

тивно-економічного характеру в силу того, що вони виступають в якості фінансового бар'єру на торгових шляхах і виражаються в матеріальних витратах, які покладаються на суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності.

Нині доведено, що даному заходу притаманна не лише фіскальна, а й регулятивна функція. ПДВ та акцизи, які накладаються на товари, що імпортуються виконують дві функції:

1) регулюють зовнішньоекономічну діяльність з метою створення рівних умов для конкуренції вітчизняних та імпортованих товарів на внутрішньому ринку;

2) сприяють поповненню доходної частини державного бюджету.

Отже, підсумовуючи викладене слід зробити наступні висновки: заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності адміністративно-економічного характеру мають суттєве значення для доходної частини державного бюджету. Зі всіх нетарифних обмежень лише вони в повній мірі зараховуються в бюджет держави і допомагають ефективному здійсненню митними органами фіскальної функції. Правова природа зазначених заходів об'єднує такі різновиди, як митний характер (при використанні захисних мит), податковий характер (при застосуванні ПДВ), а також характер, який притаманний зборам як формі обов'язкових платежів.

<sup>1</sup> Бороздин Ю. В. Стоимостные отношения в социалистической экономике. – М., 1988. – С. 4.

<sup>2</sup> Международные экономические отношения: учебник для вузов / Под ред. В. Е. Рыбалкина. – М., 2001. – С. 329.

<sup>3</sup> Чиреев А. П. Международная экономика: в 2 ч. Учебное пособие для вузов. – М.: 1997. – Ч. 1. Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства. – С. 68.

<sup>4</sup> Свихунов В. Г. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности: Учеб. пособие. – М., 2004. – С. 16.

<sup>5</sup> Козырин А. Н., Шепенко Р. А. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. – М.: Спарк, 1999. – С. 39-40.

<sup>6</sup> Козырин А. Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование): Дис... д-ра юрид. наук. – М., 1994. – С. 4.

### Резюме

У статті досліджені питання впливу заходів нетарифного регулювання адміністративно-економічного характеру на ціну товару та аналізується їх значення для доходної частини державного бюджету.

**Ключові слова:** зовнішньоторгові операції, заходи, демпінг, ціна, митні платежі.

### Резюме

В статье исследуются вопросы влияния мероприятий нетарифной регуляции административно-экономического характера на цену товара и анализируются их значения для доходной части государственного бюджета.

**Ключевые слова:** внешнеэкономические операции, меры, демпинг, цена, таможенные платежи.

### Summary

In the article the questions of influence of measures of the untariff adjusting of administratively-economic character are investigated on the cost of commodity, and analyzed their values for profitable part of the state budget.

**Key words:** foreign trade operations, measures, dumping, price, custom payments

Отримано 19.07.2010

## Н. Л. ОМЕЛЬЧЕНКО

*Наталія Леонідівна Омельченко, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## НАПРЯМИ ТА ВИДИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПЕРІОД ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ, ГЕТЬМАНАТУ ТА ДИРЕКТОРІЇ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Однією з найголовніших ознак демократичного розвитку суспільства і держави є функціонування парламенту – органу загальнонародного представництва, головним призначенням якого є законотворення. Від того, наскільки ефективно парламент виконує своє функціональне призначення, безпосередньо залежить якість прийнятих ним законів.

Сьогодні в Україні відбуваються досить складні й неоднозначні процеси політико-правового життя. Адже в умовах конституційної реформи, яка зумовлювалася, супроводжувалася суперечливими процесами, пов'язаними зі змінами форми правління, з одного боку, спостерігається певне підвищення ролі парламенту, надання йому більш широких повноважень у сфері установчої діяльності, з іншого боку, наочною була політична криза, яка перейшла у перманентні політичні конфлікти у самій Верховній Раді України. Останні зумовлені рядом чинників і насамперед тим, що взагалі будь-які досягнення і кризи у практиці демократії та парламентаризму проявляються зрештою у функціях парламентів, тобто у їх діяльності, а також істотною зміною ролі сучасних парламентів у зв'язку зі зміною, або розширенням їх функцій, у тому числі й законодавчої функції, яка, безумовно, є одним із центральних напрямів та видів діяльності парламенту України – Верховної Ради України.

