

Overturing «Globalization» // New Political Economy. 1997. No.2. 6. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования. М., 1999. 7. Тоффлер Э. Шок будущего. М., 2001. 8. Иноземцев В.Л. Пределы «догоняющего развития». М., 2000. 9. Сухонос В. Суверенитет як територіальний вимір держави постіндустриального суспільства: функціональний та економічний аспекти // Підприємство, господарство і право. 2003. №3. 10. Дюги. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. М., 1909. 11. Левин И.Д. Суверенитет. СПб., 2003. 12. Кремень Т.В. Державний суверенітет у добу глобалізації // Політика і час. 2003. №10. 13. Maynes Ch. W. America's Fading Commitments // World Policy Journal. Summer 1999. 14. Sandel M. Democracy's Discontent. Cambridge, 1996. 15. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. К., 2003. Т.1. 16. Флорес Ч. Наун Х. Глобалізація и процесс интеграции в Латинской Америке // Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 29. 2001. 17. Held D. e. a. Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Cambridge, 2000. 18. Krasner S. Sovereignty // Foreign Policy. 2001. February. 19. Sassen S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. N.Y., 1996. 20. Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981.

Надійшла до редколегії 20.06.04

С.Г. Благовісний

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ВИЩОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У КОНСТИТУЦІЙНИХ АКТАХ УНР (ТРАВЕНЬ-ЛИСТОПАД 1920Р.)

На сучасному етапі розбудови незалежної правової держави України, історичне минуле, правова спадщина українського народу відіграють особливо важливу роль. Колізії сучасного державотворення в Україні багато в чому схожі з проблемами, які постали перед будівничими української державності в період існування «другої» УНР (1918–1920 рр.). Тепер, як і за часів Директорії, виникають протиріччя стосовно розподілу повноважень між виконавчою та законодавчою гілками влади. Проведення конституційної реформи, що має врегулювати відносини й оптимізувати роботу вищих органів влади України гальмується, насамперед, з політичних причин. Схожою була ситуація з якою зіткнувся уряд УНР у травні-листопаді 1920 року.

В сучасній вітчизняній історіографії є чимало праць, де розглядаються різні аспекти історії «другої» УНР. У роботах О.Мироненка, О.Копиленка, М.Копиленко, В.Яблонського, Д.Яневського та ін., здебільшого поверхово й фрагментарно, знайшли відображення державотворча діяльність як самої Директорії, так і українських урядів тієї доби, робились спроби політико-правового аналізу їхньої роботи [3, 6, 10, 11]. Проте ряд проблем, що має не тільки науково-пізнавальне, а і практичне значення, не знайшли належного вивчення і оцінки в історико-правовій літературі. До них належить останній період діяльності урядів УНР (травень-листопад 1920 р.), коли робились відчайдушні спроби обмежити «одноосібну Директорію» (владу С.Петлюри), чітко визначити повноваження уряду.

Після відставки І.Мазепи формування нового складу Ради Народних Міністрів 27 травня 1920 р. Головний Отаман С.Петлюра доручив есефу

В.Прокоповичу. Вже 3 червня новостворений уряд [7, с.156] оголосив декларацією основні завдання та напрямки своєї майбутньої діяльності.

Передбачалося провести в Україні загальнонародні демократичні вибори до парламенту, що мав складатись на підставі загального, рівного, безпосереднього, таємного, пропорційного виборчого права. А до того найближчим часом скликати передпарламент із представників різноманітних політичних, професійних, громадських організацій та самоврядних інституцій. На передпарламент мала покладатись поточна законодавча робота, яку «тепер силою обставин змушена провадити Рада Народних Міністрів» [1, с.553].

