

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В. Гончаренко, член-кореспондент АПрН
України

Законодавчі органи в Українській Народній Республіці

Після Лютневої (1917 р.) революції влада в Україні майже вісім місяців належала Тимчасовому уряду Росії, який намагався контролювати територію колишньої Російської імперії, у тому числі тієї частини України, котра тривалий час входила до складу цієї імперії. Однак в Україні відразу ж після революції почали формуватися власні демократичні суспільно-політичні структури. Провідне місце серед цих структур посідала створена на цілком легітимних засадах Українська Центральна Рада (УЦР) — ліберально-демократична установа парламентського типу, яка залишила яскравий слід у боротьбі українського народу за національне відродження у своїй самостійній демократичній і незалежній державі¹.

¹ Дослідженню організації та діяльності Української Центральної Ради присвячено чимало праць монографічного характеру (див., напр.: *Копиленко О. Л.* «Сто днів» Центральної Ради. — К., 1992; *Мироненко О. М.* Світоч Української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. — К., 1995) і наукових статей, в яких розглядаються ті чи інші аспекти історії цієї установи (див., напр.: *Рогожин А. Й., Гончаренко В. Д.* Земельне законодавство Центральної Ради // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 2. — С. 52–60; *Логвиненко І. А., Гавриленко О. Д.* Центральна Рада та ідея автономії України // Вісник Університету внутрішніх справ. — 1996. — № 1. — С. 99–109; *Трофимович В. В.* Конституційний процес в Україні за доби Центральної Ради // Острозька академія. — Наукові записки. Сер. Право. — 2001. — Вип. 2. Ч. 1. — С. 229–234; *Подковенко Т.* Законодавча діяльність Центральної Ради // Тернопільська Академія народного господарства. Актуальні проблеми правознавства. — Тернопіль, 2001. — Вип. 3. — С. 122–129; *Захарчук А. С.* Українська Центральна Рада: до питання державно-правового статусу та проблеми періодизації // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К., 2001. — Вип. 11. — С. 63–73; *Рум'янець В. О.* Виникнення Центральної Ради та її перетворення на орган самоврядування України // Актуальні проблеми державного управління. — Х., 2002. — № 3(14). — С. 26–34; *Захарчук А.* Українська Центральна Рада в період зламу монархічної державно-правової традиції Росії // Вісник Львівського університету. — Сер. юрид. — Львів, 2002. — Вип. 37. — С. 134–141; *Матвієнко В.* Центральна Рада: федералістські ідеї та інтеграційна політика // Пам'ять століть. — 2003. — № 5. — С. 88–95; *Єрмолаєв В. М.* Про законодавчу діяльність Української Центральної Ради // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2004. — № 1. — С. 177–182.)

УЦР була заснована в Києві на початку березня 1917 р. як міська громадська організація. У квітні 1917 р. відбувся широкопредставницький Всеукраїнський національний конгрес, який став важливим кроком у процесі перетворення УЦР на загальноукраїнський представницький громадсько-політичний орган. Це проявилось, зокрема, у тому, що конгрес обрав новий склад УЦР в кількості 118 осіб — представників від українських губерній, деяких великих українських громад за межами України, а також політичних партій, громадських та культурно-освітніх організацій. Головою УЦР було обрано М. Грушевського¹.

Оскільки Всеукраїнський національний конгрес надав УЦР право кооптувати до свого складу нових членів (таке право було значно розширено «Наказом Українській Центральній Раді» від 23 квітня 1917 р.) УЦР у подальшому використала це право і тому представництво в УЦР значно зросло. Так, у травні-липні 1917 р. до УЦР були кооптовані всеукраїнські ради військових, селянських, робітничих депутатів, обраних відповідними з'їздами, а також генеральний військовий комітет. На початок серпня 1917 р. розрахунковий склад УЦР мав вже 798 мандатів². Однак реальна кількість членів УЦР була дещо меншою. Так, за даними мандатної комісії шостих загальних зборів УЦР (відбулися 5–9 серпня 1917 р.), в їх роботі брали участь 639 дійсних членів УЦР і чотири кандидати з правом вирішального голосу³. В той же час слід зазначити, що хоча УЦР й мала досить представницький характер, однак вона так ніколи і не обиралася на основі загального, прямого, рівного виборчого права. Тому з огляду на це видається проблематичним називати УЦР класичним парламентом в його сучасному розумінні.

