

оновленої Австрії, автономії у складі новоутвореної Чехо-Словацької Республіки, автономної частини федеративного союзу радянських республік. В ідеалі всі політичні сили виступали за соборність української держави, але виходячи з політичних реалій могли задовольнятися владою на частині української території. Декларуючи соціалістичні гасла (навіть і за правління П. П. Скоропадського) владні режими могли помітно відрізнитися в їх практичній реалізації. Що ж до політичного режиму, то всі політичні сили та інституції (навіть відносно демократична Центральна Рада) тяжіли до авторитаризму, що до певної міри виправдовувалося обставинами воєнного часу.

11. Державницький досвід доби української революції слід розглядати у повному обсязі, не залишаючи поза науковим аналізом ті чи інші його складові з посиланням на їх “неукраїнськість”, “маріонетковий характер”, “монархічність”, “більшовизм” тощо. Розуміння перехідного характеру тодішньої української державності до певної міри може сприяти подолання тенденційності, однобічності, суб’єктивізму, надмірній політизації (зрештою, необ’єктивності) історичних та юридичних оцінок подій Української революції. Знімає воно і дуже важливе за інших обставин питання про легальність і легітимність влади, яке не є першорядним для перехідних держав.

*Пархоменко Н. М.
вчений секретар Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України (м. Київ)*

ДЖЕРЕЛА ПРАВА ТА ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ПРАВА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Вивчення історії дозволяє оцінити сучасне і прогнозувати майбутнє. Саме тому революційне минуле українського народу завжди перебувало в полі зору вчених. Однією із таких визначних подій в історії українського державотворення і правотворення є прийняття Конституції Української Народної Республіки або “Статуту про державний устрій, права і вільності УНР” у 1918 році, підготовленої спеціально створеною Конституційною комісією. Це був один із останніх правових актів – результатів законотворчої діяльності Центральної Ради, як продовження конституціоналізації суспільних відносин в цей період. Зокрема, прийняття чотирьох універсалів та низки інших правових актів створило передумови для прийняття Конституції УНР. На думку В. Яблонського, своїми універсалами Центральна Рада “фактично створила “малу” Конституцію УНР”, яка потім доповнювалась різними законами [1, с. 55-56].

Історики права законодавчу діяльність Центральної Ради ділять на два періоди [2; с. 65]. Перший полягав у розробці основних засад української державності, які закріплювались в універсалах, а також низці інших правових актів конституційного змісту. Перший “Універсал до українського народу на Україні й поза Україною суцього” Центральна Рада прийняла 10 червня 1917 р., яким проголошувалося відродження автономного устрою України у складі Росії й декларувалося верховенство влади Центральної Ради в Україні. Крім того, зазначалось, що “Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Вкраїні, мають право видавати тільки наші Українські Збори. Ті ж закони, що мають лад давати по всій російській державі, повинні видаватися у Всеросійським Парламенті. Ніхто краще нас не може знати, чого нам треба і які закони для нас луччі” [3].

Але вже 2 липня ц.р. у другому Універсалі ця позиція зазнала змін. Зокрема, зазначалось: “Прямуючи до автономного ладу на Україні, Центральна Рада в згоді з національними меншостями України підготовлятиме проект законів про автономний устрій України для внесення їх на затвердження Учредительного Зібрання” [4].

Після жовтневих подій у Петрограді розпочався другий етап законодавчої діяльності, змістом якого стало формування власної правової системи. Тут слід наголосити на Третьому Універсалі (07.11.1917 р.), а особливо його положеннях про розширення й закріплення місцевого самоврядування, утвердження демократичних прав і свобод, недоторканності особи й житла, конфіскацію поміщицького, удільного, церковного, монастирського землеволодіння й передачу земель трудовому народу без викупу тощо.

У Четвертому Універсалі Центральної Ради йшлося про скликання Установчих Зборів як найвищого господаря і впорядника на українських землях, які і “закріпили свободу, лад і добробут Конституцією нашої незалежної Української Народньої Республіки” [5].

