

СУБ'ЄКТИ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ У 1917–1921 рр.

ГУМЕНЯК Віра Олександрівна,
*старший викладач кафедри державно-
правових дисциплін Харківського
національного університету ім. В.Н. Каразіна*

Актуальним завданням державотворення сучасної України є формування й налагодження функціонування демократичної політичної системи. Відповідно, вивчення і узагальнення історичного досвіду організації законотворчої діяльності у період національного відродження 1917-1921 рр. вбачається доцільним у зв'язку зі складністю та суперечливістю процесів розбудови національної державності у сучасний період.

Системний аналіз тенденцій законодавчої діяльності Української Центральної Ради (УЦР), Української держави П. Скоропадського, Української Народної Республіки періоду Директорії передбачає зосередження уваги на опрацюванні змісту багатьох архівних джерел. Зокрема, привертають увагу документи, які відображали особливості нормотворчого процесу органів влади того часу. Так, нормативно-правові акти, протоколи і матеріали засідань вищих органів державної влади, документи розпорядчого характеру систематизовано у двотомнику «Українська Центральна Рада. Документи і матеріали», а також в офіційних урядових виданнях доби УЦР – «Вісті з Української Центральної Ради у Києві» (квітень 1917 р. – січень 1918 р.), «Вістник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки» (6 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.), «Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки» (13 січня 1918 р. – 2 травня 1918 р.). Комплекс документів з історії функціонування вищих органів влади Української Держави, уряду та міністерств вміщено у виданні «Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали», що складається з трьох розділів: перший – Рада Міністрів, другий – Мала Рада Міністрів, третя – державні акти Гетьмана П. Скоропадського, а також документи різних урядових структур. Діяльність Директорії та Ради Народних Міністрів УНР розкриває збірник «Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали». Ці три видавничі проекти з історії законодавчих та виконавчих органів національної влади доби Української революції є складовими частинами археографічного видання «Джерела до історії Української революції». Зазначенні матеріали дають відповіді на питання щодо діяльності національних органів державної влади тогочасної України.

Аналізуючи питання про існуючу практику розробки і видання законодавчих актів УЦР, слід звернути увагу на особливості їх змістовної частини. Умовно виокремимо два етапи законотворчої діяльності УЦР: 1) квітень – жовтень 1917 року, коли правотворча діяльність УЦР мала політико-декларативний характер; 2) жовтень 1917 року – квітень 1918 року, коли законотворча діяльність набула більш оформленого характеру, а її змістом «стало вироблення власної правової системи» [1].

Перший етап законодавчої роботи Центральної ради сприяв національному відродженню, був важливою передумовою державного будівництва, хоча і мав переважно політико-декларативний характер. Закони, постанови, статuti, регламенти, обіжники регламентували окремі етапи законодавчої діяльності УНР, однак деклара-

ції та універсали були першими документами, що мали конституційний характер, вирішували питання установчого характеру, зокрема щодо форми держави. Другий етап законодавчої діяльності УЦР – жовтень 1917 року – квітень 1918 року частиною законопроектної роботи обрав правове забезпечення скликання Українських Установчих зборів. Малою радою обрано дві комісії: для визначення компетенції Установчих зборів та для написання закону про вибори.

