

«Круглий стіл»

«Історія українського парламентаризму (до 100-річчя утворення Української Центральної Ради)»

27 квітня 2017 р. на спільному засіданні кафедр історії держави і права України та зарубіжних країн, теорії держави і права, конституційного права, міжнародного права, культурології Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за участю членів відділення теорії та історії держави і права Національної академії правових наук України відбувся «круглий стіл», присвячений обговоренню історії українського парламентаризму, який на початку ХХ ст. напряду був пов'язаний з діяльністю Української Центральної Ради, яка була утворена у березні 1917 р.

Засідання «круглого столу» відкрив академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **А. П. Гетьман**. Він, зокрема, зазначив, що з метою вшанування традицій, боротьби за незалежність і соборність України та військової звитяги захисників рідної землі, творців національної державності, тисячолітньої історії державотворення нашого народу, ви-

значення історичного значення подій, пов'язаних із визвольною боротьбою початку ХХ ст. та утворення української державності у формі УНР, Української Держави і ЗУНР, їх значення для відновлення Україною незалежності у 1991 р. та у зв'язку зі 100-річчям подій Української революції 1917–1921 рр. Президент України Петро Порошенко видав Указ «Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 років». Цим Указом 2017 рік проголошується Роком Української революції 1917–1921 рр. У межах відзначених заходів і відбувається «круглий стіл», присвячений обговоренню актуальних питань українського державотворення.

У доповіді академіка Національної академії правових наук України, доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **В. Д. Гончаренка** «Правовий статус Української Центральної Ради» зазначено, що внаслідок Лютневої (1917 р.) революції в Російській імперії, до складу якої входили й українські губернії, розпочався активний процес демократизації ба-

гатьох сфер суспільного життя. Український народ отримав можливість здійснити відродження національної державності. Це проявлялося у формуванні різних демократичних суспільно-політичних інституцій. Найбільш вагомою серед них виявилася Українська Центральна Рада (УЦР), яка була заснована у Києві на початку березня 1917 р. Головою УЦР впродовж її функціонування (березень 1917 – квітень 1918 р.) був М. С. Грушевський. Правовий статус УЦР змінювався залежно від політичної ситуації в країні. Так, з початку свого утворення УЦР являла собою широкопредставницьку ліберально-демократичну інституцію, яка поступово еволюціонувала в загальноукраїнський представницький громадсько-політичний орган. Як провідна політична сила в Україні УЦР виступала визнаним лідером національно-визвольного руху, ініціатором надання Україні національно-територіальної автономії. Найбільш виразно це намагання було проголошено в I Універсалі УЦР, прийнятому 10 червня 1917 р. У цьому документі в загальних рисах визначався і статус УЦР. В Універсалі зазначалося, що головне завдання УЦР полягало в тому, щоб «бути на чолі нашого народу, стояти за його права й творити новий лад вільної автономної України». Тобто УЦР конституціонувала себе як вищий орган влади в автономній Україні.

У жовтні 1917 р. більшовики захопили владу в Петрограді, поваливши Тимчасовий уряд. Була проголошена влада Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів, під вивіскою яких більшовицька партія на чолі з Ле-

ніним почала встановлювати на теренах колишньої Російської імперії свою диктатуру. Ураховуючи вкрай складну ситуацію в країні, УЦР прийняла у листопаді 1917 р. свій III Універсал, в якому містилося історичне рішення, а саме: «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою». У цьому документі було також визначено правовий статус УЦР. У III Універсалі визначалося: «До Установчих зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству – Генеральному секретаріатові України». Таким чином, з проголошенням УНР УЦР ставала повновладним представницьким законодавчим органом, практично парламентом. Почалася робота УЦР з розбудови Української держави. Згідно з прийнятою УЦР 29 квітня 1918 р. Конституцією на зміну Українській Центральній Раді повинен був прийти інший орган. Відповідно до ст. 23 Конституції УНР 1918 р. «верховним органом влади в УНР є Всенародні збори, які безпосередньо здійснюють законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР». УЦР відіграла значну роль у процесі спроби відродити національну державність.

З доповіддю «До питання розвитку парламентаризму в Західно-Українській Народній Республіці» виступив академік НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **В. М. Єрмолаєв**. Він зазначив, що державне відродження на західноукраїнських

землях, що входили до складу Австро-Угорщини, відбувалося під значним впливом революційних подій в імперії та Наддніпрянщині. За спогадами К. Левицького, ще 25 березня 1918 р. українська парламентська репрезентація рейхстагу скликала у Львові з'їзд представників українських партій Галичини з порядком денним: 1) справа конституювання українського державного організму в Австрії; 2) організація національних сил. У своїй постанові з'їзд виклав бачення перспектив українського державного відродження у зв'язку з підписанням Брестського миру. Практичні кроки в цьому напрямі неодноразово обговорювались українською парламентською репрезентацією в Палаті послів Державної Ради у Відні, виголошувались українські домагання.

Однією із головних справ державотворення керівництво ЗУНР вважало об'єднання з Наддніпрянщиною, соборність українських земель. Уже 1 грудня 1918 р. делегація УНРади за її дорученням та Директорія уклали у Фастові «передвступний договір» про злуку двох частин України в «одну неподільну державну одиницю». 22 січня 1919 р. злуку було урочисто проголошено на Софіївській площі у Києві. Трудовий конгрес схвалив Акт злуки, а через два місяці – 30 березня відбулася нотифікація об'єднання офіційною делегацією соборної УНР послами всіх держав, акредитованих у Відні.

У цілому, незважаючи на надзвичайно складні обставини, в яких західноукраїнським діячам довелося розпочинати державотворення, вони створили тимчасовий парламент і уряд,

прийняли Тимчасовий основний закон, низку інших законів, здійснили злуку ЗУНР і УНР. Але їх об'єднання в силу непереборних обставин не було доведено до кінця. І все ж цей плідний досвід не забувся в історії українського державотворення.

З доповіддю «Центральна Рада в національно-державному відродженні» виступив член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **В. О. Рум'янець**. Доповідач відзначив, що ідея національно-державного відродження України розвивалася протягом XIX – початку XX ст. у поглядах діячів Руської трійці, Кирило-Мефодіївського товариства, у працях громадських діячів, письменників, юристів М. Драгоманова, С. Подолинського, В. Павлика, І. Франка. Ця ідея була провідною в програмних документах українських політичних партій та діяльності депутатів, об'єднаних в Українську громаду у складі I і II Державних дум Російської імперії.

Лютнева революція 1917 р. створила умови для реалізації ідеї національно-державного відродження України через перетворення Російської імперії на демократичну республіку з федеральним устроєм. Саме із цього виходила створена у березні 1917 р. Українська Центральна Рада. Розуміючи установчий характер цієї вимоги, Центральна Рада робила суттєві напрацювання для внесення їх на розгляд Установчих зборів.

Проявом цього курсу стали I та II Універсали Центральної Ради та її практичні заходи в справі розбудови

національно-територіальної автономії України, зокрема розробка Статуту автономного управління України.

Жовтневий переворот 1917 р. у Петрограді докорінно змінив ситуацію в країні, що призвело до проголошення III Універсалом Української Народної Республіки та визначення її внутрішньої та зовнішньої програми. Це означало зміну автономного вектора на самостійницький в українському державотворенні. Незрозумілим та непослідовним стало проголошення III Універсалом федерації з Росією, що мало негативні наслідки для державного процесу в Україні.

Продовженням самостійного вектора стало проголошення IV Універсалом державної самостійності і незалежності УНР та наступне укладення Брестського миру, наслідки якого виявилися негативними для розвитку української державності та призвели до занепаду влади Центральної Ради.

Загалом Центральна Рада протягом року свого існування зробила вагомий внесок в українське державотворення, пройшла шлях від автономії до проголошення Української Народної Республіки, а згодом її державної незалежності та самостійності.

З доповіддю «Роль політичних партій в утворенні та діяльності Української Центральної Ради» виступив член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права *Д. В. Лук'янов*. Він, зокрема, зазначив, що політичні партії відіграли важливу, якщо не вирішальну роль в історії народів, які населяли Російську імперію. Багато в чому завдяки саме їм відбула-

ся революція 1917 р. Саме представники політичних партій формували органи влади по всій колишній імперії і намагалися здійснювати державну владу. На території України ця тенденція проявилася навіть у більш складних формах. Центральна Рада спочатку як орган координації політичних сил, а потім – державної влади була задумана і сформована національними політичними партіями, які відображали весь спектр політичних сил у суспільстві й бажали створити незалежну демократичну Українську державу. Як у суто демократичній державі, уряд формувався шляхом політичних переговорів на партійній основі. Фактично УНР являла собою класичний приклад так званої партійної держави, де державна влада здійснювалася політичними партіями через інститути держави.