Упродовж кількох місяців існування УЦР були сформовані її організаційні структури. Так, ще у березні 1917 р. з'явилися такі перші структури УЦР, як Президія (до неї входили Голова УЦР, два його заступники, писар і скарбник) і дев'ять комісій. 23 квітня 1917 р. другі загальні збори УЦР прийняли «наказ Українській Центральній Раді», згідно з яким вищим органом УЦР вважалися її загальні збори, які «визначають напрям і характер всієї роботи УЦР»⁴. Відповідно «Наказу» збори мали бути чергові та екстрені. При цьому чергові загальні збори УЦР мали відбуватися

¹ Див.: Довідник з історії України (А-Я) / За заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста. – 2-е вид., доопр. і доп. – К., 2001. – С. 953.

² Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. – К., 1996. – Т. 1. – С. 11.

³ Див.: Там само. – С. 241.

⁴ Там само. – С. 71.

не рідше одного разу на місяць, а екстрені — в разі нагальної потреби¹. Впродовж сесії УЦР відбувалося по декілька її загальних зборів.

Практика роботи вже перших загальних зборів УЦР показала, що для забезпечення ефективної роботи цієї установи потрібно було сформувавши її виконавчий орган. Ним став Комітет УЦР, перший склад якого було обрано загальними зборами УЦР 8 квітня 1917 р. у складі Президії УЦР і 17 членів. Права і обов'язки Комітету УЦР визначалися у «Наказі» від 23 квітня 1917 р. Поступово роль Комітету УЦР підвищувалася. Внаслідок цього постановою п'ятих загальних зборів УЦР від 29 червня 1917 р. Комітетові УЦР було надано право «взагалі вирішення всіх негайних справ, що належать до компетенції Центральної Ради»². В той же час у зазначеній постанові було встановлено таке правило: «2. Справи, що належать до компетенції Центральної Ради, вирішені Комітетом під час перерви сесії і переведені в життя, подають на найближчій сесії Центральної Ради до затвердження»³. Цією ж постановою склад Комітету УЦР визначався у кількості 40 осіб. Починаючи з липня 1917 р. Комітет УЦР іменується Малою радою. 1 серпня 1917 р. на засіданні Малої ради було затверджено її власний регламент, який ретельно регулював порядок діяльності Малої ради⁴. Цей же документ передбачав створення комісії Малої ради «для розгляду і підготовки різних справ»⁵. Поступово Мала рада почала «відігравати провідну роль у діяльності Центральної ради... Мала рада увібрала в себе органічні риси Великої ради, однак її засідання виявилися продуктивнішими, ніж загальні збори»⁶.

Таким чином, за півроку свого існування УЦР сформувалась як загальноукраїнський представницький орган, котрий функціонував як у розширеному складі (загальні засідання Центральної ради), так і у більш вузькому складі (засідання Малої ради) і виступав ззовні певною мірою на кшталт установи парламентського типу. Як провідна політична сила в Україні УЦР все більше перетворювалась на лідера українського національного визвольного руху, борця за національно-територіальну ав-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали – Т. 1. – С. 71. За період існування УЦР відбулося дев'ять її загальних зборів, а саме: I – 6–8 квітня 1917 р.; II – 22–23 квітня 1917 р.; III – 7–9 травня 1917 р.; IV – 1–3 червня 1917 р.; V – 20 червня–2 липня 1917 р.; VI – 5–9 серпня 1917 р.; VII – 29 жовтня–2 листопада 1917 р.; VIII – 12–17 грудня 1917 р.; IX – 15–25 січня 1918 р.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – С. 144.

³ Там само. – С. 144.

⁴ Див.: Там само. – С. 208–210.

⁵ Там само. – С. 210.