Декларацією визначались найголовніші невідкладні завдання, які стояли перед урядом. По-перше, це створення регулярної, дисциплінованої, аполітичної армії, яка б могла забезпечити самостійність та захист кордонів України. По-друге, відбудова народного господарства через притягнення приватної ініціативи «до відбудови зруйнованої промисловості, дрібної та великої»; підтримку ремісничої праці та розвиток торгівлі як внутрішньої, так і зовнішньої; сприяння кооперативним установам в їхній роботі та «поширенню впливу на різні галузі народного господарства»; оподаткування населення; налагодження транспорту. По-третє, проведення низки реформ, які будуть націлені на створення «твердої влади та планомірної організації ладу і повного спокою». По-четверте, під загальним керівництвом міністерства земельних справ та його органів на місцях, вирішення аграрного питання «згідно інтересам селянського та загальнодержавного господарства» (однак остаточне вирішення земельної проблеми покладалось на парламент). По-п'яте, сприяння розвиткові освіти і культури. По-шосте, піклування над українською церквою, що має бути «національною і незалежною», при забезпеченні «волі всіх інших ісповідань на Україні». По-сьоме, протидія будь-яким національним утискам та гарантування «дійсної рівноваги національним меншостям». По-восьме, боротьба за визнання УНР іншими державами, яке було б закріплене відповідними міжнародними договорами [1, с.552–553].

Проте реалізувати проголошені декларацією завдання урядові В.Прокоповича не вдалося. Зміни на фронті й стрімкий наступ Червоної армії змусили РНМ постійно переїжджати з місця на місце. Так, 8 червня з Вінниці державні установи виїхали до Жмеринки. Через тиждень довелося переїздити до Проскурова, а наприкінці червня – до Кам'янець-Подільського. 14 липня, коли українська армія відступила за Збруч; у Східну Галичину подався і уряд В.Прокоповича. Місце для осідку він знайшов аж у Тарнові неподалік від Кракова. Сюди перебрались урядовці центральних державних установ.

Більшовицький наступ, загострення військово-політичної ситуації в Україні викликали чергову організаційну кризу уряду. 18 червня відбулося засідання Кабінету за участю С.Петлюри. З метою поповнення державної казни, за пропозицією міністра фінансів Х.Барановського, була прийнята постанова про продаж державних, міських та інших націоналізованих земель. Ця постанова мала стати правовою основою діяльності міністерств

земельних справ, праці та народного господарства. Члени уряду І.Мазепа і О.Безпалко виступили категорично проти прийнятого документа, посилаючись на те, що він суперечить декларації РНМ від 3 червня 1920 р. і подають у відставку [5, с.419–420]. 1 липня виконуючим обов'язки міністра земельних справ було призначено Є.Архипенка [5, с.420]. Згодом, через непорозуміння з Головним Отаманом та прем'єром з уряду вийшли міністр внутрішніх справ – О.Саліковський, військовий міністр – В.Сальський, міністр народного господарства – Є.Архипенко та міністр пошт і телеграфів – І.Косенко [8, с.440]. Урядову кризу загострювали протиріччя, що виникли між прем'єром В.Прокоповичем та його заступником А.Лівицьким.

20–24 вересня у Станіславі відбулося засідання ЦК УСДРП, на якому обговорювалося питання про доцільність перебування представників партії (А.Лівицький, С.Тимошенко) в уряді. Народа зробила висновок, що фактично уряд перестав існувати. Тому постановила відкликати своїх представників з уряду, заклавши разом з тим членів УСДРП до активної участі в державному будівництві. А.Лівицький та С.Тимошенко не виконали постанови й вийшли з партії.

Та вже 17 жовтня уряд В. Прокоповича був відправлений у відставку і головою Ради Народних Міністрів став А.Лівицький. Особливих пояснень про причини зміни уряду Директорія не давала. Фактично відбулася лише зміна голови уряду [7, с.157].