Однак допущені політичними силами, що діяли у Центральній Раді, помилки викликали трагічні наслідки. До головних помилок можна віднести такі: а) відсутність політичного досвіду призвела до того, що партії, проголосивши державність, не змогли потім ефективно її реалізувати; б) постійні конфлікти між партіями спонукали часті зміни уряду і, як наслідок, параліч влади у країні, що, у свою чергу, підірвало довіру народу до партій; в) спроба побудови парламентської республіки в умовах розвалу системи управління, економічного хаосу, військової інтервенції не могла бути життєздатною, що призвело до ліквідації демократії і встановлення диктатури; г) недооцінка державою і демократичними партіями небезпеки політичних

партій тоталітарного напрямку, насамперед партії більшовиків.

З доповіддю «Українська Центральна Рада і земське самоврядування» виступив доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **А. І. Козаченко**. Доповідач зазначив, що у взаєминах між Українською Центральною Радою і земствами варто виділити два періоди з огляду на державно-правовий статус України й обсяг повноважень органів земського самоврядування: 1) від утворення Центральної Ради 3 березня 1917 р. до прийняття III Універсалу 7 листопада 1917 р.; 2) від прийняття III Універсалу до падіння Центральної Ради 29 квітня 1918 р.

У період з березня по жовтень 1917 р. Центральна Рада декларувала свою підтримку земств, визнавала їх повноправними органами місцевого самоврядування, намагалася залучити їх до процесу розбудови Української держави. Водночас вона порушувала питання про необхідність ліквідації земств та запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування. Суперечливе ставлення Центральної Ради до земського самоврядування зумовлювалося тим, що, з одного боку, земство активно підтримувало національний державотворчий процес і це спонукало Центральну Раду до співпраці з ним. Але, з другого боку, співпраця із земським самоврядуванням дискредитувала Центральну Раду, адже в період Першої світової війни відбувався занепад земського госпо-

дарства, земства втратили довіру і підтримку населення.

Керуючись III Універсалом, Центральна Рада здійснювала спроби реформувати земства, намагалася підтримати їх фінансово та надавала їм додаткові повноваження. Проте одночасно вона ухвалювала рішення, що передбачали посилення адміністративного контролю за діяльністю земств. Центральна Рада не змогла розмежувати повноваження місцевої адміністрації і самоврядування, не створила належної нормативно-правової бази для діяльності земського самоврядування. IV Універсал передбачав ліквідацію земств і запровадження принципово нової системи місцевого самоврядування. Але на початку 1918 р. проведення реформи місцевого самоврядування гальмувалося агресією більшовицької Росії, умовами внутрішньої політичної нестабільності та соціально-економічної кризи і прорахунками, допущеними Центральною Радою. Незважаючи на поразку Української Центральної Ради, історичний досвід її діяльності з питань реформи місцевого самоврядування слід пам'ятати і враховувати за сучасних умов.

З доповіддю «Питання сутності та політико-правових наслідків української революції 1917–1921 рр. у праці М. Славинського “Національно-державна проблема в СРСР” (1938 р.)» виступив доктор історичних наук, професор, професор кафедри теорії та історії держави і права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого **В. В. Стрілець**. Він зазначив, що праці українського гро-

мадсько-політичного діяча, дипломата, публіциста, поета, перекладача, редактора М. Славинського «Національно-державна проблема в СРСР» (1938 р.) судилося стати вагомим фактором зміцнення державницької свідомості представників багатьох народів Радянського Союзу та істотно вплинути на формування уявлень про СРСР у політичних колах тогочасних європейських країн.

Револуційні події 1917–1921 рр. в Україні М. Славинський розглядав в широкому контексті боротьби поневолених націй колишньої Російської імперії за своє визволення. Результатом цієї збройної боротьби, майже повну перемогу в якій завдяки «чисто фізичній перевазі» здобула більшовицька Росія, стали все ж національно-державні здобутки поневолених націй у формі радянських республік, які (досягнення) не ризикнули «атакувати в лоб» більшовики, задовольнившись лише встановленням суспільно-політичної єдності країни, причиною чого стало усвідомлення ними істотнішого, ніж за часів царської імперії, «відштовхування» між великоросами та іншими націями. Збереженням формальної державності підкорених націй та націоналізацією місцевого життя більшовики спробували ввійти в довіру до народних мас та відрізати від них національну інтелігенцію. Проголошену більшовиками націоналізацію місцевого життя неросійські нації перетворили в його дерусифікацію, що, у свою чергу, викликало рішучу централізацію «теоретично-конфедеративної імперії» та призвело до повної фікції національно-державних утво-

рень та до посилення державного терору на території останніх. На погляд М. Славинського, єдиним розумним та людяним виходом із цієї ситуації національного протистояння в СРСР було б припинення боротьби та мирне національно-державне розмежування. Але такий варіант він визначив як утопічний і закінчив працю такими словами: «...імперіалістичні тенденції, що просочилися одного разу в національну свідомість народу, зживаються не легко. Довго ще їх будуть зживать і великороси, все рівно яким шляхом піде їх політичний розвиток. Підкомандним націям на цей рахунок не годиться створювати ніяких ілюзій. Боротьбою і кров'ю забарвлений їх відрив від імператорської Росії, у тій же атмосфері відбудеться і їх звільнення від СРСР. Інших шляхів до вирішення національно-державної проблеми на сході Європи історія не знає, а сучасна дійсність не вказує».

З доповіддю «Практичні передумови виникнення українського парламентаризму в революції 1917 р.» виступила доктор історичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права **О. В. Зінченко**. На її думку, український парламентаризм мав вагомі практичні передумови свого виникнення в 1917 р. у набутому представниками України досвіді функціонування парламентів Австро-Угорської (1849–1918) та Російської (1906–1917) імперій. Західні українці обирали 25 депутатів парламенту протягом 7 десятиліть, що й використали у створенні парламенту ЗУНР. Українці у складі Російської імперії обирали до Державної думи (нижньої палати народного представництва)

чотирьох скликань 398 представників із загального числа 1805 осіб, або 22,5% останнього. Вони створили Українську громаду, видавали свій журнал «Український вісник» і майже всі входили до «прогресивного блоку», активно боролись за встановлення національно-територіальної (крайової) автономії України у складі демократичної Росії, розвиток місцевого самоврядування, встановлення національної та релігійної рівноправності, запровадження української мови в школах, судах та місцевій адміністрації.

До Державної ради (верхньої палати парламенту) із загальним числом 196 членів (98 призначених і 98 обраних) входили 11 призначених (11,25%) і 42 обраних (42,5%) представники України. Серед обраних радників були яскраві постаті, які відігравали вирішальну роль у підготовці та ухваленні палатою постанов і законопроектів. Незважаючи на обумовлені історичними обставинами обмеження, означені парламенти озброїли представників України ефективним досвідом устрою та функціонування парламентаризму. Він зрощував тісно пов'язану із народом специфічну політичну еліту і засівав насіння політичної культури населення, насичуючи його свідомість ідеями парламентаризму, виробляючи звичку періодичного обрання своїх представників у законодавчі органи влади, поступово перетворюючи її на традицію. Цей досвід був використаний у революції 1917 р. Однак допущені творцями українського парламентаризму ідеологічні помилки обумовили його слабкість і сходження з історичної арені.

З доповіддю «Політика Центральної Ради у сфері духовного життя українського народу» виступив доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри культурології **В. О. Лозовий**. Доповідач наголосив, що одним із напрямів політики Центральної Ради було піднесення української культури, розвиток духовного життя народу шляхом підвищення рівня освіти населення, активізації наукової діяльності, сприяння розвитку українського мистецтва. Прагнення діячів Центральної Ради базувалися на принципах демократизму, гуманізму й патріотизму. Для реалізації планів і конструктивних контактів із населенням була заснована газета «Вісті Української Центральної Ради».

У сфері освіти Центральна Рада проводила українізацію освітньої системи, спрямованої на відродження української мови як державної, подолання неписьменності населення (80% не мали освіти), поширення знань з історії українського народу, взагалі реформування освіти (було відкрито 39 гімназій у містах і селах, розширено мережу вищих навчальних закладів і створено нові), залучення до роботи в них знаних учених, діячів мистецтв. Вирішувалися питання про безкоштовне навчання, постійне підвищення кваліфікації вчителів, шкільне самоуправління, видання журналу «Вільна українська школа» та ін. У вищих навчальних закладах створювались кафедри історії України, української мови, української літератури, української етнографії, історії української науки тощо. Цей процес проводився з ура-

хуванням інтересів національних меншин, які мешкали в Україні.