⁶ Там само. – С. 17–18.

тономію України у складі демократичної федеративної Росії, що втілювалося у різноманітних документах (відоzwi, заклики, декларації тощо), прийнятих в досліджуваній час УЦР. Найбільш виразно цю ідею було зафіксовано у I Універсалі УЦР, прийнятому нею 10 червня 1917 р. У I Універсалі УЦР визначила одним з своїх головних завдань «бути на чолі нашого народу, стояти за його права й творити новий лад вільної автономної України»¹.

Наприкінці жовтня 1917 р. внаслідок захоплення більшовиками влади в Петрограді Тимчасовий уряд було повалено і проголошено встановлення диктатури пролетаріату. Характеризуючи ситуацію, що склалася в країні після більшовицького перевороту, М. Грушевський на засіданні Малої ради 7 листопада 1917 р. зазначав: «Грізний момент кривавої боротьби в Росії і на Україні, коли нема центральної власті, коли постала і все шириться громадянська війна, що переходить уже і на Україну, вимагає від українських партій рішучих кроків, щоб зміцнити владу, зробити Україну базою революції і звідси боронити здобуток революції в цілій Росії»².

Враховуючи ситуацію в країні, УЦР прийняла свій III Універсал, в якому проголошувалось, зокрема: «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою»³. В III Універсалі визначалося й місце УЦР в цій республіці і зазначалося: «До Установчих зборів України вся влада творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству — Генеральному секретаріатові України»⁴.

Отже, з утворенням Української Народної Республіки діяльність УЦР тепер уже як повновладного представницького законодавчого органу, практично парламенту вступила в новий етап, головним змістом якого стала державотворчість, спрямована перш за все на розбудову демократичної влади в незалежній Україні⁵. Організація діяльності УЦР на цьому етапі продовжувала регулюватися «Наказом Українській Центральній Раді» від 23 квітня 1917 р., а також наступними правовими актами, які стосувалися тих чи інших питань діяльності УЦР. Так, 25 листопада Мала рада прийняла «Закон про утримання Центральної Ради

¹ Винниченко В. К. Відродження нації: В 3 ч. / Репринт. вид. 1920 р. — К.; 1920. — Ч. 1. — С. 220.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 1. — С. 396.

³ Там само. — С. 398.

⁴ Там само. — С. 398.

⁵ «Українським парламентом» називає Центральну Раду Т. Гунчак (див.: Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. Нариси політичної історії. — К., 1993. — С. 140.)

за державний рахунок», в якому зазначалось: «1. Центральна рада утримується за кошт Української Республіки»¹. 9 квітня 1918 р. УЦР прийняла закон про надання бібліотеці Центральної Ради права безмитного придбання книжок та інших видань з-за кордону². 16 квітня 1918 р. УЦР прийняла закон «Про недоторканість особи членів Центральної ради», в якому, зокрема, зазначалося: «1. Члени Української Центральної ради не підлягають відповідальності за голосування, за висловлені думки і взагалі за діяльність, зв'язану з виконанням обов'язків членів Центральної ради як в самому парламенті (курсив мій. — В. Г.), так і поза ним»³. Члени УЦР наділялися імунітетом проти арештів, притягнення їх до карного слідства і суду без дозволу Центральної Ради⁴. Вони дійсно «користувалися такими ж правами, як і «класичний» парламент»⁵.

Прийшовши до влади після прийняття III Універсалу, УЦР розгорнула активну роботу щодо втілення в життя широкої програми перетворень в Україні, проголошених в III Універсалі УЦР. Так, у III Універсалі проголошувалося скасування приватної власності на землю, встановлювалися восьмигодинний робочий день, контроль над виробництвом, зазначалося, що в УНР забезпечуються свобода слова, друку, віри, зборів, союзів, страйків, а також недоторканність особи і помешкання, можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами. Для національних меншин III Універсал проголошував національно-персональну автономію.