Незважаючи на колосальний науковий інтерес до функцій парламенту, зокрема, представницької, установчої, контрольної та інших функцій парламенту, його законодавча функція залишається одним із найменш досліджених у вітчизняній науці питань теорії та історії українського парламентаризму. Зокрема, значний інтерес викликає досвід здійснення законодавчої функції за часів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії, який має важливе значення як історичному аспекті, так і в контексті удосконалення сучасного процесу законотворення та державного будівництва в Україні, оскільки саме цей досвід дає можливість вивчити, проаналізувати та практично застосувати законодавчі надбання цієї доби.

У сучасній юридичній науці існує чимало наукових праць, присвячених аналізу традицій та історичних джерел цього етапу історії вітчизняного державотворення та парламентаризму, але що стосується законодавчої діяльності, то цієї проблематиці присвячена невелика кількість праць. Так, В. М. Єрмолаєв приділяє значну увагу історії вищих представницьких органів доби національно-визвольних змагань 1917–1920 рр., зокрема не обійшовши аналізу їх компетенції, функцій та порядку роботи<sup>1</sup>. А. Ю. Іванова також звертає увагу щодо функціонального призначення представницьких установ цієї доби, але в своєму дослідженні зупиняється на виділенні і узагальненні досвіду УЦР, Гетьманату П. Скоропадського та Директорії з питань законодавчого процесу і законодавчої техніки<sup>2</sup>. У дисертації Т. О. Подковенко, яка присвячена комплексному дослідженню основних закономірностей та особливостей становлення і розвитку системи законодавства України періоду національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР), акцент зміщено на законотворенні цієї доби<sup>3</sup>.

Але, незважаючи на наявність цих та низки інших праць, комплексного конституційно-теоретичного та історико-правового аналізу процесів становлення, розвитку та реалізації законодавчої функції в дослідженнях, присвячених даному періоду майже не має, що, власне кажучи, зумовлює актуальність питань, обраних у якості предмету дослідження цієї статті. Адже, використовуючи історичний метод дослідження, ми зможемо не тільки висвітлити теоретичні аспекти становлення та розвитку законодавчої діяльності в історичній ретроспективі, але й зробити акцент на конституційно-правових проблемах здійснення законодавчої функції парламентських структур в українських землях в період 1917–1920 рр.

На наш погляд, винесення уроків із історичного минулого і врахування їх в умовах конституційної та парламентської реформи допоможе уникнути помилок і врахувати всі позитивні надбання цієї доби задля побудови стабільної та ефективної законодавчої діяльності парламенту України – Верховної Ради.

Першим історичним етапом розвитку представницьких інститутів слід вважати період революції 1917–1918 рр., який передбачив для України новий етап розбудови національної держави. Так, створена в Києві у березні 1917 р. Центральна Рада стає саме тим центром, який спроможна об'єднати під своїм прапором національний визвольний рух українського народу, спочатку за автотомією України у складі Федеративної Російської Республіки, а згодом за незалежність Української держави.

Перші кроки Центральної Ради носили здебільшого політично-декларативний характер, серед здобутків якого слід вважати прийняття трьох Універсалів та робота щодо проекту нової Конституції. Так, третім Універсалом Центральної Рада проголошувала, що «Україна стає Українською Народною Республікою. До Установчих зборів України вся влада творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді», це означало, що Центральна Рада стає верховним законодавчим органом Українською Народною Республікою<sup>4</sup>. Отже, третім Універсалом було задекларовано, що законодавча функція для Центральної Ради ставала пріоритетною функцією серед інших її функцій, а саме, функції заміщення найважливіших державних посад, функції контролю за діяльністю уряду, зовнішньополітичної та установчої (затвердження Конституції УНР) функції<sup>5</sup>. На комітет Центральної Ради покладалося здійснювати законодавчі функції в період між пленумами Центральної Ради. А 12 липня Центральна Рада видала постанову про компетенцію і склад свого комітету, або Малої Ради, як її потім називали<sup>6</sup>.