Центральна Рада спрямувала свою діяльність і на розвиток науки. М. Грушевський реорганізував наукове товариство імені Т. Г. Шевченка у справжню академію наук (вона отримала свій статус у період діяльності уряду гетьмана П. Скоропадського), яка об'єднала майже всіх провідних східно- і західноукраїнських учених, до якої долучилось і багато відомих європейських учених. Завдяки їх зусиллям були здійснені наукові розвідки, присвячені українській історії, розроблені нові історичні концепції, в яких історія України трактувалася по-новому.

Значна увага приділялася питанням розвитку українського мистецтва. Наприкінці 1917 р. у Києві була заснована Українська академія мистецтв – перша вища художня школа в Україні та Український національний театр. Усі театри, які існували в країні, були звільнені від оподаткування, виділялися кошти для зміцнення їх матеріальної бази. Репертуар театрів оновився творами українських авторів.

Центральна Рада заклала підвалини для проголошення автокефалії української православної церкви, яка в часи уряду П. Скоропадського отримала правовий статус.

Гуманітарну політику Центральної Ради у сфері духовного життя активно підтримала громадськість, до її реалізації залучались як українська інтелігенція, так і все населення країни. Національно-культурні перетворення, розпочаті Центральною Радою, не втратили своєї значущості як у по-

слідників (Гетьманат), так і в перші роки існування УСРР.

З доповіддю «Міжнародно-правова легітимізація УНР» виступив доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права **О. В. Тарасов**. Він акцентував увагу на тому, що застосування методології правової персонології дозволяє більш чітко зрозуміти історичний процес формування міжнародно-правової особистості України. Зокрема, введення такого критерію, як персонативна правова форма, дозволяє більш чітко окреслити етапи становлення української державності на початку ХХ ст. Так, заснування Центральної Ради 3 березня 1917 р. вказує на появу у рамках внутрішнього права Росії функціональної юридичної особи. Таким чином, відбувається первинна національно-правова персоніфікація України як поки що громадсько-політичного об'єднання. Універсалом від 10 червня 1917 р. функціональна юридична особа перетворюється на територіальну юридичну особу, яка II Універсалом від 3 липня 1917 р. інтегрується до державного механізму унітарної Росії вже як автономна субнаціональна територіальна одиниця. III Універсалом від 7 листопада 1917 р. проголошується УНР як суб'єкт майбутньої федеративної Росії. Фактично починається розбудова національної протодержави як соціального фактора, однак мова поки що йде тільки про внутрішній суверенітет. Відповідно з точки зору міжнародного права УНР залишалася у статусі субнаціональної територіальної одиниці. Саме тому на переговорах у Брест-Литовську країни

Четверного союзу ще не могли укласти з Україною мирного договору, хоча і визнали самостійний статус української делегації. Для визнання УНР суверенною правовою особою на той момент не вистачало двох чинників: внутрішнього, тобто бажання самого соціального актора бути суб'єктом міжнародного права, та зовнішнього – визнання міжнародної правосуб'єктності України з боку інших держав. Така можливість виникає лише після прийняття IV Універсалу від 22 січня 1918 р. Це надало змогу як державам Четверного союзу, так і нейтральним державам визнати УНР суверенною правовою особою, встановити з нею дипломатичні відносини та укласти низку міжнародних договорів. Формально-юридично УНР як суверенна правова особа проіснувала до Ризького мирного договору від 18 березня 1921 р., яким Польща визнала вже УСРР як суверенну правову особу.

З доповіддю «Утвердження парламентаризму в Україні: історико-правові аспекти» виступила кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права України **Т. М. Слінько**. Доповідачка зазначила, що, досліджуючи особливості розвитку парламентаризму в сучасній Україні, способи вдосконалення законодавчого процесу і процедур у парламенті України, слід звернути увагу на те, що аналіз вказаного процесу не лише є дуже актуальним сьогодні, а й був у центрі уваги завжди. Сказане дозволяє вести мову про перспективність піднятої проблеми. У цьому аспекті необхідно згадати насамперед ті конституційні проекти в Україні початку

XX ст., які фактично вважаються одними з перших спроб конституційного визначення статусу парламенту, його повноважень і заклали основи нормативно-правової регламентації законодавчого процесу. На переконання науковців, конституційні проекти, підготовлені у період визвольних рухів 1917–1920 рр., слід розглядати не тільки як частину історії, а й як правові документи, в яких, з одного боку, можна знайти відповіді на питання щодо того, в який спосіб пропонувалося розв'язати багато з тих проблем, з якими стикаються сучасні парламенти, а з другого – дають уявлення про ті традиції вітчизняного конституціоналізму, які дають підстави зрозуміти і тлумачити історію українського конституціоналізму.

Першим представницьким органом в історії України XX ст. стала Українська Центральна Рада (УЦР). Оскільки її правовий статус не був чітко визначений, її також іменували Українською народною радою, Національним урядом України, Виконавчим органом громадських організацій, Краєвою радою тощо. Зокрема, видатний історик М. Грушевський називав її українським парламентом, а В. Винниченко – «революційний парламент». У документах того періоду застосовувалися назви «представницька установа», «законодавчий орган» тощо. На основі II Універсалу Центральна Рада і Генеральний секретаріат одержали статус вищих державних органів України. Центральна Рада справді виявилася революційною, колегіальною, загальнонаціональною установою, яка з моменту проголошення Української Народної

Республіки (УНР) взяла на себе законодавчу функцію, функцію заміщення найважливіших державних посад, значною мірою й функцію контролю за діяльністю уряду, зовнішньополітичну функцію, установчу, результатом виконання якої слід вважати затвердження Конституції УНР. Центральна Рада 29 квітня 1918 р. ухвалила Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР). За задумом, вона мала відновити державне право України. Так, у Конституції УНР ст. 2 містила норму, що своє суверенне право народ здійснює через Всенародні збори України. Окремий розділ був присвячений організації та діяльності українського парламенту (статті 27–49), положення якого регламентували діяльність Всенародних зборів, а саме: ст. 27 передбачала порядок виборів до парламенту; ст. 31 визначала строк повноважень депутатів парламенту, який становив три роки; статті 44–49 містили перелік виняткових повноважень парламенту, якими були встановлення податків, ратифікація міжнародних угод, оголошення мобілізації, прийняття рішень про одержання державою позик, оголошення війни та миру. Конституція УНР 1918 р. закріпила політичні, економічні та соціальні права і свободи громадян, проголосила Україну суверенною республікою, гарантувала свободу сумління, слова, преси, асоціацій і страйків. Цей документ є підтвердженням зрілості української ліберальної думки на початку ХХ ст. Її авторами були по-сучасному освічені й демократично мислячі патріоти України.

Визначаючи роль Української Центральної Ради в історії розвитку українського парламентаризму, необхідно виходити з того, що вона є інститутом представницького характеру, первісно створена як громадсько-політичне об'єднання, а з часом, за словами дослідників, трансформована у «представницький орган». Разом із тим УЦР пройшла складний шлях еволюції, позитивний і негативний досвід якої треба глибоко вивчати, теоретично узагальнювати і враховувати на сучасному етапі українського державотворення.

З доповіддю «Об'єкти історико-правового порівняння та їх специфіка» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Д. А. Шигаль**. Він зазначав, що вибір об'єктів порівняльного історико-правового аналізу – важливий етап у визначенні теми компаративного дослідження. Ю. О. Тихомиров, говорячи про об'єкти порівняльного правознавства, вказує, що це «не умоглядні задачі кабінетних учених, а реальні загальноправові явища і процеси, що вимагають аналізу, оцінки та прийняття адекватних державно-правових заходів і здійснення необхідних дій». І. М. Ситар і О. Л. Чорнобай відзначають, що об'єктами порівняльного правознавства виступають «будь-які зіставні (порівнювані) одні з одним державно-правові явища». Зауважимо, що для порівняльного історико-правового методу такі визначення об'єктів є неповними, і це зрозуміло, оскільки дефініції запозичені із суміжної правової дисципліни.

М. А. Дамірлі зауважує, що специфіка історико-правового пізнання полягає в тому, що його можна вважати різновидом і правового, і історичного пізнання. При цьому це не означає того, що історик права повинен займатися відтворенням двох паралельних рядів, оскільки об'єкт завжди один. Історико-правове пізнання – єдиний процес мислення, який поєднує в собі історичний і юридичний ракурси. Відповідно історико-правова наука – це наука, яка осягає свій об'єкт у широкому соціокультурному історичному контексті, а найважливішим елементом творчої діяльності історика права є увага не лише до окремих правових текстів або їх комплексів, до окремих історико-правових фактів, а також і до широкого соціокультурного історичного контексту. Інакше кажучи, історик права повинен проникати у духовний світ творця тексту, вступати у безпосередній контакт з досліджуваним суспільством, отримувати невідфільтровані фрагменти справжньої історико-правової реальності, які й роблять історію права наукою.