Одним із важливих кроків у розбудові української правової системи був Закон від 25 листопада 2017 року “Про порядок видання законів”. Згідно з його положеннями “виключне й неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки” до сформування Російської Федерації надавалося Центральній Раді, а “право видавати розпорядження в обсязі урядування на основі законів” – Генеральним секретарям УНР. Водночас не припинялась чинність російського законодавства, що діяло до 27 жовтня і не було скасоване українською владою. Тобто, відповідно до Закону ці правові акти визнавалися чинними, якщо вони не змінювались і не відмінялися універсалами, законами і постановами УНР.

Загалом, законодавчий процес в УНР було регламентовано різними спеціальними нормативно-правовими актами, серед яких: закони, постанови, розпорядження, регламенти, статuti, обіжники тощо. Першим документом, який регулював порядок прийняття законодавчих актів, став “Наказ Українській Центральній Раді” (22-23 квітня 1917 р.) – внутрішній документ, яким Центральна

Рада мала керуватися у своїй роботі. Серед особливостей законодавчого процесу в УНР доби Центральної Ради дослідники (А. Іванова) відзначають, по-перше, те, що більшість законодавчих актів регулювали не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами були, наприклад, “Розклад роботи Малої ради та її комісій” (1 серпня 1917 р.), Статут Генерального секретаріату, Закон “Про тимчасовий порядок розпублікування законів” (17 листопада 1917 р.), Закон “Про порядок видання нових законів” (25 листопада 1917 р.), “Обіжник в справах законопроектних” Народного міністерства внутрішніх справ тощо [6, с. 83].

Особливістю було також одночасне функціонування двох органів, які здійснювали функції законодавчої влади, – УЦР (у формі Загальних зборів) та Комітету УЦР (Малої ради).

Щодо стадій законодавчого процесу, то їх кількість залежала від суб’єктів права законодавчої ініціативи, коло яких було закріплено в законі. Зокрема, у Регламенті роботи Малої ради було визначено, що правом законодавчої ініціативи наділені члени Малої ради та Генеральний секретаріат (потім – Ради Народних Міністрів). Члени або фракції Малої ради могли вносити проекти актів безпосередньо до її президії до відкриття зборів. Проте більшість законопроектів готувалися відповідними секретарствами (міністерствами) та ними подавалися на розгляд і ухвалення Малою радою.

При внесенні законопроекту Генеральним секретаріатом, а згодом – Радою Народних Міністрів за власною ініціативою або за дорученням УЦР законодавчий процес розпочинався *проектною стадією* (1), зміст якої полягав у підготовці законопроекту з подальшим обов’язковим внесенням до УЦР. У квітні 1918 р. було прийнято декілька нормативно-правових актів (Обіжник МВС від 16.04. та 19.04.1918 р.; “Про порядок внесення справ і законопроектів на розгляд Ради народних міністрів і Центральної Ради” від 16.04.1918 р.), що певною мірою формалізували проектну стадію законодавчого процесу, починаючи з діяльності міністерств у справі подання законопроектів на розгляд Ради міністрів та закінчуючи внесенням ухваленого законопроекту на розгляд Малої ради.

Передумовою розгляду законопроекту Малою радою був *попередній розгляд* його спеціально створеною для цього комісією (2). Висновки комісії, разом зі самим законопроектом, *доповідалися на засіданні Малої ради* (3), а після цього розпочиналася стадія *обговорення* (основні правила обговорення, голосування проекту на засіданні самої Ради та її комісій, детально регулювалися “Розкладом роботи Малої ради та її комісій” від 1 серпня 1917 р., який, зокрема, встановлював порядок визначення черговості доповідачів, тривалість та кількість їх промов тощо) (4) та *ухвалення* законопроекту (5).