Слід зазначити, що після проголошення УНР протистояння між законодавчим органом – Центральною Радою і виконавчою владою – Генеральним Секретаріатом не знайшли свого логічного завершення у розмежуванні компетенції цих двох органів. Центральна Рада і Генеральний Секретаріат займалися одними й тими самими питаннями загальнодержавного значення, приймаючи з цих питань і закони, і постанови. Але, незважаючи на всі помилки, Центральна Рада на шляху формування державного механізму спромоглась прийняти дуже важливий закон «Про порядок видання нових законів», який не тільки заклав правові основи всього державного будівництва<sup>7</sup>, а й сприяв формуванню ефективного механізму реалізації законодавчої функції вищого представницького органу в Україні.

Невідкладність і масштаби законотворення, набутий досвід диктували поширення законодавчих повноважень і на Малу раду як постійний орган УЦР між її сесіями, який вважався тим органом, який виконував

законодавчу функцію між сесіями<sup>8</sup>. Тобто, особливістю законодавчого процесу доби Центральної Ради є функціонування двох органів, які здійснювали функції законодавчої влади: УЦР (у формі загальних зборів) та Малої Ради, статус та обсяг повноважень якої поступово наблизилися до Загальних Зборів ЦР<sup>9</sup>.

Після проголошення третього Універсалу Української Народної Республіки розпочинається новий етап законодавчої діяльності українського парламенту, який був достатньо плідним, вінцем якої було прийняття Конституції УНР. Але першим кроком на цьому шляху стає прийняття Закону про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР від 25 листопада 1917 р., в якому було визначено, що до формування Федеративної Російської Республіки і утворення її конституції виключне і неподільне право видавати закони для української Народної Республіки належить Українській Центральній раді (гл. 1), а також всі закони і постанови, які мали силу на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р., оскільки вони не змінені і не скасовані Універсалами, законами і постановами Української Центральної ради, мають силу й надалі як закони і постанови Української Народної Республіки. (гл. 2. п. 1)<sup>10</sup>.

Разом з тим, цей закон не припиняв дії всіх законів і постанов, які мали чинність на території УНР до 27 жовтня, тобто російського законодавства і не були скасовані універсалами і законами і постановами Центральної Ради та Генерального Секретаріату. Позиція Центральної Ради, що фактично лишила без змін реакційне російське законодавство піддавалася критиці<sup>11</sup>.

Також, однією з негативних характеристик законодавчої діяльності Ради було те, що Центральна Рада і Генеральний Секретаріат займалися одними і тими ж питаннями, з яких приймалися постанови Генерального Секретаріату або закони Центральної Ради. Такий стан речей тривав майже до останніх днів діяльності Центральної Ради. Тільки 20 квітня 1918 р. на розгляд Центральної Ради було внесено законопроект «Про скріплення і кодифікацію законів», яким передбачалося створення при Центральній Раді посади Державного Секретаря та утворення Державної Канцелярії. Державний секретар мав своїм підписом скріплювати всі закони, акти і постанови Центральної Ради, а створення Державної Канцелярії передбачалося проведення роботи по кодифікації законів<sup>12</sup>. На жаль, цей законопроект так і не було прийнято.

Здобутком Центральної Ради можна вважати те, що хоч і поверхово, але Центральна Рада в своїй законодавчій діяльності торкнулися багатьох галузей права – від кримінального до міжнародного. Єдиним дійсно негативним фактором, який не залежав від Центральної Ради і який кардинально вплинув на законодавчу діяльність Центральної Ради, був брак часу та непрофесіоналізм. Але, незважаючи на це, законодавча діяльність Центральної Ради стала тим фундаментом на якому будувалась законодавство доби Гетьманату і Директорії.

Події в Петрограді підштовхнули Українську державу до революційних дій, а саме сприяли в побудові самостійної правової держави. І тому як реакція на ці події Центральною Радою було прийнято IV Універсал, в якому було проголошено незалежність Української Республіки. Проголосивши Україну парламентською республікою, унітарною державою з демократичним устроєм, на Центральну Раду було покладено здійснення законодавчої функції. У квітні 1918 р. порядок проходження законопроектів був дещо формалізованим. Проекти повинні були надсилатися до канцелярії за 2-3 дні до початку розгляду. У кожному проекті повинні були міститися посилання на чинні закони чи установи, а також думка керівників міністерства щодо скасування або змін старих законів. Тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих УЦР, оформлялися її канцелярією і підписувались Головою Ради або одним з його товаришів чи заступників, секретарем, а затверджувався генеральним писарем чи виконуючим обов'язки. Короткі закони або постанови УЦР друкувалися у вигляді витягів з протоколу засідання. Законодавчі акти друкувалися у газетах «Вісті з УЦР», «Нова рада», «Вісник Генерального Секретаріату» та інших для широкого освідомлення населення<sup>13</sup>.

