момент прийняття Декларації було її положення про те, що від імені всього народу могла виступати виключно Верховна Рада Української РСР [4, с. 90]. Це створювалро унікальний – по суті – найвищий статус Верховної Ради України в системі влади, що вимагало й належного регулювання порядку її діяльності.

При цьому саме в згаданій Декларації вперше було закладено принцип самостійності та незалежності державних органів, що визначило поступове формування парламенту як ключової гілки влади.

Верховна Рада України, виконуючи роль установчої влади показала, що вона нікому не підконтрольна і не підзвітна, а відтак потребує завершеного механізму правового регулювання своєї діяльності, зокрема її процедур-

ного боку. Цьому сприяло і те, що Верховна Рада України 12-го (1-го) скликання обрана в травні 1990 р., уперше була сформована на багатопартійній основі, до її складу входило чимало представників новонароджених українських партій: початок багатопартійності де-факто поклало утворення ще в 1989 р. Народного Руху України за перебудову, слідом за яким політичні партії стали стрімко розширювати політичний спектр республіки [17]. Як відомо, Народна рада та «Група 239» стали першим прообразом політичної опозиції та більшості в парламенті [16], що зумовило і необхідність регулювання політичної структуризації парламенту на якісно нових, не відомих в Україні досі засадах.

Ухваливши в 1991 р. Акт проголошення незалежності України, Верховна Рада України остаточно виступила в ролі повноправного репрезентанта волі Українського народу, закріпивши повний державний суверенітет України та відмову від союзної залежності. Цим кроком парламент остаточно конституював себе в ролі інструмента легітимації незалежної держави, а підтвердження Акта на всеукраїнському референдумі (1 грудня 1991 р.) надало рішенню Верховної Ради України найвищу легітимність, поєднавши представницьку і безпосередню демократію.

Нарешті, Акт проголошення незалежності України посутньо започаткував роботу над новою Конституцією держави та формування системи влади з парламентом у центрі. Проголошене верховенство законів України на території держави означало вивищення єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України. Їй необхідно було практично «з нуля» творити нову правову систему незалежної країни [9, с. 3-5], що було можливим лише за рахунок добре налагодженої й організованої законотворчої роботи. По суті, йшлося про величезний обсяг правової роботи, виконувати який доводилося у вкрай стислі строки, у складних внутрішньо- та зовнішньополітичних умовах. До цього чинність на території республіки зберігали численні акти СРСР, які слід було замінити національним законодавством на всіх його структурних рівнях. Відтак, виникла об'єктивна потреба систематизувати всі елементи законодавчої процедури, упорядкувати їх у завершеному механізмі правового регулювання. Це дало б змогу очікувати від Верховної Ради України ефективної законодавчої роботи в інтересах розбудови новонародженої держави Україна.

Отже, як ми бачимо, об'єктивно вивищення установчих, політичних, законодавчих та організаційних елементів парламентаризму, стимульоване ухваленням ключових установчих актів української незалежності, зумовило перехід від моделі тимчасового до моделі постійного Регламенту Верховної Ради України, який би відповідав новим конституційно-правовим реаліям та закріплював зрослу політичну роль Верховної Ради України в системі державно-політичних відносин владарювання в Україні.

Посутньо ж із положень Декларації про державний суверенітет України випливала якісно нова філософія Регламенту Верховної Ради України: це мав бути звід правил саме парламентської роботи, на відміну від регламентів Верховних Рад радянських часів, які не мали постійного характеру діяльності та не володіли настільки широкою компетенцією [8, с. 97]. Проте, слід визначити, що ані Декларація про державний суверенітет, ані Акт проголошення незалежності України не містили чіткого алгоритму прийняття та змісту майбутнього Регламенту Верховної Ради України. Навіть жодної згадки про цей акт в установчих актах української незалежності ми не знайдемо. Проте із загальних положень цих актів все ж можна сконструювати собі бачення майбутнього Регламенту Верховної Ради України бодай у загальних рисах. Ними ми вважаємо такі:

Регламент став чинником інституційної безперервності Верховної Ради України, що мав підтвердити, що цей державний орган, встановлений конституцієдавцем, попри зміну певних функцій і повноважень, продовжує

функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у Конституції України. Для цього він мав змінити Тимчасовий Регламент і стати постійно діючою правовою основою професійного парламенту, що мав змінити представницький орган часів УРСР, який не діяв ані постійно, ані професійно;

2) з огляду на зміст приписів чинної натоді Конституції України 1978 р. зі змінами, внесеними в 1989-1991 рр., цей Регламент повинен мати силу закону, тобто прийматися і діяти як закон;

3) з огляду на приписи Конституції України, чинної до 1996 р., Регламент Верховної Ради України мав регулювати порядок діяльності парламенту та його органів – поряд з іншими законами України, які видавалися на основі Конституції України, тобто він ще не став єдиним актом, який мав регулювати порядок діяльності Верховної Ради України її органів;

4) він повинен був сприяти еволюції Верховної Ради України в парламент європейського взірця, а тому мав увібрати в себе кращий досвід організації роботи парламентських органів та практики його реалізації;

5) він мав унормувати найперше і найглибше законодавчу процедуру як елемент титульної – законодавчої функції парламенту (утім, це не завадило поширенню концепції дуалізму регулювання законодавчої процедури на рівні Регламенту та на рівні спеціального закону про закони і законодавчу діяльність (в іншому варіанті – про нормативно-правові акти), яка почала стрімко набувати прихильників серед українських учених-теоретиків та конституціоналістів);

6) він повинен був сприяти інституціалізації парламенту в системі поділу державної влади відповідно до класичних концепцій парламентаризму та поділу державної влади, у тому числі допомагати розвиткові нормативно-правових, організаційних й ідеологічних засад українського парламентаризму відповідно до установчих актів української державності;

7) він мав упорядкувати і структурувати виникаючі політичні відносини всередині самої Верховної Ради України у зв'язку з появою в її структурі депутатських груп, а потім депутатських фракцій як відображення процесів розвитку і зростання політичної багатопартійності в державі (що було суттєвою новацією порівняно з радянським періодом, який на конституційному рівні фіксував керівну роль єдиної політичної партії – КПРС);

8) він мав орієнтувати парламентаріїв на консенсуальне прийняття державно значимих рішень, як підсумку дискусії, як відображення волевиявлення виборців, адже парламентські обговорення (дебати) дозволяють приймати зваженіші рішення [2, с. 32] (як елемент концепції деліберативної або дискурсивної демократії), що потребувало докладного регулювання процедур обговорення питань Верховною Радою України, ведення її засідань, прийняття рішень тощо (натомість до цього дискусії у Верховній Раді України УРСР, як правило, не велися);

8) він мав забезпечувати наступність роботи кожного складу парламенту (відповідно до концепції парламентського континуїтету), не допускаючи «розривів» (перервності) в роботі українського парламенту, та утверджувати його високу місію ключового інструмента наповнення системи законодавства та гаранта дієвості всієї правової системи держави. Такий парламентський континуїтет мусив спиратися на систему правових цінностей, що непрямо передбачалися б нормами Регламенту і втілювалися в його філософії: домінування прав людини та її гідності, політико-ідеологічний плюралізм, повага до прав меншості, політична толерантність, непорушність процедурних вимог до кожного елемента чи стадії парламентської діяльності тощо;

9) забезпечувати самостійність, суб'єктність та інституційну спроможність парламенту та протидіяти будь-яким спробам його

«маргіналізації» з боку виконавчої влади» [14, с. 23] (у перші роки незалежності концепція поділу влади набувала спрощених форм і не передбачала, крім поділу, балансування й узгодження діяльності «розподілених влад», що провокувало додаткові конфлікти в системі цих влад [11, с. 311–313]);

10) з другого боку, Регламент Верховної Ради України мав увиразнити концепцію лімітації парламентського верховенства шляхом запровадження процесуальних інструментів його самообмеження, хоча на час початку 1990-х рр. ця концепція не набула поширення, оскільки «зв'язаність політичних акторів правом» не була належним чином оцінена в тодішньому політикумі, попри офіційну риторику про «верховенство права» та «правову державу». Слід також зважити на те, що функція самообмеження парламенту реалізовувалася за умови відсутності органу конституційного контролю, адже Конституційний Суд України був створений вже після прийняття Конституції України 1996 р., що утривалило саме регламентний спосіб обмеження парламентської компетенції;

11) обсяг регламентного регулювання та його спрямованість повинні були бути досить гнучкими, реалістичними, вловлювати зміни суспільно-політичної та конституційної ситуації в державі, проте не бути надто спрощеними, аби не перетворити регламентне регулювання на інструмент парламентської більшості задля придушення прав парламентської меншості. Адже, «парламентську демократію не можна тлумачити як вседозволеність більшості» [13, с. 51]. Як зауважував свого часу класик вітчизняного конституціоналізму В. Старосольський, більшість не має пригнічувати індивідуальність, оскільки з точки зору поняття індивідуальності соціальний розвиток є розвитком у напрямку індивідуалізації та соціалізації [13, с. 50].