Рішення про ухвалення або відхилення законопроекту приймалося Мала рада простою більшістю голосів шляхом голосування (закрите, відкрите або поіменне). Для

проведення закритого голосування (записками) вимагалось волевиявлення не менше як п'яти членів Малої ради, для поіменного голосування мали надійти заяви не менше як від десяти її членів.

(6) Ухвалений закон *підписували* голова УЦР або один з його товаришів чи заступників і один із секретарів (обов'язково представники різних партій), а потім він підлягав обов'язковій контрасигнації (засвідчення законності видання акта, його відповідності основним законам держави), яка здійснювалася генеральним писарем (державним секретарем) від імені Генерального секретаріату (Ради Народних Міністрів). Закладену колізію (генеральний писар – посада виконавчої, а не законодавчої влади) мав виправити законопроект “Про скріплення і кодифікацію законів” (квітень 1918 р.), яким передбачалося утворення посади “державного секретаря” при Центральній Раді. До його обов'язків мало входити посвідчення усіх законів, актів та постанов Центральної Ради.

(7) Набрання законом чинності пов'язувалося з останньою стадією законодавчого процесу – *оприлюдненням закону*. Спочатку це були “Вісти з Української Центральної Ради”, потім – “Вісник Генерального секретаріату УНР” та “Вісник Ради народних міністрів”.

Часто закони друкувались у вигляді витягів із протоколів засідань УЦР. Час набуття чинності закону визначався в його тексті :“з дня ухвали” або “з дня оголошення в офіційному органі”.

Окремо слід згадати про юридичну техніку цього періоду. З квітня 2018 року порядок проходження законопроектів був дещо формалізований. Проекти повинні були надсилатися до канцелярії за 2-3 дні до початку того засідання, на якому вони розглядались. Якщо питання торкались фінансових справ, то відповідні документи попередньо погоджувались з Міністерством фінансів і Державним контролером. У кожному проекті повинні були міститися посилання на діючі закони чи установи, а також думка керівників міністерства щодо скасування або змін старих законів [7].

У процесі підготовки текстів законодавчих актів для оформлення та викладення відповідного правового матеріалу законодавці користувалися певними правилами. Законодавчо закріплювались формулювання реквізитів нормативно-правових актів: підписи уповноважених осіб, ухвалення закону тощо. Проте більшість питань, що виникали при підготовці текстів законопроектів залишались нормативно неврегульованими і вирішувались на розсуд укладачів. Зазначене свідчить про низький рівень законодавчої техніки як систему правил для підготовки нормативно-правових актів доби УЦР.

Незважаючи на це, саме в цей період (листопад-грудень 2017 та березень-квітень 1918 року) Малою Радою було прийнято переважну більшість законів періоду Центральної Ради – понад 30 законів, низка ухвал, які торкались питань фінансів, освіти, судоустрою та судочинства, національних меншин, церкви тощо

Окремим, третім етапом законотворчої діяльності Центральної Ради, на нашу думку, можна вважати роботу над проектом Конституції, яка розпочалася після проголошення Української Народної Республіки. Структурно Конституція УНР складалася з восьми розділів і 85 статей: I розділ – Загальні постанови. II розділ – Права громадян України. III розділ – Органи влади УНР. IV розділ – Всенародні збори УНР. V розділ – Про Раду Народних Міністрів УНР. VI розділ – Суд УНР. VII розділ – Національні союзи. VIII розділ – Про тимчасове припинення громадянських свобод.

Згідно Статті 23 Конституції Верховним органом влади УНР визнавались Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР. Згідно Конституції закони приймалися тільки парламентом – Всенародними Зборами. Правотворчі повноваження Уряду УНР у Конституції не визначались.

У Конституції були сформульовані умови прийняття рішень зборів. Зокрема, для прийняття рішень в Парламенті передбачалась присутність на засіданні більше половини депутатів, а всі справи вирішувалися звичайною більшістю присутніх (ст. 38). І тільки для вирішення найважливіших питань державного будівництва (відділення території, зміни в Конституції, проголошення війни, віддання під слідство й суд міністрів) необхідна була спеціальна більшість голосів.