Найважливішою акцією уряду А.Лівицького стало схвалення 12 листопада 1920 р. Радою Народних Міністрів двох актів: Закону «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» [2, с.114–116] та Закону «Про Державну Народну Раду УНР» [2, с.117–123], яка стала логічним завершенням роботи комісії О.Саліковського, що була створена ще у червні при міністерстві внутрішніх справ. До її складу увійшли С.Баран, Є.Галаневич, О.Ейхельман, І.Кобза, М.Корчинський, П.Красний, Д.Кузьмич, М.Литвицький, С.Мішко, І.Огієнко, М.Пирхавко, В.Сальський, Л.Чикаленко та Г.Шиянов – міністри, члени Всеукраїнської Національної Ради, юристи, науковці, урядовці [4, с.283]. Ця комісія нарешті здійснила спробу розмежувати функції законодавчої і виконавчої влади в УНР між Директорією, Державною Народною Радою (ДНР) і Радою Народних Міністрів до ухвалення Основного закону України, який мав остаточно визначити її державний устрій, що виходив би з засад народного суверенітету, тобто через обраний всім народом парламент. Згідно прийнятим законам, які були між собою взаємопов'язані, до скликання парламенту вся законодавча влада формально передавалась Державній Народній Раді. Вона мала діяти протягом одного року. Передбачалось, що за неможливості обрання постійно діючого парламенту у вказаний термін новий склад ДНР буде формуватись на таких же підставах, як і попередній. Визначались і повноваження цього органу. Ухвалений ДНР нормативний акт подавався головою Ради і головою Ради Народних Міністрів на затвердження голові Директорії. Останній у разі схвалення повертав його голові РНМ для оголошення через Державну канцелярію у «Вістнику державних законів УНР» за підписами голови Директорії, голови уря-

ду і відповідних міністрів або всього складу Кабінету та засвідченням Державного секретаря. У законі обов'язково вказувалось, що він затверджений ДНР. У разі відмови ухвалення законопроекту головою Директорії він мав протягом 14 днів повернути документ голові уряду з письмовими поясненнями причин відхилення, а голова Ради Народних Міністрів упродовж 7 днів надсилав законопроект голові ДНР, який виносив його на чергове засідання Ради, що або погоджувалась з головою Директорії і вносила відповідні зміни до акта, або знову його ухвалювала без змін. У такому разі закон вважався прийнятим і відразу оголошувався головою РНМ у «Вістнику державних законів УНР».

Головним розробником законопроектів був уряд. Вони мали розглядатись Державною Народною Радою, яка або сама приймала той чи інший закон, або давала такий дозвіл Раді Народних Міністрів. Після опублікування у „Вістнику державних законів УНР” закон набував чинності у термін, зазначений у його тексті, а якщо цього не було, з дня одержання «Вістника...» на місцях. Уряд міг ухвалювати закони і без ДНР у проміжках між її сесіями з затвердженням голови Директорії й оголошенням у звичайному порядку. Але в такому разі вони все ж таки мали вноситись на розгляд чергового засідання Ради, яке могло, прийняті РНМ закони, або затвердити, або ж відхилити.

До обрання ДНР всі її права і обов'язки покладались на Раду Народних Міністрів, до складу якої входили міністри або керуючі міністерствами, а також державний секретар з правом дорадчого голосу. Державний контролер до списку членів уряду не включався, але мав запрошуватись на засідання Кабінету, на яких розглядалися фінансові питання, з правом дорадчого голосу і протесту. У діяльність окремого міністерства та підлеглих йому відомств втручались ніхто не міг. Усі справи тут вирішував міністр або керуючий справами міністерства. Вони мали право в порядку управління видавати по міністерству розпорядження, вказівки та інструкції. Питання, що відносились до міністерств, представники яких не були присутні на засіданні уряду, не мали права розглядатись. Міністр або керуючий справами міністерства був відповідальний перед РНМ, а вона – перед ДНР. Остання здійснювала контроль за діяльністю уряду шляхом інтерпеляцій, запитів, призначення парламентських анкетних та слідчих комісій. Державна Народна Рада також мала право висловити недовіря уряду або окремим міністрам, які у такому разі повинні були негайно виходити у відставку. Голова і члени уряду мусили з'являтись у визначений для них час на засідання ДНР або її комісій чи брати участь у них за власною ініціативою. При цьому їм надавалось право виступів поза чергою. ДНР за наявності не менше половини її членів двома третинами голосів присутніх мала можливість за умисні або тяжкі недбалі порушення службових обов'язків чи законів притягти голову уряду або міністрів до кримінальної відповідальності через Вищий суд УНР. У такому разі призупинялося виконання такою особою повноважень, а при виправданні судом вони поновлювалися.