Не можна не сказати про те, що кульмінацією законодавчої діяльності Центральної Ради 29 квітня 1918 р. було прийняття Малою Радою у трьох читаннях тексту Конституції, яка так і не набрала чинності через політичні зміни на її промульгацію не вистачило часу, і Основний закон УНР не набрав правової чинності<sup>14</sup>.

Відповідно до цієї Конституції, законодавчі акти повинні прийматися виключно парламентом, на якого покладалося право затверджувати бюджет. Як вже згадувалося, основна функція, яку мали здійснювати Всенародні збори УНР була законодавча, хоча законодавча процедура в Конституції УНР описувалася лише кількома абзацами. Так, законодавча ініціатива мала здійснюватися у формі подачі законопроекту, внесені до президії Всенародних зборів законопроекти мали передаватися до комісій для обговорення, за результатами якого готувалася доповідь. Після читання доповіді комісії на Всенародних зборах (порядок обговорення не був регламентований) відбувалося ухвалення закону звичайною більшістю присутніх депутатів. Конституційні закони мали прийматися кваліфікованою більшістю – 3/5 присутніх депутатів, але закон набрав чинності лише після його підтвердження Всенародними зборами нового складу. Закони і постанови Всенародних зборів мали бути опубліковані і набирати чинності «від дня одержання їх в місцевих установах», якщо інше не було зазначено в самому законі<sup>15</sup>.

Прихід до влади гетьмана Скоропадського поставив хрест на всіх законах Центральної Ради. Вони були скасовані. Першими кроками для розбудови доби Гетьманату було зміна форми правління і прийняття «Грамоти до всього українського народу» та «Закону про тимчасовий державний устрій України», в яких було зазначено, що вся повнота влади (законодавчої, виконавчої та судової) належить Гетьману, який в свою чергу перебирав на себе і законодавчі функції, а саме: «Гетьман стверджував закони, і без його санкції ніякий закон не мав юридичної сили»<sup>16</sup>. Це означало, що при здійсненні Гетьманом законодавчої функції, у разі

відхилення ним законопроекту можливості подолати таке відхилення та прийняти закон іншим органом було неможливо<sup>17</sup>. Оскільки законом про тимчасовий державний устрій парламент взагалі не передбачався, проекти законів мали розроблятися відповідними міністерствами після чого передаватися на загальне обговорення Раді Міністрів. Після обговорення по законопроекту приймалося рішення і після чого закони повинні були затверджуватися Гетьманом, а вже після – закон посвідчувався Державним секретарем і оприлюднювався шляхом опублікування у офіційному віснику «Вісник Ради Міністрів». Доба Гетьманату існувала вісім місяців. За цей час було прийнято близько 500 законів<sup>18</sup>.

Наступним актом, який регулював законодавчу функцію цієї доби, був Закон «Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, обговорення, затвердження їх та про форму і порядок оголошення законів». Закон передбачав, що розроблені законопроекти посилалися до Державної канцелярії, після чого вони мали бути роздані кожному члену уряду. Приймалися закони простою більшістю голосів, а за їх рівності вирішальним був голос Голови, але законом він ставав лише тоді, коли його затверджував своїм підписом Гетьман. Багатьом законом надавалась зворотна сила. Опубліковувалися закони Державною канцелярією в «Державному віснику». Не зважаючи на врегульовану законом програму законодавчої діяльності цієї доби негативним фактором було те, що сила законів надавалась постановам, розпорядженням та пояснювальним запискам міністрів<sup>19</sup>.

Незважаючи на задекларовані у Грамоті та законі про тимчасовий державний устрій наміри про формування парламенту гетьманом і урядом такі наміри були забуті. Утім і за цих обставин, стрижневою була функція законодавча, хоча чіткого розмежування між законами і підзаконними нормативними актами за доби Української держави не існувало<sup>20</sup>.

