

**ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА
КОНСТИТУЦІЯМИ УКРАЇНИ (1917-1919 Р.)****Голосніченко Д.І.***доктор юридичних наук, доцент Національна академія внутрішніх справ України*

Стаття посвячена раскрытию вопросов правового регулирования организации и деятельности центральных органов власти по законодательству Украины 1917-1919 годов, периода революций и государственных переворотов.

The article is dedicated for opening questions of legal regulation of organization and activity central parts of the state for legislation of Ukraine 1917-1919 years? Of revolution and state upheavals.

Стаття присвячена розкриттю питань правового регулювання організації і діяльності центральних органів влади за законодавством України 1917-1919 років, періоду революцій і державних переворотів.

Ключові слова: універсал, конституція, з'їзд, легітимність

При розбудові незалежної Української держави ми маємо враховувати досягнення і помилки допущені в законодавстві різних періодів існування нашої країни. Особливий вплив на становлення української державності мали конституції та інші правові акти в період революцій на початку ХХ століття. Ми маємо за мету висвітлити цей період розвитку законодавства, яке регулювало організацію і діяльність органів влади в Україні, встановлювало їх повноваження. Адже ці боки організації органів влади досліджені ще недостатньо.

Значним чином на розвиток повноважень вплинули конституції України як у період її незалежності, так і за радянських часів. Після буржуазної революції, що відбулася в Російській імперії в лютому 1917 року, в Україні активізувалась політична боротьба за незалежність. Адже в цю пору отримали можливість легалізуватися політичні організації, а також інші об'єднання громадян. Розбудовується міжпартійний політичний блок "Товариство українських поступовців", ініціаторами заснування якого були М.Грушевський та С.Єфремов. Програмною метою цього блоку була перебудова України шляхом організації її як автономної республіки у складі Російської Федерації [1, с. 310-311].

3-4 березня 1917 року була створена Українська Центральна Рада, як орган політичної влади в Україні [2, с. 321]. Як правильно зазначається в літературі з історії держави і права України, Рада проіснувала недовго "та лишилися по ній повчальні уроки першопроходців, якими ми просто не маємо права нехтувати" [3, с. 3]]. В першому Універсалі, який було прийнято 10 червня 1917 р., зазначалося, що народ висловив бажання аби управління землями українськими належало українським зборам (сеймові). "Сказавши так, вони вибрали з-поміж себе нас, Українську Центральну

Раду, і наказали нам бути на чолі нашого народу, стояти за його права і творити новий лад вільної автономної України" [4]. В цьому ж документі визначалися повноваження даного органу, як такого, що має привести Україну до Установчих зборів та встановити народовладдя в державі. Цей орган мав право ухвалювати закони з подальшим санкціонуванням їх Тимчасовим урядом Росії. Повноваження Української Центральної Ради були підтверджені в Основах Тимчасового управління в Україні. В другому Універсалі УЦР зазначалося, що "Українська Центральна Рада, обрана Українським народом через його революційні організації" [5], тому її повноваження були цілком легітимними.

Основами Тимчасового управління в Україні, виробленими на підставі згоди з Тимчасовим урядом Росії від 3 липня 1917 р., створювався Вищий Краєвий орган управління – Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради, який формувався Центральною Радою, був відповідальний перед нею і затверджувався Тимчасовим урядом [6]. Саме в основах Тимчасового управління в Україні встановлювалися повноваження Генерального Секретаріату, як вищого органу управління та території України. Він мав право заміщувати всі урядові посади, передавати на санкціонування Тимчасового уряду Росії законодавчі акти, ухвалені УЦР. Генеральний Секретаріат установлював, які органи, в яких межах і в яких випадках мають зноситись безпосередньо з Тимчасовим урядом Росії. До компетенції цього органу відносилось також вирішення за узгодженням з Тимчасовим урядом питань у сфері фінансів і бюджету.