У червні 2017 року керівництво УЦР висловило думку про те, що Центральна Рада як виконавчий орган вичерпала себе, «вона мусила розширювати свою компетенцію, взяти на себе функції національного сейму (до скликання Установчих зборів) – законодавчого органу всього українського народу» [2, с. 119]. Так, 15 червня 1917 р. Комітетом Центральної Ради ухвалено Рішення про організацію Генерального Секретаріату. Цей орган був призначений для організації завідування справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними та іншими «в межах України виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються» [3, с. 105]. У зв'язку з утворенням Генерального Секретаріату постала нагальна потреба розмежування функцій між законодавчим і виконавчим органами влади. «УЦР єсть орган законодавчий, а потрібний ще її виконавчий орган; ним буде Генеральний секретаріат» [3, с. 119]. М. Грушевський, доповідаючи про створення Генерального Секретаріату, зазначив, що створення нового виконавчого органу Центральної Ради «не усуває Комітету Центральної Ради, котрий має бути «Малою Центральною радою», несучою законодавчі функції між двома сесіями» [3, с. 116]. Згодом практика показала, що це правило не виконувалося. Причина цього крилася в тому, що рішення, прийняті Малою Радою, мали переважно невідкладний характер, а сесії УЦР відбувалися нерегулярно. Поступово Мала Рада перейняла законодавчі повноваження Загальних зборів, які спочатку здійснювала лише у період між сесіями УЦР. Саме засідання Малої Ради були найпоширенішою формою законодавчої діяльності, тому статус і обсяг повноважень Малої Ради з часом наблизився до Загальних зборів. М. Грушевський на сьомих загальних зборах визнав, що «постанови Малої Ради мають таку саму силу, як і повної Ради» [3, с. 377]. Внаслідок цих та інших зовнішньополітичних обставин склалася ситуація, за якої ці органи без чіткого розмежування їх компетенції, паралельно здійснювали законодавчу функцію.

Після обговорення Декларації Генерального секретаріату було прийнято резолюцію, у якій Генеральний секретаріат іменувався «найвищим народоправним органом Українського народу і його найвищою владою» [3, с. 134]. Згодом наприкінці жовтня 1917 року Генеральний Секретаріат із виконавчого органу Центральної Ради був реорганізований в уряд Української Народної Республіки, а IV Універсалом перейменований на Раду Народних Міністрів [4, с. 103; 109].

Отже, заснування Генерального Секретаріату було чинником розмежування владних функцій. Центральна Рада (згодом і Мала рада) займалась, переважно, законодавчою діяльністю, набуваючи дедалі рис парламентської інституції, а Генеральний Секретаріат нагадував вищий орган виконавчої влади і поступово набував рис справжнього українського уряду.

Повноваження глави держави за часів УЦР здійснював М. Грушевський, хоча формально і не був президентом УНР, а обіймав посаду голови УЦР. Згідно зі «Статутом про державний устрій, права і вольности Української Народної Республіки» (Конституцією УНР) парламентом мали стати Всенародні збори, «які безпосередньо здійснюють законодавчу власть в УНР і формують вищі органи виконавчої і судової

власти УНР», відповідно, Голова Всенародних зборів – спікером [4, с. 332]. У такий спосіб главою держави визнавався голова парламенту.

Більшість нормативно-правових актів законодавчої діяльності УЦР мали політико-декларативний характер та регулювали предметне поле діяльності органів, які брали участь у законодавчому процесі, а не законодавчий процес як такий.

За часів існування Гетьманату П. Скоропадського видання законодавчих актів здійснювалося практично одноособово Гетьманом за участю Ради Міністрів, яка ним же і призначалася. В умовах відсутності вищого представницького органу Рада Міністрів поєднувала законодавчу і виконавчу владу. Дослідники вказують на таку позитивну рису законотворчого процесу як регламентованість нормативно-правовими актами (загальний порядок видання законів визначався у «Законах про тимчасовий державний устрій»). Суб'єктами законодавчої ініціативи за часів Гетьманату були міністерства, Державна канцелярія та Гетьман П. Скоропадський. Міністерства (їх департаменти, зокрема департамент законодавчих внесень) розробляли відповідні законопроекти та надавали їх до Державної канцелярії, згодом вони передавалися Державним секретарем на обговорення Ради Міністрів. Ті питання, розгляд яких не належав до компетенції міністерств, розробляв департамент законодавчих справ Державної канцелярії. Законопроекти, запропоновані Гетьманом, подавалися на розгляд Ради Міністрів без участі Державної канцелярії. Для попереднього розгляду законодавчих і адміністративних пропозицій окремих міністрів, що «за нескладністю їх не вимагають взаємної згоди відомств у письмовій формі» [5, с. 1] була створена дорадча інстанція – Мала Рада Міністрів, яка з часом здобула право ухвалювати законопроекти, що надавалися їй для розгляду. Закони, ухвалені Малою Радою та затверджені Гетьманом, публікувалися від імені Великої Ради Міністрів.