Програмні положення III Універсалу втілено в законодавчих актах УЦР. Та це і не випадково, бо однією з найголовніших функцій УЦР стала законодавча. Причому згідно з законом від 25 листопада 1917 р. «Про виключне право Центральної ради видавати законодавчі акти УНР» УЦР надавалося «виключне і неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки»⁶. Після приходу УЦР до влади і до кінця квітня 1918 р. нею було прийнято, за підрахунками В. Єрмолаєва, близько 100 правових актів⁷. Ці акти стосувалися питань як державного, так і соціально-економічного будівництва в країні. Одним з перших правових актів УЦР в галузі державного будівництва став закон «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки», затвер-

¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 1. — С. 478.

² Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. — К., 1997. — Т. 2. — С. 258.

³ Там само. — С. 282. Як бачимо, у цьому законі Центральна Рада прямо називається «парламентом».

⁴ Див.: Там само. — С. 282.

⁵ Подковенко Т. Вказ. праця. — С. 125.

⁶ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 1. — С. 227.

⁷ Див.: Єрмолаєв В. М. Вказ. праця. — С. 182.

джений у листопаді 1917 р.¹ 2 грудня 1917 р. УЦР прийняла закон «Про утворення Генерального Суду», в якому визначалися основні засади організації та діяльності цієї гілки влади в УНР². Законодавчі акти УЦР в галузі державного будівництва приймалися і в наступні місяці.

Найважливіше місце серед цих актів, безперечно, належить IV Універсалу, прийнятому УЦР 11 січня 1918 р. Саме в цьому Універсалі УНР була проголошена незалежною державою. «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу»³. Серед найголовніших правових актів УЦР в галузі державного будівництва слід назвати закони від 9 січня 1918 р. «Про національно-персональну автономію»⁴, від 6 березня 1918 р. «Про адміністративно-територіальний поділ України»⁵. Враховуючи важливе значення для відродження української національної державності питання громадянства, УЦР прийняла на початку березня 1918 р. закони «Про громадянство УНР» і «Про реєстрацію громадянства УНР»⁶.

УЦР належить і низка законодавчих актів соціально-економічної спрямованості. Приділяючи велику увагу аграрному питанню, УЦР 31 січня 1918 р. затвердила «Тимчасовий земельний закон»⁷. Враховуючи інтереси робітників, УЦР ухвалила 7 лютого 1918 р. закон «Про 8-годинний робочий день». УЦР приймала також закони, що стосувалися грошової системи, оподаткування тощо. Правотворча діяльність УЦР поширювалась і на основні галузі права. Так, якщо говорити про кримінальне право, то слід перш за все відзначити скасування III Універсалом УЦР смертної кари. 1 грудня 1917 р. УЦР прийняла закон «Про амністію». І все ж таки вінцем досягнень УЦР в законодавчій діяльності як парламенту УНР слід вважати прийняту нею в останній день існування УЦР — 29 квітня 1918 р. — Конституцію УНР (мала офіційну назву «Статут про державний устрій, права і вільності УНР»)⁸.

¹ Див.: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – С. 413–432.

² Див.: Там само. – С. 497.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 2. – С. 103.

⁴ Див.: Там само. – С. 99–101.

⁵ Див.: Там само. – С. 181–182.

⁶ Див.: Там само. – С. 173–174, 177–178.

⁷ Див.: Там само. – С. 128–130. Докладніше про цей закон див.: *Рогожин А. Й., Гончаренко В. Д.* Вказ. праця. – С. 52–60.

⁸ Див.: Хрестоматія з історії держави і права України / За ред. В. Д. Гончаренка. – 3-є вид., перероб. / Укладачи В. Д. Гончаренко, О. Д. Святоцький. – К., 2003. – С. 296 (далі – Хрестоматія...).