На чолі держави залишалась Директорія в єдиній особі – фактично диктатор з необмеженою владою. Він затверджував усі прийняті ДНР закони,

усі ухвалені Радою Народних Міністрів призначення і звільнення, всі ратифіковані чи денонсовані ДНР міжнародні угоди, видавав власні акти про амністію та помилування, репрезентував УНР перед іншими державами, призначав голову РНМ та затверджує членів уряду. За свої дії диктатор ні перед ким не ніс відповідальності. Закон передбачав лише випадки, коли голова Директорії не зможе виконувати своїх обов'язків внаслідок хвороби, від'їзду або «з інших причин». У такому разі його мала замінити Колегія з трьох членів: голови Ради Народних Міністрів, порадуючого у Вищому суді УНР та представника всіх політичних партій України. Для обрання останнього збиралось спільне засідання представників Центральних комітетів (по одній особі) всіх зареєстрованих партій, які існують не менше року. Згідно закону, як зазначав історик права О.Мироненко, участь у виборах могли брати такі партії: УСДРП, УПСР, УПСФ, УДХП, Селянська соціалістична, Народна трудова, Трудова, Народна республіканська, Об'єднана єврейська соціалістична робітничка, Бунд, Поалей Ціон, Фолькс-партай, Цейре Ціон, Ахдус та сіоністи [6, с.165]. Українські більшовики, боротьбисти, боротьбисти, кадети, члени РСДРП, ПСР, ППС (лівиці) та інших польських та російських партій права на вибір члена Колегії не мали. До створення тріумвірату голову Директорії заступав прем'єр-міністр. Надалі передбачалось, що у разі відсутності диктатора його обов'язки будуть перекладатись на голову Державної народної ради, а ДНР очолюватиме заступник голови Ради.

Отже, у названих законах достатньо чітко були виписані повноваження РНМ, ДНР та Директорії. Однак у той же час можна констатувати, що у частині визначення статусу уряду вони мали суттєві вади. З одного боку, голова РНМ призначався Директорією, яка за його поданням затверджувала й членів уряду, проте, з іншого боку, - Рада Народних Міністрів була підзвітна за свою діяльність Державній Народній Раді, яка могла висловити урядові в цілому або окремому його члену недовіру, що тягло за собою їхню відставку. В законах нічого не говорилося й про місце уряду в системі виконавчої влади.

Ці нормативно-правові акти так і не стали реально діючими. Вони лишились нереалізованими документами історії вітчизняного права, бо вже 14 листопада 1920 р. уряд УНР на чолі з А.Лівицьким залишив Кам'янець-Подільський і виїхав за кордон.

Водночас з підготовкою тимчасових законів про форму влади в УНР велась розробка Конституції. Ініціативу у створенні проекту Конституції перебрала на себе Всеукраїнська Національна Рада (ВНР), члени якої прагнули усунути «одноособову Директорію» (С.Петлюру) від влади, чітко визначити повноваження уряду і скликати передпарламент для відновлення демократії і побудови парламентської республіки. До складу ВНР увійшли М.Білінський, В.Завадський, І.Золотницький, І.Кобза, О.Ковалевський, І.Липа, М.Литвицький, П.Пилипчук та інші відомі українські громадські і державні діячі доби Центральної Ради і Директорії. Очолив ВНР державний секретар УНР, колишній заступник комісара Галичини і Буковини, соціаліст-федераліст професійний правознавець М.Корчинський. Його засту-

пником став український націонал-демократ, відомий правник і політичний діяч ЗУНР С.Баран.

1 червня 1920 р. президія ВРН подала на розгляд Ради Народних Міністрів УНР свій проект Конституції і вимагала найскорішого вироблення Основного Закону України. 30 серпня була створена урядова Конституційна комісія на чолі з міністром закордонних справ А.Ніковським, 10 з 17 членів якої входили до активу ВНР. Комісія оголосила три проекти: Центральної Ради, Всеукраїнської Національної Ради й О.Ейхельмана. Проте проект ВРН у вересні – жовтні 1920 р. став основним документом, навколо якого точились головні дебати у Конституційній комісії А.Ніковського. Після обговорення остаточний варіант проекту, який іменувався «Основний Державний Закон УНР», було подано РНМ для розгляду, ухвали та оголошення [9, арк.126–163].

Згідно першому артикулу проекту вся повнота влади в УНР мала належати «загалу її громадян». Законодавчу владу повинна була здійснювати Державна Рада, виконавчу – Голова держави і Рада Міністрів, судову – незалежні суди [9, арк.126].

Вищий законодавчий орган УНР – Державна Рада. Але до її скликання мав бути сформований Державний сейм у складі та порядку, визначених окремим законом. Він не мав права відхилятися від курсу на державно-правову самостійність, міжнародно-правову незалежність і демократично-республіканський устрій УНР.

Як передбачав проект Конституції, верховна виконавча влада в УНР зосереджувалась не лише в руках Голови держави, а й у Раді Міністрів, голова якої призначався і звільнювався Головою держави за поданням голови Сейму, а міністри і керуючі міністерствами – за внесенням прем'єр-міністра. Останньому заборонялось займати міністерську посаду. Прем'єр-міністр визначав напрямок роботи уряду, головував на його засіданнях, координував діяльність членів Кабінету, відповідав за своєчасне оголошення законів, наказів і розпоряджень у «Вістнику державних законів», формував президію Ради Міністрів та окрему кодифікаційну секцію при ній.

На Голову держави покладалась обов'язки Головного Отамана всіх збройних сил УНР. Але під час війни, як зазначалось в проекті Конституції, командувати збройними силами мав лише фаховий генерал, призначений Головою держави за поданням голови Ради Міністрів.

Хоча члени Конституційної комісії А.Ніковського були проти узурпації влади С.Петлюрою, все ж вони, під тиском голови Директорії, у артикулі 151 записали його ім'я як Голови держави.

За згодою Сейму Рада Міністрів встановлювала в деяких міністерствах по одній або кілька посад товаришів міністра, які мали вирішальний голос на засіданні уряду лише тоді, коли вони заступали відповідного міністра. Члени Кабінету без запрошення брали участь у засіданнях Сейму і виступали там поза чергою. Їм не заборонялось бути депутатами. Для виконання своїх функцій міністри видавали накази і розпорядження та забезпечували їх виконання під загрозою примусу і грошового покарання. Міністрам, керуючим міністерствами, товаришам міністрів і директорам департаментів

не рекомендувалось займати інші посади, крім наукових та почесних, отримувати побічну платню і бути членами сім'ї Голови держави.

Законодавча ініціатива надавалась Голові держави, уряду і кожному з депутатів, якщо його подання підпишуть десять чи більше депутатів Сейму. Постанова останнього передавалась прем'єр-міністру, а той, упродовж семи днів, - Голові держави, який і мав затверджувати закон у двотижневий термін. У 14-денний строк Голова держави повинен був повернути не підписаний ним закон голові Ради Міністрів з зазначенням причин відхилення документа, а прем'єр-міністр протягом трьох днів повертав законопроект голові Сейму. А Сейм, у свою чергу, на найближчому засіданні або погоджувався з пропозиціями Голови держави і вносив відповідні зміни, або не погоджувався і більшістю у дві третини голосів присутніх долав вето.

За проектом Конституції передбачалось, що всі закони мали публікуватися у «Віснику державних законів» і набували чинності через 15 днів після оприлюднення, якщо в самому законі не буде зазначений інший термін. Це ж стосувалось і наказів Голови держави, постанов Ради Міністрів і розпоряджень міністрів. Незнання нормативно-правових актів, якщо вони належним чином оголошені, не могло стати виправданням ні для кого в державі.

«Основний Державний Закон УНР» встановлював контроль уряду за фінансами держави. Державний банк функціонував під наглядом міністерства фінансів. Контроль за державно-фінансовим господарством здійснював також і державний контролер, якого призначав Сейм, і який був перед ним відповідальний. Державний контролер не включався до складу Ради Міністрів, але мав права члена уряду.

Політичний контроль за діяльністю уряду мав здійснювати Сейм шляхом внесення інтерпеляцій до Ради Міністрів чи окремих членів уряду. На запит вони могли відповісти або негайно, або через деякий час, або зовсім відмовити у відповіді з наведенням мотивів. При висловленні недовіри Кабінету або окремому міністру з боку Сейму вони відразу припиняли виконання своїх обов'язків.

Звинувачення у державній зраді, у порушенні Конституції або в службових злочинах на адресу Голови держави, Ради Міністрів або окремих членів уряду, обґрунтовані на засіданні Сейму, розглядались Найвищим судом УНР. За звичайні злочини міністри мали відповідати перед загальними карними судами.

У тексті Конституції передбачалось понад 30 конституційних законів. Деякі з них (про вибори, про державну службу, про місцеву автономію й обсяг компетенції Краєвих рад, про винятковий стан та ін.) мали дещо конкретизувати повноваження як уряду в цілому, так і його окремих міністерств.

Через остаточну втрату території УНР і виїзд С.Петлюри та Ради Народних Міністрів за кордон „Основний Державний Закон УНР” так і не був прийнятий. Проте деякі його положення були використані при розробці законів «Про Державну Народну Раду УНР» та «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Хоча ці закони не стали діючими в УНР, чимало їх положень застосовува-

лось українським урядом за кордоном. Саме на підставі тимчасового закону про управління після вбивства у 1926 році Головного Отамана С.Петлюри верховну владу в УНР прийняв на себе А.Лівицький.

Отже, розглянуті нормативно-правові акти конституційного характеру хоч і мали суттєві вади, але достатньо чітко визначали повноваження уряду їх взаємодію з законодавчою та судовою владами. І хоча вони так і не стали, з вищевказаних причин, повноцінними джерелами права УНР, правовою основою діяльності її уряду, але все ж свідчили про наміри й спроби українських державців та політиків обмежити одноосібну владу С.Петлюри, чітко окреслити повноваження РНМ, як «верховної» виконавчої влади в УНР, зробити уряд дієздатним, спроможним вирішувати нагальні проблеми України.

Список літератури: 1. Декларація правительства В.Прокоповича // Мазепа І. Україна в огні і бурі революції 1917–1921. К., 2003. 2. Конституційні акти України. 1917–1920: Невідомі Конституції України. К.,1992. 3. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920. К., 1997. 4. Мала енциклопедія етнодержавознавства. К., 1996. 5. Мазепа І. Україна в огні і бурі революції 1917–1921. – К., 2003. 6. Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект. Монографія. К., 2002. 7. Уряди України у ХХ ст.: Науково-документальне видання. К., 2001. 8. Солдатенко В.Ф., Верстюк В.Ф. Революція в Україні: політико-державні моделі та реалії (1917–1920). К.,2003. 9. ЦДАВО України. Ф. 1065 Оп.2. Спр.294. 10. Яблонський В.М. Від влади п'ятьох до диктатури одного: історико-політичний аналіз Директорії УНР. К., 2001. 11. Яневський Д. Політичні системи України 1917–1920 років: Спроби творення і причини поразки. К., 2003.

Надійшла до редколегії 17.05.04