Згідно Конституції правом законодавчої ініціативи наділялося широке коло суб'єктів: Президія Зборів, їх партійні фракції, депутатські групи (не менше 30 чоловік), органи самоврядування (що об'єднували не менше 100 тис. виборців) і безпосередньо виборці (не менше 100 тис. за письмовим поданням) (Стаття 39).

У Парламенті передбачалась спрощена процедура проходження законопроекту: він подавався до Президії Всенародних Зборів, яка передавала його для опрацювання у відповідну комісію, і вже за доповіддю останньої законопроект затверджувався на сесії Зборів (Стаття 40).

Як відомо, через гетьманський переворот Конституція УНР 1918 року не набрала чинності. Але зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що з точки зору права він хоча й був недостатньо професійним, проте важливим як документ часу. Крім того, Конституція УНР була втіленням основних досягнень українського та світового конституціоналізму.

Таким чином, результатом законодавчої діяльності в УНР доби Центральної Ради було прийняття низки законодавчих актів, що мало вагоме значення та було важливим етапом українського конституціоналізму, оскільки вони стали основою майбутньої української законодавчої діяльності в період Гетьманату та Директорії.

Окрім того, джерела права та система права мала такі особливості: правові акти існували у різних формах: універсали, закони, накази, постанови, розпорядження та ін., які мали різну юридичну силу; до прийняття Конституції суб'єкти правотворчості та їх повноваження були визначені І Універсалом та звичайним законом; юридична техніка мала низький рівень, хоча процес законотворчості (стадії) були детально регульований; одночасно діяло російське законодавство та правові акти Української

Центральної Ради; фактичне співіснування двох суб'єктів законодавчої влади – Загальних зборів та Малої Ради; при цьому можна стверджувати про достатньо високий рівень правової культури її укладачів, що підтверджується системним та демократичним характером викладу положень Конституції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Яблонський В. М. Від влади п'ятох до диктатури одного. Історико-політичний аналіз Директорії УНР. Київ: Альтерпрес, 2001. С. 55–56.
2. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920. Навч. посібник. Київ : Либідь, 1997. С. 65.
3. (I) УНІВЕРСАЛ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ до українського народу, на Україні й по-за Україною суцього // <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>
4. (II) УНІВЕРСАЛ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ до українського народу, на Україні й по-за Україною суцього // <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>
5. Універсал Української Центральної Ради (IV) // <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html>
6. Гай-Нижник П. Становлення вищих державних органів влади в Українській Народній Республіці (1917–1918 рр.) // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса НАН України. Київ, 2009. Вип.43. С. 82-99. // <http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc/175doc.php>
7. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Юрія Сергійовича Шемшученка. Видання: Парламентське вид-во, 1999. С. 89.

Огірко Р. С.
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова,
кандидат юридичних наук, доцент (м. Київ)

“ПАКТИ Й КОНСТИТУЦІЇ ПРАВ І ВОЛЬНОСТЕЙ ВІЙСЬКА ЗАПОРОЗЬКОГО...” 1710 р. В КОНТЕКСТІ МОДЕРНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Курс української держави на повернення у європейську цивілізацію потребує фундаментального дослідження і переосмислення історії держави і права української нації та звільнення її від імперських міфологем. У квітні 2010 року Україна відзначала трьохсотліття “Пактів й конституцій...” 1710 року. Наша наукова конференція присвячена століттю відродження Української державності, а значить, – і століттю “Статуту про державний устрій, права і вільності УНР”. Обидві ці Конституції подібні і екстремальними історичними умовами їх підготовки та прийняття, і проблемами введення їх в дію, а оцінка їх історичної ролі донині залишається дискусійними, як з точки погляду чистоти теорії права і теорії конституції, так і з позицій класики