З доповіддю «Політична солідарність весни і літа 1917 р. та подальші українські реалії» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **С. І. Власенко**. Він зазначив, що відречення Миколи II на початку 1917 р. від влади стало несподіванкою для тих, кого в тогочасних російських реаліях можна було назвати політично активними або політично обізнаними.

Через декілька днів був створений Тимчасовий уряд. Ця подія привела

до політичної активності і солідарної діяльності майже всіх верств населення як в Україні, так і за її межами. Уже 12 березня в Петрограді відбулася 20-тисячна маніфестація українців, а 19 березня така сама акція, але набагато численніша, пройшла в Києві. Учасники цих маніфестацій схвалили не тільки утворення Тимчасового уряду в Росії, а й Української Центральної Ради, яка зразу ж висунула гасло боротьби за автономію.

Всеукраїнський національний конгрес, що пройшов у квітні, обрав із представників політичних, громадських, культурно-просвітницьких та профспілкових організацій додаткових членів Центральної Ради. Це свідчило про неосяжну довіру вперше створеному національному представницькому органу і ті широченні сподівання, що покладало на нього суспільство. У травні – червні 1917 р. селяни України, військові, що перебували в різних військових підрозділах російської армії, представники робітничого класу провели свої з'їзди і обрали більш ніж 500 своїх представників до складу Центральної Ради.

Як бачимо, суспільство не ухилилося від вирішення і подальшої відповідальності за долю державності, що почала формуватися в Україні. Однак зволікання керівництва Ради з вирішенням як питання автономії України, так і великої кількості соціально-економічних проблем призвело до руйнації політичної солідарності і негативних наслідків як у самому державотворенні, так і в соціально-економічній сфері.

З доповіддю «Законодавча діяльність Української Центральної Ради»

виступила кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **К. М. Лісогорова**. Доповідачка обґрунтувала висновок, що Українська Центральна Рада зробила вагомий внесок у розбудову української правової системи.

Законодавча діяльність Української Центральної Ради з часу її утворення і до подій жовтня 1917 р. полягала насамперед у розробці універсалів, організації роботи над проектом Української Конституції та підготовці законопроектів щодо створення в Україні «автономного устрою».

Після жовтневих подій у Петрограді значно активізується законотворча діяльність УЦР. Так, у сфері державного будівництва вагоме місце посідає Закон «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки», прийнятий у листопаді 1917 р. Центральна Рада приділяла значну увагу проблемі правового статусу національних меншин в Україні. Зокрема, III Універсалом Центральна Рада надавала право національним меншинам на використання рідної мови у взаємовідносинах з будь-якими установами, а вже у січні 1918 р. було прийнято Закон про національно-персональну автономію. У березні 1918 р. було затверджено Закон про громадянство, Закон про державну символіку. 29 квітня 1918 р. було ухвалено Центральною Радою Конституцію УНР.

Крім того, результатом правотворчої діяльності Української Центральної Ради стала низка важливих актів з цивільного, кримінального, трудового, земельного, фінансового права.

З доповіддю «Роль прокурорського нагляду в забезпеченні громадського і конституційного порядку: історія і сучасність» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Д. А. Тихоненков**. Він зазначав, що історія свідчить, що падіння громадського та конституційного порядку завжди починається з руйнування порядку державного. Сьогодні, у важливий період нашої історії, спостерігається небезпечний крен у бік ослаблення функцій контролю в державі: послаблення функцій контрольно-ревізійних органів, бездіяльність органів внутрішніх справ і, нарешті, спроби послабити прокуратуру. Посилаються при цьому на судовий контроль, який зараз у стадії свого формування, і таким чином залишають чисте поле для мафіозних структур, корупції та організованої злочинності в самому державному апараті. Прокуратура може бути ефективним засобом встановлення правопорядку в державі. Про це свідчить досвід прокурорського нагляду за діяльністю ГПУ в Україні. Положення про прокурорський нагляд в УСРР від 28 червня 1922 р. було прийнято наказом по ДПУ УСРР від 8 липня 1922 р. «До неухильного керівництва». В Україні була також «Інструкція зі спостереження за органами ДПУ». На початку 1920-х рр. органи прокуратури, і зокрема нагляд за діяльністю каральних органів, відіграли належну роль в становленні конституційного і громадського порядку. Однак тиск на прокуратуру з боку політичного керівництва паралізував її роботу і тим самим фактично нівелював

лював усі досягнення прокурорської діяльності. Сьогодні з'явилася можливість створити справжній, незалежний прокурорський нагляд – важливий інститут конституційного та громадського порядку.

З доповіддю «Депутатська недоторканність як важлива складова парламентаризму періоду Української Центральної Ради» виступила кандидат юридичних наук, асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Н. С. Стеценко**. Вона наголосила на тому, що звернення до державотворчого досвіду часів Української Центральної Ради в царині розвитку парламентаризму дозволяє констатувати, що депутатська недоторканність мала два види: депутатський індемнітет (принцип невідповідальності депутата за висловлювання у парламенті, результати голосування, законопроекти, поправки та інші документи, внесені чи підготовлені під час депутатської діяльності) і депутатський імунітет (депутат може бути заарештований або притягнутий до кримінальної відповідальності лише за згодою парламенту).

У Законі Української Центральної Ради «Про гарантії недоторканності членів Центральної Ради» від 16 квітня 1918 р. містилися положення про те, що: члени Української Центральної Ради не підлягали відповідальності за голосування, за висловлені думки і взагалі за діяльність, пов'язану з виконанням обов'язків членів Центральної Ради як у самому парламенті, так і поза ним (індемнітет) (ст. 1), а також члени Української Центральної Ради можуть бути притягнені до слідства

і карного суду, але тільки звичайним судовим порядком і з дозволу Української Центральної Ради (імунітет) (ст. 2).

З доповіддю «Фінансове питання в діяльності Української Центральної Ради» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Є. О. Васильєв**. Доповідач зазначив, що з перших днів свого існування Українська Центральна Рада (УЦР) переймалась питанням забезпечення фінансування власної діяльності. З цією метою рішенням від 19 березня 1917 р. у складі УЦР було сформовано дев'ять спеціалізованих комісій, у тому числі й фінансова на чолі з П. Ковалем, якій було доручено якнайшвидше виробити програму фінансової діяльності. Після перетворення УЦР на представницький орган українського народу за підсумками Українського національного конгресу 6–8 квітня 1917 р. виникає необхідність визначення джерел регулярних грошових надходжень. 23 квітня 1917 р. були видані Наказ УЦР та постанова її фінансової комісії про обкладення всього українського національного середовища добровільним національним податком. Із виданням 10 червня 1917 р. І Універсалу Центральної Ради ідея податку «на рідну справу» набуває подальшого розвитку, щоправда, Центральна Рада, як і раніше, не мала достатніх можливостей для його адміністрування.

Декларацією Генерального секретаріату України від 29 вересня 1917 р. вперше висловлювалася ідея розмежування загальнодержавного та українського бюджетів на основі розмежу-

вання фінансових надходжень. Насамперед передбачалося введення прогресивного оподаткування земельних маєтків і податку на незаконний приріст їх вартості, закріплювалась ідея створення Національного українського банку.

Після жовтневого більшовицького перевороту у Петрограді фінансове становище УЦР ставало ще більш напруженим. 10 листопада 1917 р. генеральний секретаріат заслухав В. Винниченка про неможливість виплати заробітної платні заводським робітникам через відсутність коштів у відділеннях банків. Було прийнято рішення Київську контору державного банку тимчасово перетворити на центральний банк України, усі урядові установи та підприємства свої прибутки мали направляти до Київської контори державного банку, населення мало бути оповіщено про ті заходи, які робить генеральний секретаріат у справі полагодування грошової кризи. 13 листопада за пропозицією генерального секретаря фінансів В. Мазуренка було засновано державний розпис видатків, який насамперед включав видатки на поширення просвітньої, культурної, адміністративної діяльності. Нарешті 9 грудня 1917 р. УЦР було прийнято пакет законів, покликаних заснувати незалежну від Петрограда фінансову систему УНР, зокрема впроваджувався власний Державний банк та казначейство – Державна скарбниця.