Таким чином, остаточне вирішення питання щодо затвердження законопроекту належало Гетьманові, а розгляд законопроекту Державною канцелярією, ухвалення законопроекту Радою Міністрів як етапи законодавчого процесу в багатьох випадках нівелювалися. «Закони про тимчасовий державний устрій» закріплювали режим одноособової влади гетьмана: «Гетьман стверджує закони і без його санкцій ніякий закон не може мати сили» [6, с. 62]. Саме з Гетьманату П. Скоропадського розпочинається формування інституту глави держави в Україні.

Після повалення гетьманського режиму центральне місце в новій системі влади посіла Директорія, яка стала титульною інституцією відновленої Української Народної Республіки [7, с. 5]. Директорія вважала себе вищим органом Української Народної республіки, який складався з Голови Директорії (спочатку у 1918-1919 рр. – В. Винниченко, з 1919 р. – С. Петлюра) та членів Директорії (п'ять осіб). У декларації 26 грудня 1918 р. Директорія називає себе «Верховна Влада Української Народної Республіки» [8, с. 5]. Вважається, що Директорія за повноваженнями й функціями була схожа до інституту колегіального президентства, підпорядкованого і виборного органами законодавчої влади [9, с. 5].

На початку свого правління Директорія щодо процедури прийняття законодавчих актів спиралася на досвід Української Держави (на засіданні Ради Комісарів розглядався законопроект, який після ухвалення надсилався на розгляд і ухвалення Директорії; затверджений закон публікувався у «Вістнику Української Народної Республіки»). У грудні 1918 р. наказом Директорії створено Раду Народних Міністрів (виконавчий орган Директорії). Відповідно до закону «Про силу законів, про порядок утворення законів та про оформлення та порядок їх оголошення» [10, Арк. 19, 19 зв.,

20] право законодавчої ініціативи надавалося членам Директорії, Раді Народних Міністрів, окремим міністрам та головам відомств. Директорії належало право остаточного відхилення або повернення законопроекту до Ради Міністрів з метою перегляду або внесення змін. «Будь-яка норма набуває силу закону (набирає чинності) тільки після її затвердження Директорією» [10, Арк. 19, 19 зв., 20].

У січні 1919 року Трудовим Конгресом (єдиний орган установчої влади періоду Української революції) Директорії було надано офіційного статусу. Також Конгресом були створені комісії (бюджетові, закордонних справ, харчових справ, земельна, освітня, оборони республіки), яким надавалися «законопідготовчі та контрольні функції», та мали «розробити законопроекти для слідуючої сесії Трудового Конгресу». Наступним кроком у регулюванні законодавчого процесу часів Директорії став «Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в УНР» від 14 лютого 1919 року, згідно з яким законопроекти укладали відповідні відомства і подавали на розгляд Кабінету Народних Міністрів (крім справ фінансового характеру) чи Раді Народних Міністрів. Законопроекти, ініційовані Директорією, розроблялися правничою частиною управління справами Директорії. У надзвичайних випадках закони видавалися безпосередньо Директорією, які повинні були затверджуватися Трудовим Конгресом (фактично Директорія мала право видавати декрети, укази, постанови, що мали силу законів).

У «Законі про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» від 12 листопада 1920 р. органом законодавчої влади вважалася Державна Народна Рада, органом виконавчої влади – Рада Народних Міністрів, колективним главою держави УНР – Директорія. У главі II зазначалося, що Директорія в особі її Голови затверджує: закони та міжнародні договори, ухвалені Державною Народною Радою; рішення Ради Народних Міністрів про призначення та звільнення. Крім того, вона в особі Голови видає акти «амністії та помилування», представляє УНР за кордоном і формує уряд [6, с. 79]. До скликання Державної Народної Ради законодавчі функції поклалися на Раду Народних Міністрів, а Голова Директорії (С. Петлюра) виконував функції глави держави (одноособово).