Після державного перевороту в Росії в жовтні 1917 року 4 грудня цього ж року Раднарком РРФСР видав "Маніфест до українського народу з ультимативними вимогами до Центральної Ради", яким поряд

із визнанням права народу України на самовизначення звинувачував дії УЦР стосовно її політики у власній державі. Зважаючи на цей виклик Росії, Українська Центральна Рада приймає IV Універсал, яким проголошує незалежність та зазначає, що “однині Українська Народня Республіка стає самостійною, ні від нікого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу. Зо всіма сусідніми державами, як то: Россія, Польша, Австрія, Румунія, Туреччина та інші, ми хочемо жити в згоді й приязні, але ні одна з них не може втручатися в життя Самостійної Української Республіки” [7]. Наслідком цього в останній день своєї роботи, 29 квітня 1918 р., УЦР прийняла Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) [8, с. 56-67], яка є взірцем Основного закону парламентської республіки. Поряд з визначенням і проголошенням основних прав і свобод людини та громадянина цей історичний документ мав величезне значення для розвитку парламентаризму, демократії і теорії повноважень, оскільки був оснований на теорії поділу влади, її легітимності та передбачав механізм стримування і противаг. В Конституції було проголошено, що вся влада походить від народу та здійснюється у порядку, визначеному в ній.

Верховним органом влади за Конституцією 1918 р. проголошувалися Всенародні збори, які мали безпосередньо здійснювати законодавчу владу та формувати уряд (Раду Народних Комісарів) і судову владу в УНР. До повноважень Всенародних зборів належало прийняття законів, встановлення податків, здійснення державних запозичень. Тільки за рішенням Всенародних зборів мали б здійснюватися призов до військової або міліційної служби, проголошення війни та ухвалення мирових угод, затверджуватися трактати політичні й економічні, що укладалися б іменем УНР. Всенародні Збори повинні були установлювати одиниці міри, ваги, визначати монетарну політику УНР.

Конституція 1918 р. передбачала такі робочі органи Всенародних зборів, як їх Президія, Рада Старшин, комітети, комісії. Передбачалися також “поодинокі фракції, зареєстровані Всенародними Зборами”. Ці органи мали повноваження обговорення законопроектів, внесення їх на розгляд Всенародних Зборів. У роботі Всенародних зборів мали б місце елементи безпосередньої демократії, адже за п. е ст. 39 Основного закону 1918 р. законопроекти могли б вноситися до Всенародних Зборів “безпосередньо виборцями-громадянами Республіки, в числі не менш 100 тисяч, писаними заявами, потвердженими через

громади і поданими Судові, що по проверці їх правильности передає цю пропозицію Голові Всенародних Зборів”. Тобто вважалося, що законопроекти вносяться на розгляд Всенародних Зборів громадянами.

П'ятий розділ Конституції 1918 р. присвячено органу виконавчої влади – Раді Народних Міністрів УНР. Згідно зі ст. 24 Конституції 1918 р. вища виконавча влада в УНР належить саме цьому органу, тобто уряду. Ст. 51 цього закону закріпила положення, щодо якого уряд отримує владу на основі делегування повноважень Всенародними Зборами і відповідальний перед ними: “дістає повновласть від Всенародних Зборів і тільки перед ними відповідає”. Орган вищої виконавчої влади здійснює управління справами та виконує повноваження в межах, визначених законодавством, не торкаючись питань, що належать до компетенції Народних Зборів, а також органів місцевого самоврядування (місцевої самоуправи).

Цікавою формою врядування націй і народностей за Конституцією 1918 р. є Національні союзи. Передбачалася їх певна автономія та у результаті цього відповідні повноваження, закріплені в VII розділі цього правового акта. Національні союзи мали право утворювати установчі збори (Національні збори) даної нації, а також виконавчий орган – національну раду. До повноважень національного союзу входили права на оподаткування своїх членів, під свою відповідальність робити позики, національні установчі збори мали право видавати постанови та визначати в них повноваження створюваних ними органів. Дані постанови мали затверджуватися Всенародними Зборами.

Передбачалися такі механізми стримувань і противаг, як погоджувача комісія, яка мала повноваження у випадку неузгодженості між Всенародними Зборами і Національним союзом проводити відповідні примирні процедури з метою знаходження компромісів між центром і автономією. Крім того, передбачалось запровадження адміністративної юстиції, адміністративні суди мали повноваження вирішувати спори, що виникали при розмежуванні повноважень між центральними органами влади, національними союзами та органами місцевого самоврядування.

Передбачалась розвинена судова система. Повноваження судової влади в рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства належали лише судовим установам. Найвищим судом республіки визнавався Генеральний суд УНР, повноваження новообраного суду повинні були здійснюватись протягом п'яти років. Він мав стати найвищою касаційною

інстанцією без адміністративних повноважень. Різновидність інших судів та їх повноваження мали встановлюватися чинним законодавством.