З доповіддю «Особливості системи виборів до Установчих зборів УНР» виступила кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн *Г. П. По-*

номарьова. Доповідачка підкреслила, що виборам до Установчих зборів Української Народної Республіки належить особливе місце в історії становлення української моделі виборчої системи. Закон про вибори від 11, 16 листопада 1917 р., за яким і були проведені єдині вибори до Установчих зборів УНР 27 грудня 1917 р., передбачав їх проведення «на основі загального, без різниці полу, і рівного виборного права, через безпосередні вибори і таємне голосування, з додержанням принципу пропорціонального представництва». Згідно зі ст. 41 цього ж Закону голоси віддаються за один із кандидатських списків, які висуваються виборцями і, крім того, можуть містити назву тієї організації, що їх подала. Стаття 94 закріплювала, що «кандидати залічуються до складу членів Установчих зборів у порядку внесення їх у список, починаючи від першого».

Таким чином, для формування майбутнього вищого представницького органу держави Центральна Рада обрала пропорційну модель виборів із жорсткими списками, яка повинна була застосовуватися в декількох багатомандатних виборчих округах. Звісно, це не є пропорційна система в сучасному її розумінні, коли виборці обирають виключно політичні партії або блоки, але запроваджена система має основну її рису – обираються списки кандидатів, місця між якими розподіляються пропорційно кількості отриманих голосів. Обрання саме цієї виборчої моделі у 1917 р., коли вона лише починала застосовуватися у Європі (у Швейцарії 1891 р., у Бельгії 1899 р., у Фінляндії 1906 р., у Швеції 1907 р.), свідчить про

високий рівень політичної і правової думки в Україні тих років. Положення про пропорційну основу виборів закріпила і Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР), прийнята 29 квітня 1918 р.

З доповіддю «Становлення та розвиток зовнішньополітичної діяльності УНР у 1917–1921 роках» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Ю. М. Походзіло**. Він, зокрема, зазначив, що після проголошення III Універсалу розпочалося створення центральної установи зовнішньополітичної служби України – генерального секретаріату міжнародних справ. Його кадровою базою стало відомство міжнародних відносин, а керівником призначено О. Шульгіна. Генеральний секретар міжнародних справ О. Шульгін 22 грудня 1917 р. подав до Малої ради законопроект «Про створення генерального секретарства міжнародних справ» із функціями ведення міжнародних зносин і охорони прав громадян УНР за кордоном (нині цей день проголошений професійним святом – Днем української дипломатії). На засіданні Центральної Ради 26 грудня голова уряду УНР В. Винниченко офіційно повідомив про створення відомства міжнародних зносин України. Створення УНР активізувало контакти країн Антанти з Україною.

Головним напрямом дій щойно започаткованої служби міжнародних зносин УНР стала гуманна справа припинення світової війни. Досягнення миру розглядалося в офіційних колах республіки як відправний момент

власного державного врядування та проведення такої зовнішньої політики, що базується на об'єктивних національно-державних інтересах.

У результаті міжнародного визнання Україна постала як реально чинний суб'єкт міжнародного права. Її міжнародна правосуб'єктність реалізовувалася через укладання міждержавних угод, участь у міжнародних конференціях, а також через встановлення двосторонніх дипломатичних і консульських відносин. Але існували певні складнощі в реалізації УНР як повноправного міжнародного суб'єкта. Це пояснюється саме внутрішніми проблемами державотворення, несприятливою позицією західних країн щодо українського питання та зовнішньою інтервенцією.

З доповіддю «Судова реформа Української Центральної Ради» виступила кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Т. О. Матвєєва**. З її точки зору, Українська Центральна Рада від початку свого створення розуміла значення суду як однієї з важливих гілок державної влади. Фактично до листопада – грудня 1917 р., коли в умовах протистоянь і помилок відбувався процес пошуку моделі судової влади, судова система в Україні майже нічим не відрізнялась від інших на території Росії, де Тимчасовий уряд здійснив низку заходів, що привели судові установи у відповідність до першої редакції Судових статутів 1864 р. Судова система Центральної Ради була створена III Універсалом (листопад 1917 р.), яким, по суті, відновлювалася діяльність генераль-

ного секретарства судових справ (під назвою секретарства юстиції) і ставилося завдання формування відповідної нормативно-правової бази. Найвищою судовою інституцією створеної УНР оголошувався Генеральний суд.

З доповіддю «Судова система на Україні в період діяльності Центральної Ради» виступила кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **І. М. Скуратович**. У своїй доповіді вона ретельно охарактеризувала нормативну базу, якою регламентувалась організація органів часів УНР.

З доповіддю «Судове законодавство Центральної Ради» виступила кандидат юридичних наук, асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **А. А. Омарова**. Вона підкреслила, що формування судового законодавства Центральної Ради почалося ще з III Універсалу, в якому зазначалося, що «суд на Україні повинен бути справедливим, відповідним духові народу». Після прийняття цього доленосного документа Мала рада ЦР затвердила законопроект, яким передбачалося, що «суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки».

2 грудня 1917 р. було прийнято Закон «Про утворення Генерального суду». Стаття 1 цього Закону закріпляла склад Генерального суду (цивільний, карний і адміністративний департаменти), його повноваження, кількість та порядок обрання генеральних суддів.

30 грудня 1917 р. спеціальним законом УЦР визнала неправомочність Ки-

ївської, Новочеркаської і Харківської судових палат й одночасно прийняла Закон «Про заведення апеляційних судів», відповідно до якого їх повноваження були майже як у попередніх судових палат.

Усі судді Генерального суду, згідно із Законом «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів» від 23 грудня 1917 р., обиралися УЦР більшістю в 3/5 голосів.

З доповіддю «Закріплення природоохоронних норм в Універсалах Української Центральної Ради» виступила кандидат юридичних наук, асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Р. А. Казак**. Доповідачка, зокрема, зазначила, що в наукових дослідженнях зустрічаються різноманітні періодизації формування нормативно-правової бази України у сфері охорони природи та становлення основ екологічного права. Одна з таких періодизацій включає у свою структуру право УНР. Дослідники (Л. О. Бондар, В. В. Курзова) зазначають, що законодавство цього періоду має соціалістичний характер – було націоналізовано природні ресурси та утворено земельні комітети для управління ними. На думку доповідачки, виділяти право УНР як окремих етап в еволюції екологічного законодавства видається недоцільним. Треба відзначити, що норми з охорони природи не знайшли свого комплексного відображення в актах Української Центральної Ради, адже в них лише визначався режим права власності на землю, керуючись не природоохоронною, а більшою мірою економічною зацікавленістю.

З доповіддю «Трудове законодавство Української Центральної Ради» виступила асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **Н. О. Харасик**, яка сконцентрувала увагу на нормативних актах УЦР, які проголошували 8-годинний робочий день, надання соціального захисту безробітним, охороні праці тощо.

З доповіддю «Правова регламентація особистих прав в Конституції УНР» виступила аспірантка кафедри конституційного права України **А. В. Кардаш**. Доповідачка зазначила, що ухвалена 28 квітня 1918 р. Конституція Української Народної Республіки закріплювала у своєму розділі II права громадян України. Аналогічний підхід, до речі, передбачає і чинна Конституція України (розділ II має назву «Права і свободи людини і громадянина»).

Серед прав, закріплених у Конституції УНР, зокрема, варто виокремити принцип рівності (статті 11–12), неможливості позбавлення громадських прав (ст. 10), особисту недоторканність (ст. 13), заборону смертної кари і тілесних покарань (ст. 13), недоторканність житла (ст. 15), таємницю листування (ст. 16). Привертає увагу також заборона конфіскації майна як кара (покарання) (ст. 14). З цього приводу чинний Кримінальний кодекс України закріплює протилежний підхід, передбачаючи конфіскацію майна як вид покарання.

Деякі особисті права гарантувалися навіть на більшому рівні, аніж у чинній Конституції України 1996 р. Зокрема, ст. 13 Конституції УНР передбачала, що «громадянин УНР і ніхто інший не може бути затриманий на території

її без судового наказу інакше, як на гарячій вчинку. Але і в такому разі він має бути випущений не пізніше як за 24 години, коли суд не встановить якогось способу його затримання». Тобто замість 72-годинного строку судового контролю (зафіксованого нині) встановлювався строк у 24 години.

Достатньо цікавим було формулювання ст. 17: «Громадянин УНР і ніхто інший на території не може бути обмежений в правах слова, друку, сумління, організації, страйку, скільки він не переступає при тім постанов карного права». Ця стаття, зокрема, гарантувала свободу слова на «американський манер», тобто в негативний спосіб. Мова йде про Першу поправку до Конституції США, яка забороняє Конгресу «видавати закони щодо впровадження будь-якої релігії чи заборони вільно сповідувати її, а також не має права видавати закони, що обмежують свободу слова, друку і права народу мирно збиратися і звертатися до уряду з проханням усунути якусь кривду».

Отже, у цілому Конституція УНР була досить прогресивним актом у сфері гарантування особистих прав людини, встановлюючи і закріплюючи загально визнані західні стандарти.