Аналіз тексту Конституції УНР 1918 р. дає підстави зробити висновок про те, що вона була дійсно позбавлена як ідеологічного, так і пропагандистського забарвлення¹. Одне з центральних місць в Конституції УНР посідали права людини. В ній також давалась відповідь на питання про верховний орган законодавчої влади в Україні. Відповідно до статті 23 Конституції УНР 1918 р. «верховним органом влади в УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР»². Всенародним Зборам в Конституції присвячено цілий IV розділ Конституції, який мав назву «Всенародні Збори Української Народної Республіки» і включав ст. ст. 27–49. В зазначеному розділі перш за все визначався порядок формування Всенародних Зборів. У ст. 27 Конституції говорилося: «Всенародні Збори вибираються загальним голосуванням всіх, хто користується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений»³. Конституція також визначала предмети виключного відання Всенародних Зборів, порядок розгляду законопроектів і деякі інші важливі питання організації та діяльності Всенародних Зборів. Згідно з Конституцією, керував роботою Всенародних Зборів їх Голова, який обирався Всенародними Зборами. Крім того, відповідно до ст. 35 Конституції «Голова Всенародних Зборів, як їх представник, іменем Республіки сповнює всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки»⁴. Тим самим Голова найвищого органу законодавчої влади УНР за Конституцією частково наділявся функціями глави держави — президента⁵.

Відповідно до Конституції 1918 р. УНР стала класичною парламентською республікою⁶. Але, на жаль, реалізувати на практиці цю Конституцію не вдалося. Наприкінці квітня 1918 р. хліборобський конгрес, який відбувся у Києві, обрав П. Скоропадського гетьманом України. УЦР була розпущена підписаною П. Скоропадським 29 квітня 1918 р. «Грамотою до всього українського народу»⁷, а всі видані нею законодавчі акти скасовані.

Внаслідок низки причин влада гетьмана П. Скоропадського виявилася недовготривалою. 14 грудня 1918 р. він зрікся влади і виїхав за

¹ Див.: *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Держава і право України. 1917–1920: Навч. посіб. – К., 1997. – С. 78.

² Див.: *Хрестоматія...* – С. 297.

³ Див.: *Там само...* – С. 298.

⁴ *Там само.* – С. 299.

⁵ Див.: *Шаповал В. М.* Ідея розподілу влади у конституційній теорії і практиці в Україні (історико-правовий аспект) // *Вісник Академії правових наук України.* – 1994. – № 2. – С. 32.

⁶ Див.: *Копиленко О. Л.* Вказ. праця. – С. 142.

⁷ Див.: *Хрестоматія...* – С. 305.

кордон. 26 грудня 1918 р. було проголошено відновлення УНР. В ухваленій в цей день «Декларації Української Директорії» проголошувалось, що Директорія є «Верховна Влада Української Народної Республіки»¹. Таким чином, в історії українського державотворення розпочався новий етап — «Друга» Українська Народна Республіка (період Директорії). В цей період здійснювались пошуки прийнятої моделі найвищого представницького законодавчого органу України. Найближче до представницької законодавчої установи парламентського типу за часів Директорії наблизився так званий Конгрес трудового народу, сесія якого відкрилася 23 січня 1919 р. і тривала до 28 січня 1919 р.² Основою для обрання депутатів на Конгрес трудового народу стала затверджена Директорією 5 січня 1919 р. Інструкція про вибори до Конгресу. Згідно з нею на Конгрес потрібно було обрати 592 депутатів, а саме: 377 — від селян, 118 — від робітників, 33 — від трудової інтелігенції, 65 — від західноукраїнських земель³. Реально ж на Конгрес трудового народу прибуло, за одними даними, близько 400 депутатів, за іншими — не більше 300 депутатів⁴. Наводяться також дані про те, що на Конгрес трудового народу 23 січня 1919 р. прибуло понад 400 депутатів, з них 65 від Західноукраїнської Народної Республіки⁵. Дослідивши всі обставини, пов'язані з нормами представництва на Конгрес трудового народу, самими виборами, О. Копиленко і М. Копиленко дійшли висновку про те, що «Конгрес порівняно з Центральною Радою має більш підстав вважатися передпарламентом через те, що він формувався на основі хай і неповноцінного, але і територіального представництва»⁶. «Всеукраїнським Передпарламентом» називає Конгрес трудового народу І. Нагаєвський⁷. Ю. Є. Вовк вважає, що Конгрес трудового народу був своєрідним парламентом, сформованим із представників селян, робітників і трудової інтелігенції⁸.

¹ Хрестоматія... — С. 317.

² Див.: *Кравчук К.* Будівництво державного апарату Директорії // Актуальні проблеми правознавства. — Тернопіль, 2002. — Вип. 4. — С. 83.

³ Див.: *Подковенко Т.* Законодавча діяльність Директорії // Актуальні проблеми правознавства. — Тернопіль, 2002. — Вип. 4. — С. 115.

⁴ Див.: *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Вказ. праця. — С. 124.

⁵ Див.: *Рум'янець В. О.* До питання про форму Української держави доби Директорії // Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 7. — С. 152.

⁶ *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Вказ. праця. — С. 126.

⁷ Див.: *Нагаєвський І.* Історія Української держави двадцятого століття. — К., 1994. — С. 205.

⁸ Див.: *Вовк Ю.* Державне будівництво за часів Директорії Української Народної Республіки (1918–1920 рр.) // Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮІ ТАНГ. Випуск 3. — Тернопіль, 2001. — С. 36.

Конгрес трудового народу розглянув важливі питання подальшого державотворення в Україні. Так, були заслухані доповіді про роботу Директорії, про діяльність уряду, про оборону України, про становище на селі тощо¹. 28 січня 1919 р. в останній день своєї роботи Конгрес трудового народу прийняв «Закон про форму влади в Україні». Згідно з ним вся вища влада в Україні передавалась Директорії. Їй же надавалося право видавати закони з їх наступним затвердженням черговою сесією Конгресу трудового народу. Виконавча влада в Україні покладалася на Раду Народних Міністрів, яка визнавалася підзвітною Конгресу трудового народу, а в перервах між його сесіями — Директорії². Для підготовки законопроектів до наступної сесії Конгресу (планувалася бути скликаною через місяць) створювались комісії: по обороні республіки, земельна, освітня, бюджетна, закордонних справ, харчових справ³. В «Законі про форму влади в Україні» містилося дуже важливе для розбудови українського парламентаризму положення, згідно з яким «в цілях закріплення демократичного ладу правительством Української Народної Республіки, разом з комісіями, має підготувати закон для виборів Всенародного парламенту Незалежної Соборної Української Республіки»⁴. Отже, Конгрес трудового народу орієнтував державні органи України на створення умов для побудови в Україні системи влади на чолі з всенародно обраним законодавчим органом — Всенародним Парламентом. На жаль, унаслідок великої кількості внутрішніх і зовнішніх несприятливих умов для розбудови української державності за часів Директорії не вдалося зібрати ні наступний Конгрес трудового народу, ні всенародний Парламент Української Народної Республіки. Вже з початку лютого 1919 р. для Директорії, за словами В. Винниченка, почалося її «“вагонне” животіння, блукання по станціях, містечках, без притулку, без ладу, без війська, без території й з ворогами з усіх боків»⁵. Зрозуміло, що за таких складних для Директорії умов розбудовувати систему органів влади з класичним поділом її на гілки, у тому числі з авторитетним парламентом європейського типу, не було ніякої можливості. Хоча окремі спроби законодавчо визначитися з найвищим законодавчим органом УНР не припинялися, зокрема, впродовж 1920 р. Так, 14 лютого 1920 р. Рада

¹ Див.: *Мироненко О. М.* Конгрес трудового народу // *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К., 2001. – Т. 3: К-М. – С. 257.

² Див.: *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України.* – К., 1992. – С. 110.

³ Див.: Там само.

⁴ Там само.

⁵ *Винниченко В. К.* Відродження нації. Ч. III. – Київ-Відень, 1920. – С. 293.