Загалом, Декларація про державний суверенітет та Акт проголошення незалежності України надали широкий простір законодавцеві задля вибору оптимальної форми, обсягу та рівня деталізації регламентного регулювання парламентських процедур. За умов збереження чинності старої Конституції 1978 р. (до 1996 р.) Регламент Верховної Ради України виконував своєрідну роль «малої конституції» для парламенту, що надихалася саме вищезгаданими установчими актами. Посутньо виникнення повноцінного регламентного регулювання процедур діяльності парламенту стало новим і, як показав час, перспективним напрямом його законодавчої роботи. Завдяки цьому він мав органічно суміщати матеріально- та процесуально-правові елементи регулювання своєї діяльності у світлі реалізації концепції парламентської автономії, а пошуки оптимальної моделі регламентного закріплення парламентських процедур супроводжували еволюцію українського парламентаризму протягом кількох десятиліть. Не припинилися вони і досі. Проте початок цьому процесові та основу для його розгортання заклали саме установчі документи української незалежності 1990-1991 рр. Вони докорінно змінили правовий статус Верховної Ради України з представницького органу союзної республіки (УРСР) на повноцінний парламент незалежної держави (України), надали йому нові установчі, законодавчі та контрольні повноваження, сприяли формуванню моделі народного представництва та розвитку інститутів представницької демократії, створили умови для довгострокової трансформації Верховної Ради України у провідний осередок національного законотворення, контролю та балансування влад у державі. Таким чином, Декларація про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України стали надійним політико-правовим фундаментом не лише українського парламентаризму, заклавши його легітимність, історичну роль у державотворенні та чітко визначений функціонал у системі публічної влади незалежної України, але й основою формування, розвитку, упорядкування й систематизації парламентських процедур та формалізації їх правового

регулювання в якісно новому Регламенті Верховної Ради України, який і був ухвалений парламентом другого (тринадцятого) скликання 27 липня 1994 р. [12], ставши посутньо першим Регламентом дійсно парламентської інституції в Україні.

Анотація

Статтю присвячено аналізу ролі та місця Декларація про державний суверенітет України 1990 р. та Акта проголошення незалежності України 1991 р. в ухваленні Регламенту Верховної Ради України як провідного процесуального нормативно-правового акта, покликаного регулювати порядок діяльності парламенту. Показано, що з установчих документів української незалежності випливала якісно нова філософія цього Регламенту: це мав бути звід правил саме парламентської роботи, на відміну від регламентів Верховних Рад радянських часів, які не мали постійного характеру діяльності та не володіли настільки широкою компетенцією. При цьому означені установчі акти, не містячи прямих вказівок щодо алгоритму прийняття та змістовних особливостей майбутнього Регламенту, все ж скеровували законодавця на розробку акта, який би відповідав низці ключових критеріїв: з огляду на зміст приписів чинної тоді Конституції України, він повинен мати силу закону; повинен був сприяти еволюції Верховної Ради України в парламент європейського взірця; мав унормувати найперше і найглибше законодавчу процедуру; повинен був сприяти інституціалізації парламенту в системі поділу державної влади відповідно до класичних концепцій парламентаризму та поділу державної влади; мав упорядкувати політичні відносини всередині самої Верховної Ради України у зв'язку з появою в її структурі депутатських груп, а потім фракцій; повинен був орієнтувати парламентаріїв на консенсуальне прийняття рішень; мав забезпечувати самостійність та інституційну спроможність парламенту. Створивши правовий фундамент для Регламенту нового зразка, установчі акти української незалежності надали широкий простір законодавцеві для реалізації завдання з його ухвалення вже в 1994 р. (прийнято перший Регламент для постійно діючого парламенту України).