З доповіддю «Землеохоронна політика в універсалах Центральної Ради» виступив асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн **А. О. Булгаков**. Він, зокрема, зазначив, що особливої уваги заслуговує період роботи Української Центральної Ради. Саме III Універсал проголосив створення Української Народної Республіки, а також скасував право власності на землі. Було заборонено про-

даж, купівлю, заставу, дарування і передачу земель будь-кому у власність будь-якими способами. Таким чином, підкреслювалося, що земля має особливу цінність і є загальносуспільною власністю. Однак слід відзначити, що власність на землю до 50 десятин не скасовувалася. На підставі зазначеного документа був прийнятий Тимчасовий Земельний закон (далі – Земельний закон) від 18 січня 1918 р. Він являв собою невеликий земельний кодекс, що складався із 3 розділів і 33 параграфів. Його загальними положеннями закріплювалося, що право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами скасовується, і вони стають добром народу УНР. Право користування мали всі громадяни без обмежень віросповідання, статі чи національності, але всі вони мали обов'язок дотримуватися правил цього закону. Також було встановлено, що сплата за використання земель не стягується.

За Земельним законом утворювався Державний меліоративний фонд для здійснення заходів з охорони земель і надання кредитів для розвитку села.

Актуальним питанням сучасного українського парламентаризму, засади яких були закладені ще за часів Української Центральної Ради, присвятили свої доповіді викладачі кафедри конституційного права України.

З доповіддю «Імунітет депутата як одна із гарантій діяльності народного представника» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права України **О. Г. Кушніренко**. Він, зокрема, зазначив, що чинне конституційне зако-

нодавство практично всіх держав світу надає депутатам певний конституційно-правовий статус, який залежить у першу чергу від рівня представницького органу, до якого вони обрані. Саме їх статус виступає тим механізмом, за допомогою якого депутати мають змогу реалізувати відповідні функції представницького органу.

На відміну від депутатів органів місцевого самоврядування депутати парламенту мають більш вагомий правовий статус, який, по-перше, як правило, знаходить своє закріплення на конституційному рівні, а по-друге, їм гарантується право імунітету та індемнітету. Саме депутатський імунітет виступає важливою гарантією, яка забезпечує свободу думок і політичного волевиявлення, а також незалежність депутатів при здійсненні ними депутатських повноважень.

Депутатський імунітет не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер і слугує публічним інтересам забезпечення незалежності та самостійності члена парламенту в його діяльності. За допомогою депутатського імунітету гарантується захист парламентаря як особистості від необґрунтованих переслідувань і як особи, яка виконує важливі функції в умовах поділу влади і можливої політичної конфронтації вищих органів влади.

Конституція України закріплює депутатський імунітет у ст. 80, і така норма по суті є правовим відхиленням від важливого принципу рівності громадян перед законом і судом. На сьогодні в державі існує проблема депутатського імунітету, головним чином вона

пов'язана із вимогами широкої громадськості ліквідувати інститут депутатської недоторканності.

Депутатська недоторканність має світову практику, і в більшості закордонних країн існує парламентський імунітет, який виступає елементом забезпечення незалежності законодавчої гілки влади. Звичайно, що процедури в тому, хто може вимагати зняття імунітету, в різних країнах відрізняються. Наприклад, у ФРН, Угорщині, Швеції – це Генеральний прокурор, в Іспанії – Голова Верховного Суду, у Румунії – Міністр юстиції. А ось у Польщі імунітет може бути знятий за запитом іншого депутата.

Як видається, в Україні було б менше приводів для зняття недоторканності з народних депутатів України за умови більш професіонального складу парламенту. На жаль, існує дуже багато об'єктивних і суб'єктивних факторів, дія яких призводить до того, що в представницькі органи влади, у тому числі і в український парламент, попадають люди, які використовують владу у своїх корисних інтересах.

З доповіддю «Парламентаризм як елемент демократичного конституційного ладу» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права України **Ф. В. Веніславський**. Він, зокрема, зауважив, що віднесення політико-правової ідеї парламентаризму загалом та українського парламенту як її інституційного втілення у вітчизняну державотворчу практику зокрема до невід'ємних і визначальних складових елементів конституційного ладу України безпосередньо впливає із

системного аналізу його базових цінностей, тобто тих політичних, правових та моральних ідей та принципів, які відображають існуючі в державно-організованому суспільстві ідеали, що покладені в основу всього конституційно-правового регулювання. До таких цінностей насамперед належать: свобода, народовладдя, демократія, права людини, республіканська форма правління, верховенство права, правове обмеження влади, плюралізм та низка інших основоположних ідей. У результаті їх суспільного визнання, загального сприйняття й нормативного закріплення на найвищому правовому рівні – у тексті Основного Закону – базові цінності конституційного ладу не лише визначають зміст та спрямованість конституційно-правового регулювання, а й мають істотний вплив на всю систему національного права, на всі її складові елементи. Найбільш істотний вплив на сутнісний зміст парламентаризму, на наш погляд, мають цінності демократії, народовладдя, поділу державної влади та її правового обмеження, політичного плюралізму, які прямо закріплено в розділі 1 Конституції України у формі конкретних конституційних принципів. Адже конституційні принципи є безумовними орієнтирами діяльності всіх інститутів держави, і насамперед – парламенту, який за своєю політико-правовою природою, формою та засадами функціонування апріорі вважається найбільш демократичною владною інституцією.

Саме тому форма правління та політичний режим як невід'ємні елементи форми держави, отримуючи своє змістовне наповнення насамперед че-

рез конституційне закріплення статусу парламенту, принципів його формування та діяльності, його публічно-владних повноважень, форм та методів взаємовідносин з іншими державно-владними інституціями, належать до невід'ємних складових конституційно-правової категорії «конституційний лад», є визначальним критерієм його демократичності. В умовах недемократичного політичного режиму говорити про конституційність існуючого в державі порядку немає жодних підстав. Тому саме парламентаризм у першу чергу постає критерієм демократичного конституційного ладу кожної держави. Адже принципи демократії та народовладдя як універсальні політико-правові ідеї сучасного конституціоналізму є невід'ємною складовою системи загально визнаних конституційних цінностей, що у своїй сукупності становлять засади демократичного конституційного ладу України. Демократія – це і є здійснення влади безпосередньо народом чи від його імені та в його інтересах спеціально уповноваженими на це органами публічної влади, насамперед парламентом як загальнонаціональним, представницьким органом народу.

З доповіддю «Парламентаризм як основа реалізації конституційних принципів» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права України **Ю. В. Ткаченко**. Він, зокрема, зазначив, що конституційні принципи – це основоположні, базові ідеї, що лежать в основі конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Основою кожного конституційного принципу ви-

ступає відповідна важлива суспільно значуща цінність. Утілення в життя конституційних принципів є головним напрямом функціонування й розвитку правової та політичної систем українського суспільства, адже тим самим забезпечується регуляція суспільного життя на тих цінностях, що є особливо значущими для конкретного суспільства.

Парламентаризм сьогодні є надзвичайно важливим надбанням сучасної цивілізації. Він виступає основним, якщо взагалі не єдиним, демократичним інститутом з представництва і втілення в життя цінностей та інтересів народу. Постає питання, чому саме парламент є головною рушійною силою в процесі реалізації конституційних принципів.

По-перше, цей орган державної влади складається із парламентарів – представників народу і вони, як правило, зберігають тісний зв'язок зі своїми виборцями протягом усього строку перебування в парламенті, а це, у свою чергу, забезпечує розуміння парламентарями потреб та цілей, які є важливими для громадян держави. По-друге, реалізація соціальних цінностей, закріплених у конституційних принципах, неможлива інакше, як через посередництво законодавства, а парламент є єдиним законодавчим органом державної влади і саме він у законах закріплює, конкретизує та встановлює основні процесуальні та матеріальні аспекти реалізації конституційних принципів. По-третє, колегіальний характер роботи парламенту продукує компромісний підхід у процесі конституційно-правового регулювання суспільних відно-

син. Саме в парламенті вирішуються більшість конфліктів та суперечностей і в результаті отримується рішення, яке задовольняє більшість представників народу, а тим самим і більшість населення держави. По-четверте, такий компромісний характер прийнятих парламентом рішень забезпечує їх високу легітимність, що позитивно позначається на подальшому втіленні їх у життя. Громадяни в переважній своїй більшості ті законодавчі веління, які вони вважають правильними, тобто такими, що прийняті у відповідності до їх волі, реалізують із більшим бажанням та енергією.

Отже, парламентаризм є одним із найважливіших інститутів суспільства та державності, який забезпечує реалізацію конституційних принципів, а тим самим і реалізацію основоположних, базових цінностей відповідного суспільства.