У підсумку, оцінюючи законодавчу діяльність УЦР, Української Держави гетьмана П. Скоропадського та Директорії, можна зауважити про відсутність чітких орієнтирів у стратегії розвитку державності, зокрема законотворення. Незважаючи на усвідомлення її сучасниками важливості правового регулювання цієї сфери та постійну працю по виготовленню проектів відповідних нормативно-правових актів, законотворчий процес так і не був достатньо регламентований. Характеризуючи законодавчий процес з точки зору його відповідності основним теоретичним принципам тогочасної нормотворчості, слід зазначити, що за часів УЦР він ґрунтувався на демократичних засадах. Законодавчі акти приймалися виборним органом – прототипом парламенту, суб'єктами законодавчої ініціативи виступали органи як законодавчої, так і виконавчої влади, прийнятий нормативно-правовий акт обов'язково підлягав оприлюдненню, здебільшого шляхом опублікування. Українська Держава П. Скоропадського мала ознаки авторитарного режиму. Суб'єктами законодавчої ініціативи за часів Гетьманату були міністерства, Державна канцелярія та Гетьман, проте доля законопроектів залежала від глави держави. Право законодавчої ініціативи доби Директорії надавалося членам Директорії, Раді Народних Міністрів, окремим міністрам та головам відомств. Директорія за повноваженнями й функціями нагадувала інститут колегіального президентства, підпорядкованого і виборного органами законодавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Дзейко Ж.О. Правовий статус вищих органів державної влади Української Народної Республіки (1917 — 1920 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1996.
2. Єрмолаєв В.М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навч. Посібник. Харків, 2007. 280 с.
3. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: у 2 т. Київ, 1996. Т. 1.: 4 березня — 9 грудня 1917 р. 589 с.
4. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: у 2 т. Київ, 1996. Т. 2.: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. 422 с.
5. Державний вістник. № 10. травня 1918 р.
6. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко. Київ, 2001. 400 с.
7. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 — листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. У 2-х томах, 3-х частинах. Київ, 2006. Том 1. 690 с.
8. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції: у 3 т. Прага, 1942 — 1943. Т. 3. 231 с.
9. Литвин В.С. Еволюція інституту президентства у досучасній політичній історії України: повноваження, роль і місце у системі державного правління. *Суспільно-політичні процеси*. 2016. Вип. 4. С. 161—180.
10. ЦДАВО України, ф. 1065, оп 1, спр. 2а Журнали засідань Ради Міністрів Української Народної Республіки 15 грудня 1918 р. — 11 січня 1919 р. 36 арк.



РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

КІНДЮК Борис Володимирович,
*д.ю.н., професор, професор кафедри
теорії та історії держави і права
Тернопільського національного
економічного університету*

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю проведення розробок стосовно реалізації концепції сталого розвитку та адаптування її положень в юриспруденції. Даний термін був сформульований на міжнародній конференції 1992 р. в Ріо-де-Жанейро, яка прийняла 27 принципів з її реалізації. Незважаючи на те, що дана конференція присвячувалася питанням навколишнього середовища, вона включала до себе пункти, пов'язані з подальшим розвитком держав та юридичної науки. До їх числа відносились завдання з обмеження та поступової ліквідації неефективних моделей виробництва та споживання шляхом прийняття органами державної влади різних програм, які передбачали практичні заходи. У сфері юриспруденції ставилося завдання забезпечити баланс потреб нинішнього і майбутнього поколінь. На конференції сформовано таке визначення: сталий розвиток – це такий розвиток, який сприяє задоволенню потреб теперішнього часу, але не ставить при цьому під загрозу інтереси і потреби майбу-