

О. І. Домбровський

кандидат історичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін
та міжнародного права

ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ (КВІТЕНЬ-ГРУДЕПЬ 1918 р.)

У розбудові сучасної незалежної правової держави виняткову роль відіграє законотворча діяльність, яка має враховувати використання світового та національного досвіду. Певної уваги заслуговує законодавча практика періоду національно-визвольних змагань в Україні 1917—1920 рр., зокрема періоду Гетьманату П. Скоропадського. Окремі аспекти діяльності гетьманської адміністрації знайшли відображення у працях Копиленка О. Л., Верстюка В. Ф., Остатка Т. М., Солдатенка В. Ф. та інших [2].

29 квітня 1918 р. в Україні до влади прийшов Павло Скоропадський, обраний на хліборобському з'їзді Гетьманом. Нова адміністрація зробила спробу повернення старого соціально-економічного ладу, і виникло питання про скасування попереднього законодавства, прийнятого Центральною Радою.

Найбільш показова в цьому плані доля закону про національно-персональну автономію, ухваленого Центральною Радою. Як відомо, Гетьман виходив не з «національного», а «територіального» розуміння держави. У «Споминах» П. Скоропадський писав: «В національному питанні вважав потрібним найсильніше підтримувати українські національні змагання, але не підтримувати в українцях особливої ненависті до Росії і не накидати силоміць української культури, знаючи, що для розвою всякої культури далеко більш корисний її повільний органічний зріст, ніж поверхове і примусове прищеплювання. Засвоювання українцями шовіністично-націоналістичних тенденцій я вважав з державного боку шкідливим, бажаючи натомість розвитку територіально-державницького патріотизму» [3, с. 84].

Звичайно, така позиція П. Скоропадського привела до того, що на початку липня 1918 р. закон про національно-персональну автономію та закон про українське громадянство були скасовані. Крім того, офіційні роз'яснення з приводу чинності попереднього законодавства надходили й з боку відповідних відомств. Так, 16 травня міністерство праці розповсюдило циркуляр «Про закони, циркуляри і розпорядження Російського Уряду і Центральної Ради» з повідомленням, що всі акти стосовно робітничого питання, «якщо вони не скасовані Урядом Української Держави», зберігають свою чинність [3, с. 106].

Законодавча діяльність гетьманської адміністрації розпочалася з того, до чого Центральна Рада підійшла лише в останні тижні свого існування, — з визначення правових основ самого процесу законотворчості. Так, уже в «Законах про тимчасовий державний устрій України» в загальних рисах було окреслено його принципові засади, причому одразу ж декларувалося, що «Українська Держава керується на твердих основах законів, виданих в установленій черзі». Встановлювалося також, що «після положення законів надається обов'язкова сила від часу, призначеного для того в самім законі», а скасувати закон можна було «тільки силою закону». Що ж до процедури розробки законів, то їх мали готувати відповідні міністерства й передавати «на обміркування Раді Міністрів», а «по її ухвалі» законопроекти остаточно затверджувалися гетьманом [4, с. 107].

2 червня ці загальні положення набули подальшого розвитку в спеціальному акті — законі «Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, обговорення, затвердження їх та про форму і порядок оголошення законів». У цьому законі встановлено функції Уряду в процесі законотворчості, керівництво яким покладалося на Державну канцелярію й особисто Державного секретаря. Саме він безпосередньо подавав законопроект на розгляд Ради Міністрів. Цей закон передбачав навіть висновок Міністерства фінансів із приводу тих законопроектів, які потребували додаткових асигнувань із державного бюджету. Деякі законодавчі проблеми лишилися поза межами цього закону й регламентувалися окремими актами. Наприклад, ще 20 травня Рада Міністрів ухвалила постанову «Про повноваження Міністра шляхів в справах адміністративного законодавства та визначення його компетенції», якою делегувала йому право приймати з деяких питань залізничного господарства постанови й розпорядження, «що мали обов'язкову силу закону» [1, с. 11].

За місяць до падіння гетьманства П. Скоропадський у своїй черговій «Грамоті до Українського народу» від 22 жовтня 1918 р. встиг підбити певні підсумки законодавчої діяльності Української Держави: «В області внутрішнього життя Наше правительство видало ряд законів, котрі кладуть міцну основу для майбутньої державності України. Було видано закони про громадянство, про встановлення Державного Сенату, про заведення двох українських університетів, вироблено законопроект про встановлення Української Академії Наук і Мистецтв; видано було закони, що кладуть міцну основу створенню своєї армії й флота, поліпшено становище всіх працівників судового відомства, народних учителів і духовенства; видано закон про порядок виборів в земські і міські установи, заведено державний земельний банк і за цей час видано більше 400 інших законодатних актів, метою котрих являлось упорядкування політичного й економічного життя України. Наслідки всіх заходів незабаром виявились у загальному підвищенні економічного і культурного добробуту краю, що являється головною запорукою тривалості самої держави» [1, с. 44].

Література

1. Законодательные акты Украинской державы 1918 года. Апрель- июнь. — Одесса: Практ. правоведение, 1918. — 62 с.
2. Верстюк В., Осташко Т. Діячі Української Центральної Ради. Біографічний довідник / В. Верстюк, Т. Осташко. — К. : Б. в., 1988. — 263 с.; Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917-1920 / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. — К. : Либідь, 1997. — 208 с.; Солдатенко В. Ф. Українська революція: концепція та історіографія / В. Ф. Солдатенко. — К. : Пошуково- видавниче агентство «Книга Нам 'яті України», 1997. — 416 с.
3. Скоропадський П. Спогади / П. Скоропадський. — Київ : Філадельфія, 1995. — 494 с.
4. Копиленко О. Л. Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917-1920 / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. — К. : Либідь, 1997. — 208 с.