З доповіддю «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» виступила кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права України **І. І. Дахова**. Як зазначила доповідачка, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі – коаліція) стала суб'єктом конституційно-правових відносин після внесення змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. та відновила своє функціонування після прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. У формуванні коаліції визначальну роль відіграють депутатські фракції, що утворюються в українському парламенті. За Конституцією структурування Верховної

Ради України і формування коаліції є обов'язковими умовами її повноважності. При цьому, як указує Конституційний Суд України у Рішенні у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції від 25 червня 2008 р., у процесі структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України депутатським фракціям відведено визначальну роль, у тому числі у формуванні коаліції депутатських фракцій.

Конституція України не містить визначення коаліції. Частиною шостою ст. 83 Конституції України передбачено, що у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій для здійснення спільної парламентської діяльності формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

У Рішенні у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 р. Конституційний Суд України вказав, що, якщо депутатська фракція – це група народних депутатів України, обраних за виборчим списком відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій), то до складу коаліції депутатських фракцій входять депутатські фракції, які за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій сформували коаліцію депутатських фракцій. Таким чином, згідно з позицією, сформульованою у вказаному рішенні, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України,

які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій.

А за Рішенням Конституційного Суду України №11-рп від 6 квітня 2010 р. не лише депутатські фракції, а й окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Сформування чи несформування коаліції депутатських фракцій має конкретні конституційно-правові наслідки.

З доповіддю «Форми здійснення контролю за публічною владою» виступив кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права України *Є. В. Ткаченко*. На думку доповідача, у сучасних умовах становлення суверенної та демократичної держави, в умовах трансформації державного ладу все більшого значення набувають контрольно-наглядові механізми. Контрольна та наглядова форми юридичної діяльності надають динамізму перетворенню України на демократичну та правову державу, є одним із факторів, що сприяє становленню громадянського суспільства.

Питання контролю за владою є надзвичайно актуальним ще й тому, що наша держава відходить від патерналістської концепції і відбувається, по суті, зміна парадигми: від держави, що

«опікає» суспільство, до держави, яка функціонує в його інтересах, а саме забезпечує нормальне функціонування і розвиток громадянського суспільства, тобто здійснюється перехід від дріб'язкової регламентації і постійного втручання в справи суспільства до мінімального, опосередкованого впливу на нього.

Конституційну систему контролю за владою слід розглядати у двох аспектах – широкому та вузькому. У вузькому розумінні конституційна система контролю в Україні є безпосередньо передбаченою Конституцією України та законами України системою розподілу контрольних повноважень між конституційними органами державної влади. У широкому розумінні конституційна система контролю включає не лише можливості здійснення контрольних повноважень вищими органами публічної влади, а й можливості реалізації контролю (квзіконтролю) з боку народу, інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Тому в цьому аспекті ми погоджуємося з точкою зору відомого вченого Д. Валадеса про те, що контроль за владою передбачає два різних рівні дій: з одного боку, дії, які застосовує сама державна влада, з другого боку, дії, що є проявом громадянської активності.

Суб'єктами здійснення внутрішнього контролю є вищі конституційні органи державної влади: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, які уповноважені здійснювати конституційний контроль. До суб'єктів

зовнішнього контролю за владою належать народ України, інститути громадянського суспільства (політичні партії, правозахисні організації, профспілки та ін.) та окремі громадяни України.

Конституційну систему контролю за владою слід розглядати як здійснювану в особливому процедурному порядку діяльність спеціальних суб'єктів (органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, окремих громадян) щодо перевірки, оцінки якості здійснення органами державної влади своїх функцій, дотримання прав і свобод людини на предмет відповідності конституційним вимогам реалізації своїх повноважень у межах та спосіб, передбачених Конституцією та законами України.

З доповіддю «Значущість інституту виборів для становлення представницької демократії» виступила кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права України **К. О. Павиук**. У виступі зазначалося про таке. Суть представницької демократії полягає в делегуванні владних повноважень від народу спеціальним представникам, що забезпечує ефективне функціонування держави й суспільства, прийняття політичних рішень. Основним інститутом безпосередньої демократії, механізмом делегування, відтворення та легітимації владних інститутів є вибори. Вибори і демократія нерозривні. Вони є умовою становлення демократії, її основним критерієм та її результатом.

Головна сутність виборів полягає у визнанні легітимності носіїв влади, їхньої авторитетності, у виявленні згоди людей визнавати їхні владні повно-

важення. Вираженням такої згоди і є політичні вибори. Вони забезпечують справедливе представництво інтересів різних груп громадян, сприяють політичному структуруванню суспільства, встановленню працездатного стійкого уряду, забезпечують права меншин на справедливе представництво.

Природа інституту виборів проявляється в соціальному та державницькому аспектах, що дозволяє говорити про його унікальність та комплексність. Суспільна складова знаходить свій вияв у самоорганізації, контролі та демократичній культурі, що мають бути закодовані на рівні демократичної ідеології. Державницький же аспект зосереджує увагу на виборчому механізмі. Обрання оптимальної виборчої системи сприяє не тільки демократичному формуванню влади, а й усвідомленню громадянами своєї єдності та відповідальності. Тож, вибори в демократичній державі – це не лише спосіб формування представницьких органів влади, а й лакмусовий папірець, який визначить ґрунтовність громадянського суспільства, правової держави, додержання прав і свобод людини і громадянина.

З доповіддю «Особливості теорії представницького мандата в Європі та в Україні» виступила кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права України **О. О. Чуб**. Вона, зокрема, зазначила, що в будь-якому політичному суспільстві, розмір якого вимагає певного «розподілу праці» між тими, ким керують, і тими, хто керує, *теорія представництва* міститься в самому серці демократії. Виборча система перебуває

в центрі, оскільки її завдання полягає в тому, щоб реалізувати волю суверенного народу у визначенні його законних представників, які несуть відповідальність від його імені за нагляд за виконавчими і законодавчими актами і хоча й не наділені зобов'язальним мандатом, є підзвітними в наступному раунді виборів.

У європейських країнах загальноприйнятою і поширеною є теорія *вільного мандата* представників. Згідно з нею члени парламенту розглядаються як представники всього народу і відповідальні тільки перед своїм сумлінням. Є небагато країн серед членів Ради Європи, які мають законодавство, що надає владу політичним партіям примусити членів виборних органів піти у відставку, якщо вони змінюють свою політичну належність. Венеціанська Комісія послідовно переконувала, що втрата представництва через *«crossing the floor»* або *«switching party»* (дослівно «зміни поверху» чи «перемикання партії» – тобто «перебіжництво») суперечить принципу вільного і незалежного мандата. Незважаючи на те, що мета, яка переслідується такого роду заходами (тобто запобігання «продажу» мандатів), може бути «співчутливо обдумана», основний конституційний принцип, який забороняє імперативний мандат або будь-яку іншу форму політичного позбавлення представників їх мандатів, повинен переважати як наріжний камінь європейського демократичного конституціоналізму.

Демократичні засади сучасної теорії народного представництва сприйняті Україною, включені до Конституції: ч. 2 ст. 5 – про народ як єдине джерело

влади, ст. 69 – про здійснення народно-волевиявлення через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії, ст. 79 – про текст присяги народних депутатів України («дбати про добробут Українського народу», «в інтересах усіх співвітчизників») та ін. Конституційний Суд України підтвердив їх розуміння низкою рішень стосовно народовладдя (Рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом, Рішення від 26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України, Рішення від 25 березня 1998 р. № 3-рп/98 у справі про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України» та ін.). Якщо бути послідовними, логічно додержуватися й теорії вільного представницького мандата.

Існує загальна згода, що мандати повинні належати у правовому сенсі саме окремим членам парламенту, а не партіям чи їх блокам. У цьому полягає суть принципу *вільного мандата*, який може бути втрачений лише у виняткових, чітко визначених випадках. Будучи обраними, депутати мають бути відповідальні перш за все перед виборцями, які їх обрали (через механізм переобрання на наступних виборах), а не перед політичною партією. Це впливає з факту, що вони отримують мандат від народу, а не від політичної партії.

З доповіддю «Роль українського парламенту щодо забезпечення стандартів у соціальній сфері» виступив кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права України **В. І. Ковтун**. Він наголосив на тому, що Україна як соціальна держава

визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди в суспільстві.

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї.

Відповідно до конституційних повноважень Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні виключно законами України закріплює права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, а також встановлює, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (пп. 1, 6 частини першої ст. 92, частина друга ст. 95 Конституції України).

Поряд із цим можна відзначити, що Основний Закон України ввібрав у себе досить великий каталог соціальних прав, відобразивши тим самим громадянина як одержувача широких матеріальних можливостей, які держава зобов'язана гарантувати йому (статті 43–49, 53 розділу 2).