Народних Міністрів ухвалила «Тимчасовий Закон про державний лад і порядок законодавства в Українській Народній Республіці», яким передбачалося створення Державної Народної Ради — загальнодержавного законодавчого (представницького) органу з правом контролю за діяльністю уряду, затвердження бюджету і контролю за його виконанням. Однак закон не набрав чинності, оскільки він не був схвалений Головою Директорії С. Петлюрою¹. Ще однією спробою створити парламент в Україні стало прийняття 12 листопада 1920 р. двох законів: «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства УНР» і «Про Державну Народну Раду УНР», де закріплювалась модель президентсько-парламентської республіки². Так, за законом «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» верховна влада в УНР «тимчасово організується шляхом нижчезазначеного розмежування та координування вищих Державних функцій поміж Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів»³. Головна роль у законодавчому процесі відводилась Директорії УНР в особі Голови Директорії. Річ у тім, що згідно з ст. 2 цього закону саме Директорія в особі її Голови затверджувала ухвалені Державною Народною Радою закони⁴. Тим самим нанівець зводилось і ставало по суті декларацією положення закону від 12 листопада 1920 р. «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки» про те, що «законодавча влада в Українській Народній Республіці належить Державній Народній Раді»⁵. Надання такої першості у законодавчому процесі Директорії можна пояснити, зокрема, тим, що склалась практика, відповідно якої саме Директорією було прийнято більшість законодавчих актів досліджуваного періоду⁶.

Разом з тим слід зазначити, що згаданий закон ретельно регулював організацію та діяльність Державної Народної Ради як законодавчого органу УНР. Так, цей закон складався з 45 статей, розміщених в наступних розділах: I. Про Державну Народну Раду та її склад. II. Особисті права членів Державної Народної Ради. III. Порядок скликання сесії та вибори Президії

¹ Див.: Мільчакова О. Представницькі (законодавчі) установи в історії України // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2004. – № 8. – С. 21.

² Див.: Історія держави і права України: Підручник / А. С. Чайковський (кер. авт. кол.), В. І. Батрименко, Л. О. Зайцев, О. Л. Копиленко та ін.; За ред. А. С. Чайковського. – К., 2003. – С. 291.

³ Хрестоматія ... – С. 327.

⁴ Див.: Там само. – С. 328.

⁵ Там само. – С. 330.

⁶ Про цю діяльність Директорії докладніше див.: Подковенко Т. Законодавча діяльність Директорії // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С. 80–84.

ДНР. IV. Про компетенцію Державної Народної Ради. V. Про порядок ведення справ Державної Народної ради. VI. Про прилюдність засідань Державної Народної Ради. VII. Про внутрішній устрій Державної Народної Ради¹. Аналіз змісту закону від 12 листопада 1920 р. «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки» дає підстави стверджувати, що за цим законом організації та діяльності Державної Народної Ради були притаманні найтиповіші риси законодавчого органу парламентського типу. Однак реалізація на практиці положень законів від 12 листопада 1920 р. так і не відбулася, оскільки наприкінці 1920 р. влада Директорії впала. В той же час слід зазначити, що з точки зору історії представницьких законодавчих органів України цікавими видаються два проекти Конституції, підготовлені наприкінці існування УНР доби Директорії². Обидва проекти базувалися на засадах поділу влади і передбачали функціонування парламенту в Україні як парламентській республіці³. Але проекти Конституції України так і залишилися проектами, ставши, проте, «складовою частиною скарбниці національної конституційної думки»⁴.

Надійшла до редколегії 15. 12. 05

В. Лозо, доцент НЮА України

Правова охорона річок в історії екологічного законодавства ЄС

Україна зробила свій європейський вибір. Взаємини України з ЄС засновані головним чином на Угоді про партнерство і співробітництво 1994 р.⁵ Базовий підхід ЄС до нашої країни був викладений у Загальній Стратегії 1999 р.,⁶ одна з основних цілей якої — вирішувати загальні

¹ Див.: Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – С. 117–122.

² Див.: Там само. – С. 126–219.

³ Див.: *Шатовал В. М.* Ідея розподілу влад у конституційній теорії і практиці в Україні (історико-правовий аспект) // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 36.

⁴ Конституція незалежної України: Навч. посіб. Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. – К., 2000. – С. 29.

⁵ Див.: Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами, 16 червня 1994 р. – К., 1999. – С. 28.

⁶ Див.: www.delukr.ccc.eu.int