На протигагу Конституції УНР 1918 р. Основний закон Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі УСРР), прийнятий Президією III Всеукраїнського З'їзду Рад 10-14 березня 1919 року, декларував права і свободи не всіх громадян, а лише "працюючого і експлуатованого" народу. Ні про яку легітимність повноважень за даним правовим актом мова йти не може, адже з першої статті Конституції УСРР видно, що вона встановлює владу насилля, диктатури одного прошарку населення над іншим, "Українська Соціалістична Радянська Республіка, – зазначалося в даній статті, – є організація диктатури працюючих і експлуатуємих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками" [9, с. 140-145]. Держава, яка отримала владу в нелегітимний спосіб, перебрала на себе повноваження скасування приватної власності, усунування так званих панівних класів від державного будівництва, позбавлення частини своїх громадян свободи слова, зборів і спілок.

Органами влади в Україні за Конституцією УСРР стають Всеукраїнський З'їзд Рад Робітничих, Селянських і Червоноармійських депутатів, який скликався на рідше двох разів на рік, його робочим органом був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, органом управління – Рада Народних Комісарів. Конституція УСРР не чітко визначала повноваження органів влади і управління. Ст. 6 цього документа лише вказувала, які питання загальнодержавного значення відносяться до відома центральної державної влади в цілому. Крім того вказувалося, що центральна влада також має право вирішувати і ті питання, які не мають загальнодержавного значення. Влада на законодавчу та виконавчу не поділялась. Судовій владі даний законодавчий акт взагалі ніякої уваги не приділив.

Поряд з Всеукраїнським З'їздом Рад Робітничих, Селянських і Червоноармійських депутатів існував Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, який практично мав повноваження вищого органу влади в Україні. Ст. 10 Конституції прямо вказувала, що хоч з'їзд і має повноваження на здійснення вищої влади Української соціалістичної Республіки, однак "між двома з'їздами такою владою є В.Ц.В.К.Р."

Конституція УСРР створювалася під впливом рішення 1-го установчого з'їзду Комуністичної партії більшовиків України, який проголосив курс на об'єднання України з Росією, КП(б)У стає частиною Російської комуністичної партії (більшовиків), програмні рішення якої стають обов'язковими для КП(б)У. Безумовно, що рішення VII з'їзду про завоювання комуністичною партією безроздільного політичного панування та взяття фактичного контролю над їх роботою в Радах стосувалося і України [10, с. 585]. Втручання РКП(б) та КП(б)У в державне будівництво здійснювалось не тільки через програмні документи, але і безпосередньо. На засіданнях Раднаркому під головуванням В.І.Леніна досить часто обговорювались питання про хід боротьби червоної армії проти Української легітимної влади, він постійно піклувався, щоб пробільшовицькі сили в Україні отримували постійну підтримку з боку Росії. "За його вказівкою на Україну направлялись червоногвардійські загони петроградських, московських робітників, балтійських моряків, які поруч з українськими червоногвардійцями розвернули боротьбу проти військ Каледіна й Центральної ради" [11, с.261]. Сам текст Конституції УСРР 1919 року, а також умови, за яких приймався цей законодавчий акт, свідчать про нелегітимність повноважень як більшовицької держави України в цілому, так і створених у насильницький спосіб її органів влади.

Література:

1. Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посібник / Музиченко П. П. – [2-е вид., виправ. і доп.]. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 2000. – 662 с.
2. Іванов В. М. Історія держави і права України : навч. посібник / Іванов В. М. – К. : Атіка, 2007. – 728 с.
3. Копиленко О. Л. Держава і право України. 1917–1920 : навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
4. Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною суцього (I) (10.06.1917) // Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. – Травень (май). – № 9.
5. Нова Рада. – 1917. – 4 липня. – № 79.
6. Основи Тимчасового управління на Україні // Нова Рада. – 1917. – 18 липня. – № 90.
7. IV Універсал Української Центральної Ради // Вістник Ради Народніх Міністрів Української Народньої Республіки. – 1917. – 13 січня. – № 3.
8. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР)
9. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посібник для юрид. вищих навч. закладів і фак-тів : у 2 т. / Гончаренко В. Л., Рогожин А. Й., Святоцький О. Д. ; [за ред. В. Д. Гончаренка]. – К. : Ін Юре, 1997. – Т. 2: Лютий 1917 р. – 1996 р. – 1997. – С. 140-146.
10. Исаев И. А. История государства и права России : учебник / Исаев И. А. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2001. – 637 с.
- 11.180. Касименко А. К. История Украинской ССР / Касименко А. К. – К. : Наукова думка, 1965. – 488 с.