З науковим повідомленням «Особливості призначення прокурорів за законодавством Української Центральної

Ради» виступив здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів **В. В. Стеценко**. Він, зокрема, зазначив, що в листопаді 1917 р. своїм III Універсалом Центральна Рада проголосила Українську Народну Республіку. Одним із першочергових завдань влади стало створення судів та органів прокурорського нагляду.

2 грудня 1917 р. було ухвалено Закон «Про утворення Генерального суду», де в загальних рисах йшлося і про прокуратуру (Прокураторію), яка фактично опинилася у подвійному підпорядкуванні. З одного боку, Прокураторія діяла при Генеральному суді (вона так і називалася – «Прокураторія Генерального суду»), а з другого – її регламент затверджувався генеральним секретарством судових справ. Останнє надавало одному з прокурорів звання старшого і доручало йому «провід над Прокураторією».

У подальшому, 4 січня 1918 р., Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокураторського догляду на Україні». Це було продовженням уже розпочатої роботи зі створення структур прокурорського нагляду Української Народної Республіки. Прокураторії організовувалися при апеляційних та окружних судах. Очолювали відповідні Прокураторії старші прокуратори. Усі прокуратори призначалися Генеральним секретарем судових справ. Водночас посади Прокурорів та Товаришів прокурора окружних судів скасовувалися. На підставі прийнятих законів зроблені й перші призначення на посади Прокураторів. Наказом генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 р. за № 7 на посаду Стар-

шого прокуратора Генерального суду призначено Маркевича Дмитра Васильовича. У березні 1918 р. Центральна Рада затвердила штати Генерального суду. До штату Прокуратурії входили Старший прокуратор, 3 прокуратори, писар і помічник писаря.

З науковим повідомленням «Михайло Грушевський – вчений, історик, будівничий нації» виступила студентка 1-ї групи 1-го курсу Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України **В. А. Капліна**. Вона, зокрема, зазначила, що кожний народ має свої історичні постаті, які є першовідкривачами, першопрохідцями в найбільш широкому розумінні цих слів. До таких велетнів української історії, політичної думки, культури, безперечно, належить Михайло Грушевський.

Неоцінима заслуга Грушевського перед українським народом полягає в тому, що він не тільки створив перше найбільш повне дослідження з історії України від найдавніших часів, але і сам був творцем історії української державності ХХ ст., ставши головним ідеологом і творцем української революції, результатом якої було створення самостійної України.

Завдяки його працям історія української державності постає перед нами як єдиний безперервний процес від часів Київської Русі до сучасності.

Навколо Михайла Грушевського згуртувалися давні і нові сили. Діапазон наукової творчості Грушевського надзвичайно широкий, крім історії він досліджував допоміжні історичні дисципліни й археологію, історію української літератури, географію, право, етнографію й інші науки. Саме сьогодні,

в цей переломний момент в історії України, усі його ідеї, концепції мають величезне значення.

Своєю працею як історика і політичного діяча М. Грушевський закладав міцні підвалини сучасної української державності, тому Михайла Грушевського можна вважати будівничим Нової України.

З науковим повідомленням «Міжнародний статус Української Центральної Ради» виступив студент 1-ї групи 1-го курсу Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України **І. В. Миславський**. На його думку, актуальність зазначеної теми зумовлена тим, що український парламентаризм як політико-правове явище тісно пов'язаний із міжнародними відносинами. Саме міжнародна правосу́бектність Української Центральної Ради є тим фактором, на підставі якого ми можемо аналізувати легітимність її влади для інших держав. З моменту власного виникнення в березні 1917 р. інтереси діячів УЦР були сконцентровані навколо питання автономії України у складі Росії. З цієї причини першочерговим завданням для УЦР стало здобуття визнання перш за все з боку Тимчасового уряду. У цей період діячі УЦР не здійснюють спроб отримати статус автономії для України самостійно. Вони повною мірою були зорієнтовані на Тимчасовий уряд і не виявляли зацікавленості у встановленні контактів з іншими державами.

Жовтневий переворот 1917 р. призвів до знищення більшовиками Тимчасового уряду та підштовхнув УЦР до подальшої нормотворчості. Лише опинившись під загрозою знищення

та втрати влади, коли більша частина території України була захоплена більшовиками, УЦР звернула увагу на можливість отримання допомоги від інших країн та визнання її правового статусу. Як наслідок, у січні 1918 р. було прийнято IV Універсал, згідно з яким УНР отримала незалежність. Як наслідок, укладено Брестський мирний договір і встановлено дипломатичні відносини із країнами Четверного союзу. Але така часткова легітимізація УНР призвела до того, що вона підпала під вплив Німеччини та Австро-Угорщини.

Таким чином, міжнародно-правовий статус УЦР, як і будь-яке явище в державно-правовій історії України, виник не одразу, а мав велику кількість передумов. Розпочинати аналіз обраного питання доцільно з моменту прийняття IV Універсалу.

З науковим повідомленням «Вплив військового фактора на становлення українського парламентаризму» виступив студент 7-ї групи 1-го курсу Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України **Ю. Р. Канищев**. Доповідач, зокрема, зазначив, що армія в різні часи слугувала одним із визначальних факторів у процесі державотворення. Саме збройні формування були фундаментом для всіх політичних сил, які змагалися за владу в Україні в 1917–1921 рр. З цього контексту доцільно розглянути роль військових у формуванні українського парламентаризму.

У часи УЦР вплив військової сили простежується на прикладі військових з'їздів. Перший військовий з'їзд поряд із робітничим та селянськими з'їздами підтвердив повноваження УЦР. На

Другому військовому з'їзді було офіційно проголошено I Універсал. Одним із напрямів політики УЦР була українізація армії. У ході цього утворювалися полки імені Б. Хмельницького і П. Полуботка. А в часи Директорії дивізії Болбочана та Коновальця стали основою української армії.

Проте в цілому військовий контингент негативно вплинув на долю українського парламентаризму. Прикладами цього можуть бути збройний виступ самостійників, сваволя союзницьких військових частин в Україні, а також державний переворот Скоропадського. Але першопричиною цього була політика демілітаризації УЦР. Так, УЦР відмовилася від власних збройних сил, через що стала залежною від центральних країн Четверного союзу.

З науковим повідомленням «До проблеми визнання української держави у зовнішніх відносинах УЦР у кінці 1917 р. – на початку 1918 р.» виступила студентка 5-ї групи 1-го курсу Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України **С. С. Болдова**. Доповідачка акцентувала увагу на досить активній зовнішньополітичній діяльності Української Центральної Ради, яка розпочалася після прийняття нею III Універсалу, котрим проголошувалося утворення Української Народної Республіки. Це проявилось, зокрема, у проголошенні ноти Генерального секретаріату від 11 грудня 1918 р. «До всіх воюючих та нейтральних держав», переговорах з країнами Антанти. Свідченням реального визнання України як незалежної держави стало укладення 9 лютого 1918 р. «Мирного договору між Українською Народною Республі-

кою з однієї, а Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією і Туреччиною з другої сторони».

До міжкафедрального «круглого столу» за дорученням директора наукової бібліотеки Університету Н. П. Пасмор була підготовлена книжкова експозиція «Історія українського парламентаризму», на якій презентувалися нові книги та інші документи з фонду бібліотеки: видання, що розкривають витoki, особливості та сучасні тенденції становлення та подальшого розвитку парламентаризму в цілому, матеріали, які відображають діяльність Української Центральної Ради та біографії її діячів, списки членів Ради, її органів і структур, хронологію найважливіших подій 1917–1918 рр. Також були представлені монографії, у яких на документальних матеріалах державних інституцій періоду української революції початку ХХ ст. визначаються основні стадії законодавчого процесу, правила і прийоми створення та систематизації законодавчих актів, що на той час склалися і діяли. Експонувалися книги, що охоплюють широке коло проблем, які вирішує парламент у державному будівництві, становленні демократії, заохоченні народу до управління державою через своїх представників – депутатів.

Неабиякий інтерес учасників «круглого столу» викликали довідково-енциклопедичні видання історичних етапів становлення незалежності України та наявність у фондах бібліотеки документально-публіцистичних видань щодо діяльності Української Центральної Ради.

Учасники «круглого столу» також мали змогу ознайомитися з першим томом Великої української юридичної енциклопедії «Історія держави і права України». Видання було підготовлено Національною академією правових наук України, Інститутом держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого. Енциклопедія містить матеріали, що стосуються найбільш важливих подій, досвіду та традицій багатовікового українського державотворення, портрети видатних державних, політичних та громадських діячів доби Української Центральної Ради.

Матеріал підготував:

В. Д. Гончаренко, завідувач кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор