

**СПРОБИ ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ВИЩОЇ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У КОНСТИТУЦІЙНИХ АКТАХ УНР:
ЦІКАВИЙ ДОСВІД ЧИ ВАЖКА СПАДЩИНА?**

На сучасному етапі розбудови нашої незалежної правової держави історичне минуле, правова спадщина українського народу відіграють винятково важливу роль. Особливу увагу привертає період Української революції 1917–1920 рр., коли на порядок денний були поставлені питання національно-державного будівництва. Серед них – створення власних органів державної влади, визначення їх принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції. І хоча сучасна Конституція України визначає систему вищих органів державної влади, закріплює їх правове становище та компетенцію, колізії сучасного державотворення в Україні багато в чому схожі з проблемами, які постали перед творцями української державності в період існування УНР. Особливості поточного моменту, нестабільність політичного й соціально-економічного розвитку дають змогу порівнювати сучасні тенденції в нашому державному житті з перипетіями державного будівництва 1917–1920 рр., коли у діалектичних суперечностях викристалізовувалася й стверджувалася ідея української державності. Тому драматизм, складність і суперечливість державотворчого процесу періоду Української революції, слабка розвиненість політичних сил, їхній антагонізм, брак у багатьох лідерів світоглядної зрілості і теоретичної озброєності та подібність із сучасним моментом у поступі українства надає актуальності визначеній проблемі. Тепер, як і за часів Центральної Ради і Директорії, виникають протиріччя стосовно розподілу повноважень між виконавчою та законодавчою гілками влади, вищими органами державної влади.

Цікавою особливістю сучасного українського державотворення є надмірна політизація органів державної 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 зіткнулася Рада Народних Міністрів УНР у травні–листопаді 1920 р.

Все це, а також вивчення наукових праць, які були присвячені правовому становищу та компетенції уряду УНР, таких вчених як: Шаповала М., Шульгина О., Яневського Д. Б., Яблонського В. М., Солдатенка В. Ф., Решодька Л., Рубача М. К. та інших надають змогу проаналізувати спроби визначення компетенції уряду УНР та закріплення його правового статусу в конституційних актах 20-х років ХХ ст., положення яких так і не були реалізовані.

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

доручив есеру В. Прокоповичу. На початку червня уряд був повністю сформований. Очолював новий уряд сам В. Прокопович, його заступником та міністром юстиції був призначений А. Лівіцький [1, с. 156].

3 червня 1920 року уряд оголосив декларацією основні завдання та напрямки своєї майбутньої діяльності.

Передбачалося провести в Україні загальнонародні демократичні вибори до парламенту, що мали складатися 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 покладатися поточна законодавча робота, яку «тепер силою обставин змушена провадити Рада Народних Міністрів» [5, 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 [5, 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. Такий перебіг подій показував, що РНМ та Директорія не мали реальної влади й підтримки на місцях. Окрім того, відсутність на місцях достовірної, оперативної інформації про діяльність українських урядів, про прийняття найважливіших законодавчих актів робила сприятливими умови для ворожої антиукраїнської агітації.

Більшовицька пропаганда на соціальному ґрунті ставала дедалі успішною. Щоб протидіяти цьому, Рада Народних Міністрів УНР намагалася створити ефективну систему передачі інформації на місця. Так, вже на першому засіданні РНМ 26 грудня 1918 р. голова уряду В. Чехівський дав доручення Міністерству народної освіти та Міністерству внутрішніх справ розробити конкретні заходи щодо інформування населення про діяльність Ради Народних Міністрів. Пізніше це завдання покладалось на департамент позашкільної освіти і дошкільного виховання [2, с. 3–4]. Однак, незважаючи на всі зусилля начальника департаменту, виконати його не вдалося.

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 подали у відставку [5, с. 419–420]. Згодом, через непорозуміння з Головним Отаманом та прем'єром з уряду вийшли міністр внутрішніх справ, військовий міністр, міністр народного господарства та міністр пошт і телеграфів [3, с. 440]. Урядову кризу також загострювали протиріччя, що виникли між прем'єром В. Прокоповичем та його заступником А. Лівіцьким.

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

17 жовтня уряд В. Прокоповича був відправлений у відставку і головою Ради Народних Міністрів став А.Лівіцький. Особливих пояснень про причини зміни уряду Директорія не давала. Фактично відбулася зміна голови уряду, а серед його членів знову фігурували міністри, що виходили з уряду влітку, та навіть сам В. Прокопович [1, с. 157].

Найважливішою акцією уряду А. Лівіцького стало схвалення 12 листопада 1920 року Радою Народних Міністрів двох актів: Закону «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» [7, с. 114–116] та Закону «Про Державну Народну Раду УНР» [7, с. 117–123], яка стала логічним завершенням роботи комісії, що була створена ще у чер-

вні при міністерстві внутрішніх справ. До її складу увійшли 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 з прийнятими законами, які були між собою взаємопов'язані, до скликання останнього вся законодавча влада формально передавалась Державній Народній Раді. Вона мала діяти протягом одного року. Передбачалось, що за неможливості обрання постійного парламенту у вказаний термін новий склад ДНР буде формуватись на таких же підставах, як і перший. Ухвалений нею 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 «Віснику державних законів УНР» за підписами голови Директорії, голови уряду 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 «негайно» оголошувався головою РНМ у «Віснику 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 «Віснику державних законів УНР» закон набував чинності у термін, зазначений у його тексті, а якщо цього не було, з дня одержання «Вісника...» 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 чергове засідання Ради для затвердження і могли бути відхилені.

До обрання ДНР всі її права і обов'язки покладалися 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

втручатись 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 інтерпеляції, запитів, призначення парламентських анкетних та слідчих комісій. Державна Народна Рада також мала право висловити недовіру уряду або окремим міністрам, які у такому разі повинні були негайно виходити у відставку. Голова і члени уряду мусили з'являтися у визначений для них час на засідання ДНР або її комісії 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 призупинялось 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 затверджував 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, порядкуючого 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. Це означало, що участь у виборах могли брати УСДРП, УПСР, УПСФ, УДХП, Селянська соціалістична, Народна трудова, Трудова, Народна республіканська, Об'єднана єврейська соціалістична робітничка партія, Бунд, Поалей Ціон, Фолькспартай, Цейре Ціон, Ахдус та сіоністи. Українські більшовики, боротьбисти, кадети, члени РСДРП, ПСР, ППС (лівий) та інших польських та російських партій права на вибір члена Колегії не мали. До створення тріумвірату голову Директорії заступав прем'єр-міністр. Нададі передбачалось, що у разі відсутності диктатора його обов'язки будуть перек-

ладатись 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 лишилися нереалізованими документами історії вітчизняного права, бо вже 14 листопада 1920 р. уряд УНР на чолі з А. Лівчицьким залишив Кам'янець-Подільський і виїхав за кордон.

Поставивши за мету побудову демократичної незалежної держави, вища виконавча влада Української Народної Республіки намагалась вирішити низку проблем, що охоплювали різні сфери її роботи, починаючи зі створення власної структури до забезпечення правових основ своєї діяльності. Але об'єктивні та суб'єктивні причини не надали уряду можливості завершити розпочату роботу. Директорія проголосила відновлення назви держави, що існувала в період Центральної Ради – Українська Народна Республіка та її законодавства. Поряд з цим, за національним принципом та на основі міжпартійної коаліції був сформований уряд «другої» УНР, правовий статус якого чітко не визначався. Також не було проведено розподілу владних повноважень між урядом і Директорією, яка на відміну від Центральної Ради не визначилася своїм місцем серед гілок влади, уособлюючи собою її єдність і неподільність. Ця проблема так і залишилась не вирішеною протягом всього існування «другої» УНР та стала головною причиною постійних протиріч між РНМ і Директорією. Важливе місце у державному управлінні «другої» УНР належало державним нарадам, які скликалились за участю Ради Народних Міністрів, Директорії та представників провідних політичних сил. Вони здебільшого мали консультативний характер. Рішення державних нарад виявляли певний консенсус, на підставі якого Директорія ухвалювала принципові рішення, щодо основ формування уряду, зміни його складу та визначала пріоритетні напрямки його політики. У 1920 р. в УНР тривало інтенсивне розроблення проекту Конституції, а також правових актів, які мали регулювати діяльність органів влади в Українській Народній Республіці, в тому числі й уряду. Розробка таких законопроектів була край необхідною, бо проблемами взаємин між різними гілками влади вирішувалися за допомогою різних ухвал, постанов, заяв тощо. А це призводило до поро-

дження конфліктів між урядом та Директорією. До цього слід додати, що уряди «другої» УНР перебували у стані перманентної організаційної кризи. Це пояснювалось не тільки внутрішніми причинами (відсутність кваліфікованих кадрів, протиріччя з Директорією, міжпартійне протистояння та ін.), а й зовнішніми – українські уряди у 1919–1920 рр. функціонували фактично в умовах війни, що не могло не позначитись на їх організації і діяльності.

Виходячи з цього, можна зазначити, що сьогодні для урядовців та політиків України є важливим і необхідним у своїй роботі враховувати та використовувати як позитивний, так і негативний досвід організаційно-правової діяльності українських урядів 1917–1920 рр.

Список літератури: 1. Уряди України у ХХ ст.: Науково-документальне видання. К., 2001. 2. Пижик А. М. Культурно-освітня діяльність уряду УНР в період Директорії: Брошура. К., 1998. 3. Солдатенко В. Ф., Верстюк В. Ф. Революція в Україні: політико-державні моделі та реалії (1917–1920) // Політична історія України ХХ століття: У 6 т. Т. 2. К., 2003. 4. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Ред. кол.: Ю.І. Римаренко (відп.ред.) та ін. К., 1996. 5. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. К., 2003. 6. Про Центральну Раду і Раду Народних Міністрів. К., 1918. 7. Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. К., 1992.

Надійшла до редколегії 21.02.08

В. А. Пашнева

ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ У ПРАЦЯХ АКАДЕМІКА М. І. ПАЛІЄНКА

Україна, як і більшість країн світу, докладає значних зусиль для побудови демократичної, соціальної, правової держави. Проте суспільство не має єдиної узгодженої позиції, бажання почути іншу сторону, що не сприяє повній реалізації даної концепції. Для практичного здійснення конституційно закладеної мети необхідна нова гуманістична ідеологія, що базується не на штучних, віртуальних побудовах, а спирається на міцний фундамент кращих досягнень юридичної науки, яку необхідно розглядати крізь призму її історичних надбань та сучасних завдань, що стоять перед Україною.

Концепція правової держави конструювалася впродовж всієї історії розвитку політико-правової думки. У вітчизняних умовах вона втілювалася в концепцію конституційної держави з ознаками, що є притаманними більшості теорій правової держави: верховенство права, розподіл влади, взаємна відповідальність особи і держави, принцип законності тощо. Саме питанням ознак правової держави приділяв увагу відомий український правознавець, фахівець галузі державного права і філософії права, академік М. І. Палієнко (25.11.1869 р. – 11.11.1937 р.).

В Україні немає жодного комплексного дослідження поглядів академіка М. І. Палієнка, і, як наслідок, відсутні спеціальні наукові публікації про його концепцію правової держави. Тому метою даної статті є заповнення існуючої прогалини. Ідеї вченого і досі