Опозиційний гетьманату рух організаційно сформувався в серпні 1918 р. під орудою В. Винниченка. 13 листопада 1918 р. для керування протигетьманським повстанням було утворено Директорію, яка стала третьою фазою Української державності. Вона продовжила справу Центральної ради, і 26 грудня 1918 р. було відновлено закони УНР. Директорія частково скасовувала одні закони і відновлювала дію інших законів<sup>21</sup>.

Приймалися лише ті закони, які мали вирішити сьогоденні суспільні проблеми. 28 січня 1919 р., в останній день своєї роботи Конгрес трудового народу прийняв «Закон про форму влади». Згідно з ним вся вища влада в Україні передавалась Директорії. Їй же надавалося право видавати закони з наступним затвердженням черговою сесією Конгресу трудового народу<sup>22</sup>.

У цьому Законі було визначено, що Раді Народних Міністрів були делеговані деякі законодавчі повноваження, зокрема, підготовка законопроектів. Ухвалені Радою Народних Міністрів законопроекти підлягали затвердженню Директорією, після чого він посвідчувався Державним секретарем та оприлюднювався через опублікування РНМ. Таким чином, у Законі Директорія вважалася верховною владою в країні і їй надано право до скликання наступної сесії Конгресу з повноваженнями видавати закони<sup>23</sup>.

Наступним важливим нормативно-правовим актом був Закон від 14 лютого 1919 р. «Про порядок внесення і затвердження законів в УНР». У цьому законі здійснюється спроба регламентувати законодавчий процес і розмежування законодавчих повноважень між Радою Міністрів та Директорією. Законопроекти готувалися відповідними відомствами і подавалися голові уряду, який вносив їх на розгляд Ради Народних Міністрів. Якщо законопроект ухвалювався, то він редагувався у Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії і набирав чинності після затвердження. Відповідно до ст. 7 Закону, у надзвичайних випадках закони і постанови могли видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Радою Народних Міністрів. У цьому випадку всі закони і постанови посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії<sup>24</sup>.

Аналізуючи законодавчу діяльність Директорії, слід відзначити, що на час приходу Директорії до влади в Україні діяли різні джерела права: це законодавство Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради, Гетьманату, більшовицької влади. У такій ситуації Директорія обрала шлях часткового скасування одних і відновлення чинності інших законів, тобто у цілому законодавство цієї доби можна охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли приймаються акти, що потрібні для вирішення поточних політичних проблем<sup>25</sup>.

У 1920 р. Директорія як колегіальний орган перестала існувати, і її повноваження перейшли до С.Петлюри, що було оформлено законами «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» і «Про державну Народну раду УНР» від 12 листопада 1920 р. У законах було передбачено розмежування влади між Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів. Директорія, в особі її Голови, від імені її Голови мала право затверджувати закони, що їх ухвалила Державна Народна Рада, звільняти й призначати Голову і членів Ради Народних Міністрів та інших. Державну Народну Раду планували як орган законодавчої влади. Вона повинна була контролювати діяльність Ради Народних Міністрів, складати державний бюджет і здійснювати контроль за його виконанням, розглядати й затверджувати міжнародні угоди тощо<sup>26</sup>. Також значно було змінено і порядок прийняття закону, а саме, ухвалення законопроекту РНМ набувало значення підготовчого етапу внесення законопроекту РНМ до парламенту. У парламенті законопроект проходив три читання, після чого проводилося голосування. Важливою новелою також стало закріплення можливості прийняття закону без затвердження вищого органу державної влади – Директорії, повторним ухваленням парламенту<sup>27</sup>.

У результаті проведеного аналізу історичного розвитку та становлення законодавчої функції парламенту доби Центральної Ради, Гетьманату та Директорії ми можемо зробити наступні висновки.

По-перше, аналізуючи законодавчу діяльність цієї доби слід відзначити, що характерною ознакою трьох державних утворень в Україні було те, що на їх територіях діяли різні джерела права: це законодавство Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради, Гетьманату, більшовицької влади. Але, незважаючи на це, законодавча діяльність кожної із трьох держав постійно розвивалася, збагачувалася і удосконалювалася шляхом прийняття власних законів.

По-друге, функціонування представницьких органів влади за часів Української Народної Республіки, порядок їх роботи визначався нормативно-правовими актами загальносуспільного значення (Конституція УНР тощо), але окремих правових актів з процедури не було. Він був прийнятий набагато пізніше у період соціалістичного парламентаризму в 1975 р.

<sup>1</sup> *Єрмолаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) / Єрмолаєв В. М. – Х.: Право, 2005. – 272 с.

<sup>2</sup> *Іванова А. Ю.* Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 20 с.

<sup>3</sup> *Подковенко Т. О.* Становлення системи законодавства України в 1917-1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 20 с.

<sup>4</sup> Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В. А. Смолій (ред.) – К.: Наук. думка, 1996. – (Пам'ятки історії України). Т. 1. – 1996. – 422 с.

<sup>5</sup> Український парламентаризм: минуле і сучасне / [за ред. Ю. С. Шемшученка] – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 368 с. – С. 91.

<sup>6</sup> *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Держава і право України 1917-1920. Навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. К.: Либідь, 1997. – 208 с. – С. 20.

<sup>7</sup> *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Держава і право України 1917-1920. Навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. К.: Либідь, 1997. – 208 с. – С. 26.

<sup>8</sup> *Єрмолаєв В. М.* Про законодавчу діяльність Української Центральної Ради / В. М. Єрмолаєв // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 1. – С. 178.

<sup>9</sup> *Іванова А. Ю.* Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. Ю. Іванова. – К., 2005. – 20 с. – С. 9.

<sup>10</sup> Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В. А. Смолій (ред.) Владислав Федорович... Верстюк (упоряд.) – К.: Наук. думка, 1996. – (Пам'ятки історії України). Т. 1. – 1996. – С. 477.

<sup>11</sup> *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Держава і право України 1917-1920. Навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с. – С. 68.

<sup>12</sup> ЦДАВОУ. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 174.

<sup>13</sup> *Єрмолаєв В.* Українська Центральна Рада: процедурні питання у здійсненні повноважень вищого представницького органу державної влади. / В. Єрмолаєв // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3. – С. 77.

<sup>14</sup> *Єрмолаєв В.* Українська Центральна Рада: процедурні питання у здійсненні повноважень вищого представницького органу державної влади. / В. Єрмолаєв // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3. – С. 77.

<sup>15</sup> Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В. А. Смолій (ред.) В. Ф. Верстюк (упоряд.) – К.: Наук. думка, 1996. – (Пам'ятки історії України). Т. 2. – 1997. – 422 с. – С. 185.

<sup>16</sup> Законодательные акты 1918 года. Законы Украинской державы. (Законы, постановления, инструкции, циркуляры). – Выпуск V. – Одесса, 1918. – С. 5.

<sup>17</sup> *Іванова А. Ю.* Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. Ю. Іванова. – К., 2005. – 20 с. – С. 11.

<sup>18</sup> *Мироненко О., Римаренко Ю., Усенко І., Чехович В.* Українське державотворення: Словник-довідник. / О. Мироненко, Ю. Римаренко, І. Усенко, В. Чехович – К.: Либідь, 1997. – С. 196.

<sup>19</sup> *Єфремова Н.* Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917-1920). / Н. Єфремова. – Одеса, 2002. – С. 95.

<sup>20</sup> Український парламентаризм: минуле і сучасне / [за ред. Ю. С. Шемшученка] – К.: Парламентське видавництво, 1999. – 368 с. – С. 95.

<sup>21</sup> *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Держава і право України 1917-1920. Навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с. – С. 156.

<sup>22</sup> *Гончаренко В.* Законодавчі органи в Українській Народній Республіці. / В. Гончаренко // Вісник Академії правових наук. – № 2 (45).

<sup>23</sup> Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В. А. Смолій (ред.) В. Ф. Верстюк (упоряд.) – К.: Наук. думка, 1996. – (Пам'ятки історії України). Т. 2. – 1997. – 422 с.

<sup>24</sup> Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / НАН України; Інститут історії України / В. А. Смолій (ред.) В. Ф. Верстюк (упоряд.) – К.: Наук. думка, 1996. – (Пам'ятки історії України). Т. 2. – 1997. – 422 с.

<sup>25</sup> *Подковенко Т.* Законодавча діяльність Директорії / Т. Подковенко // Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮІ ТАНГ. – Випуск 4. – Тернопіль, 2003. – С. 114.

<sup>26</sup> *Вовк Ю.* Державне будівництво за часів Директорії Української Народної Республіки (1918-1920 рр.) / Ю. Вовк // Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮІ ТАНГ. – Випуск 3. – Тернопіль, 2003. – С. 36.

<sup>27</sup> Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. Ю. Іванова. – К., 2005. – 20 с. – С. 14.

#### Резюме

Стаття присвячена одній із актуальних проблем у конституційному праві України – проблемі функцій Верховної Ради України, зокрема це стосується однієї із пріоритетних парламентських функцій – законодавчої. Саме тому, значний інтерес викликає досвід здійснення законодавчої функції за часів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії, який має важливе значення як в історичному аспекті, так і в контексті удосконалення сучасного процесу законотворення та державного будівництва в Україні. У статті аналізується цей досвід, що дає можливість вивчити, проаналізувати та практично застосувати законодавчі надбання цієї доби.

**Ключові слова:** законотворення, законодавча функція, законодавча діяльність, закон, Конституція УНР, Центральна Рада, Гетьманат, Директорія.

#### Резюме

Статья посвящена одной из актуальных проблем в конституционном праве Украины – проблеме функций Верховной Рады Украины, в частности это касается одной из приоритетных парламентских функций – законодательной. Именно поэтому, значительный интерес вызывает опыт осуществления законодательной функции во времена Центральной Рады, Гетьманата и Директории, который имеет важное значение как в историческом аспекте, так и в контексте усовершенствования современного процесса законодательства и государственного строительства в Украине. В статье анализируется этот опыт, который дает возможность изучить, проанализировать и практически применить его в наше время.

**Ключевые слова:** законотворение, законодательная функция, законодательная деятельность, закон, Конституция УНР, Центральная Рада, Гетьманат, Директория.

#### Summary

The article is devoted one of issues of the day in a constitutional right for Ukraine – problem of functions of Verkhovna Rada of Ukraine, in particular it touches one of priority parliamentary functions – legislative. For this reason, considerable interest is caused by experience of realization of legislative function in the days of Central Advice, to Get'manatu and Directory which has an important value both historical aspect and in the context of improvement of modern process of zakonotvorenniya and state building in Ukraine. This experience which enables to learn is analysed in the article, to analyse and practically apply legislative acquisitions these days.

**Key words:** zakonotvorenniya, legislative function, legislative activity, law, Constitution of UNR, Central Advice, Get'manatu, Directory

Отримано 7.07.2010

**О. М. СТАДНИК**

*Олег Миколайович Стаднік, здобувач Національної академії внутрішніх справ*

## ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ

У демократичній правовій державі будь-які правові явища та політичні процеси, зокрема і процес передачі влади, не можуть відбуватися та функціонувати без забезпечення певними гарантіями.

З метою законності проведення виборів та легітимізації їх результатів, держава має створити належний правовий механізм, спрямований на усунення можливих причин і перешкод неповного або неналежного забезпечення народовладдя.

Об'єктивними гарантіями реалізації виборчих прав є закріплення в нормах Конституції України загальних основоположних норм-гарантій, норм-принципів, які певною мірою гарантують основним суб'єктам виборчого процесу реалізацію своїх виборчих прав – право обирати і бути обраним до органів державної влади, чи до органів місцевого самоврядування. Держава зобов'язана гарантувати їх реальне здійснення. Права суб'єктів виборчого процесу мають бути гарантовані та захищені від порушень з боку самої держави, або її органів, посадових осіб та свавілля різних ситуаційно створених політичних сил, чи окремої впливової групи зацікавлених осіб.

Отже, у цій статті розглядатимуться дві умовні групи гарантій: перша – це гарантії загального характеру, їх можна назвати загальносоціальними: політичні, ідеологічні, економічні; друга – це нормативно правові, які впливають із відповідної сукупності нормативно-правових актів, об'єктивного виборчого права, що врегульовують виборчий процес в Україні.