Ключові слова: установчі акти, Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, Верховна Рада України, Регламент Верховної Ради України, парламентаризм, парламентські процедури, законодавча процедура.

Linetskyi S.V. Constitutive acts of Ukrainian independence as the legal basis for the parliamentary Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine

Summary

The article is devoted to the analysis of the role and significance of the *Declaration of State Sovereignty of Ukraine* of 1990 and the *Act of Declaration of Independence of Ukraine* of 1991 in the adoption of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine as the principal procedural normative legal act intended to regulate the functioning of the parliament. It is shown that these founding documents of Ukrainian independence gave rise to a qualitatively new philosophy of the Rules of Procedure: it was to serve as a codified set of rules governing parliamentary work, in contrast to the regulations of the Supreme Soviets of the Soviet period, which lacked permanence of operation and such a broad scope of competence. At the same time, although these founding acts did not contain direct instructions regarding either the algorithm for adoption or the substantive features of the future Rules of Procedure, they nonetheless directed the legislator toward the development of an act that would meet a number of key criteria: in light of the provisions of the Constitution of Ukraine in force at the time, it was to have the force of law; it was to promote the evolution of the Verkhovna Rada of Ukraine into a European-style parliament; it was to regulate, first and foremost and most thoroughly,

the legislative procedure; it was to contribute to the institutionalization of parliament within the system of separation of state powers in accordance with classical concepts of parliamentarism and separation of powers; it was to structure political relations within the Verkhovna Rada of Ukraine itself in connection with the emergence of parliamentary groups and later factions; it was to orient parliamentarians toward consensual decision-making; and it was to ensure the independence and institutional capacity of parliament. By providing the legal foundation for a new model of the Rules of Procedure, the founding acts of Ukrainian independence created a broad framework for the legislator to carry out the task of its adoption as early as 1994, when the first Rules of Procedure for a permanently functioning parliament of Ukraine were enacted.

Key words: founding acts, Declaration of State Sovereignty of Ukraine, Act of Declaration of Independence of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, parliamentarism, parliamentary procedures, legislative procedure.

Список використаних джерел:

1. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. *Електронний ресурс: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text.*
2. Андрійчук Т. С. Деліберативна демократія: сучасні нормативні підходи та особливості практичного втілення. *Політикус*. 2020. Вип. 2. С. 31–35.
3. Гончаренко В. Верховна Рада УРСР за Конституцією Української РСР 1978 р. *Вісник Академії правових наук України.* 2016. № 1 (52). С. 111-119.
4. Гончаренко В. Декларація про державний суверенітет України (1990 р.) та її роль в історії творення незалежної Української держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2. С. 55–66.
5. Декларація про державний суверенітет УРСР від 16 липня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
6. Колодій О. Установчі повноваження Українського народу. *Публічне право*. 2018. С. 230-237.
7. Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 р. *Електронний ресурс: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text.*
8. Лінецький С. Інституціалізація Регламенту Верховної Ради України через призму досвіду його юридичної еволюції. *Юридичний вісник*. 2024. № 6. С. 94–110.
9. Прієшкіна О. В. Значення Декларації про державний суверенітет для функціонування Конституційного ладу України. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2008. № 1. С. 3-5.
10. Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради УРСР від 22 травня 1990 р. N 6-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. N 25. Ст. 391.
11. Проблеми теорії конституційного права України: монографія / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Парламентське вид-во, 2013. 616 с. С. 311–313.
12. Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. № 129/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. N 35. Ст. 338.
13. Савчин М. В. Конституція і політика: виклики сучасній конституційній демократії. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 146. С. 48–62. С. 50.
14. Савчин М. Парламентська автономія і конституціоналізм. *Часопис конституційного права.* 2019. № 2. С. 11–25. С. 12.
15. Скрипнюк О. В., Крусян А. Р. Концепт «державний суверенітет» у класичних західних теоріях. *Альманах права*. 2021. Вип. 12. с. 11–19. С. 12.

16. Стріха М. Група 239. *Енциклопедія Сучасної України [Електронний ресурс]* / редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. Режим доступу: https://esu.com.ua/article-32096.
17. Україна багатопартійна: програмні документи нових партій / упоряд., авт. передм. О. В. Гарань. Київ: МП «Пам'ятки України», 1991. 192 с.