

ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Юридичний факультет



МАТЕРІАЛИ

**ВСЕУКРАЇНСЬКОЇ
НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ**

**“Формування правової держави в Україні:
проблеми і перспективи”**

Тернопіль-2008

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
РАДА МОЛОДИХ ВЧЕНИХ

**ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ
ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ.
ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

*Збірник тез доповідей
на науково-практичній конференції*

11 квітня 2008 року

Тернопіль
ТзОВ "Терно-граф"
2008

УДК 340.11
ББК 67.9 (4 Укр.)
ЗБ 41

Формування правової держави в Україні.
Проблеми і перспективи

Збірник тез доповідей
на науково-практичній конференції
(Тернопіль, 11 квітня 2008 року)

Редколегія:

Башняк Оксана Сергіївна, к.ю.н., доцент, Болнар Дмитро Ількович, д.ф.м.н., професор, Вольний Володимир Іванович, к.ю.н., доцент, в.о.декана ЮФ ТНЕУ, Гладун Зиновій Степанович, к.ю.н., доцент, зав. каф. конституційного, адміністративного і міжнародного права, Головецький Михайло Олексійович, к.ю.н., доцент, зав. каф. кримінального права, процесу і криміналістики, Грубінко Андрій Васильович, к.і.н., викладач, Дишкант Мирослав Васильович, к.е.н., доцент, Калаур Іван Романович, к.ю.н., доцент зав. каф. цивільного права і процесу, Кравчук Микола Володимирович, к.ю.н., доцент зав. каф. теорії та історії держави і права, Левенець Ігор Володимирович, к.м.н., доцент, Михайлюк Віктор Іванович ст. викладач, заст. декана по науковій роботі, Наулік Наталя Степанівна, к.ю.н., ст. викладач, Осадчук Стефанія Стефанівна, к.ю.н., доцент, Паньків Євген Васильович, к.і.н., доцент, Паславська Ольга Ярославівна, к.ю.н., доцент, Пігач Ярослав Михайлович, к.ю.н., доцент зав. каф. правового регулювання економіки і правознавства, Подковенко Тетяна Олександрівна, к.ю.н., доцент, Слома Валентина Миколаївна, к.ю.н., ст. викладач, Смолей Василь Васильович, к.і.н., доцент, Труфанова Людмила Михайлівна, Ухач Василь Зиновійович, к.і.н., доцент, Федоров Микола Петрович, к.ю.н., доцент, Фоміцький Євген Васильович, к.ю.н., доцент, Цимбалістий Тарас Олегович, к.ю.н., доцент, Череватюк Вікторія Богданівна, к.і.н., доцент.

Відповідальний за випуск:

Михайлюк В. І., ст. викладач,
заступник декана з наукової роботи

Збірник тез укладено за матеріалами доповідей, виголошених на Всеукраїнській науково-практичній конференції "Формування правової держави в Україні. Проблеми і перспективи", яка відбулася на юридичному факультеті Тернопільського національного економічного університету 11 квітня 2008 року.

При публікації максимально збережено орфографію, пунктуацію та стилістику запропоновану авторами та підтриману науковими керівниками і рецензентами. За зміст наукових праць та достовірність наведених фактів і статистичних даних відповідальність несуть автори та наукові керівники.

для подальших наукових розробок і дискусій, загальні тенденції яких мають слугувати вимогам практики та загальнотеоретичного обґрунтування. Прикладом останнього слугували, зокрема, розглянуті тенденції диференціації та інтеграції щодо становлення та розвитку вексельного права, а також спроби з'ясувати можливість характеристики вексельного права як комплексної підгалузі.

Література

1. Алексеев С. С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Советское государство и право. – 1979. – № 9.
2. Белов В. А. Курс вексельного права: Учебное пособие. – М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2006. – 748 с.

НІТЧЕНКО А. Г.

старший викладач кафедри цивільного і господарського права, пошукувач юридичний факультет Чернігівського державного інституту економіки і управління

Науковий керівник: професор, доктор історичних наук кафедри історії слов'ян Чернігівського педагогічного університету ім. Т.Г. Шевченка, Бойко Микола Корнійович

Організаційно-правові основи інституту комісарів Тимчасового уряду (на матеріалах Чернігівської губернії)

У сучасних умовах розбудови державного механізму незалежної України, на нашу думку, важливе значення має дослідження історії формування та функціонування механізму управління Російської імперії, до складу якої тривалий час входили українські землі.

Дослідники досить часто зверталися до проблеми реформування Тимчасовим урядом структури органів місцевого управління[1]. Проте, механізм формування й функціонування управлінського апарату на

місцях вивчений недостатньо. Так, проблема організаційно-правового становлення та розвитку інституту губернських комісарів на території України, зокрема у Чернігівській губернії потребує комплексного аналізу[2].

Після падіння монархії відбувся фактичний вакуум влади інститутів губернаторів, поліції і жандармерії. Тимчасовому уряду життєво необхідно було закріпитися в провінції. В іншому випадку місцева громадська ініціатива могла створити непідконтрольні центральному керівництву структури влади. Таким чином почав докорінно змінюватися порядок формування й функціонування всіх владних структур. Однак цей процес затягнувся, і перш ніж Тимчасовий уряд став займатися проблемами місцевої влади, у ряді губерній, у тому числі й Чернігівській, були створені виконавчі комітети – громадсько-політичні організації, які претендували на організацію і підтримку порядку.

Телеграмою від 5 березня 1917 р. Тимчасовий уряд усунув губернаторів і віце-губернаторів від виконання обов'язків. Управління губерніями покладалося на голів губернських земських управ, котрі отримали статус губернських комісарів Тимчасового уряду, із збереженням за ними керівництва управами.

Таким чином 6 березня 1917 р. голова Чернігівської земської управи О. Бакуринський обійняв посаду губернського комісара Тимчасового уряду[4,10]. Створювалася видимість легітимної передачі владних функцій на місцях представникам народу, які мали досвід управління, але не мали раніше реальної політичної влади. У окремих дослідників викликає подив така кардинальна зміна призначуваного губернатора на виборного голову земської управи[5,426-427]. Але за логікою міністрів Тимчасового уряду саме земський діяч, спираючись на авторитет земства серед місцевого населення, міг стати ефективним провідником волі центральної влади. Водночас, розпустивши губернську адміністрацію і поліцію, Тимчасовий уряд жорстко не регламентував діяльність комісарів, чим відкрив шлях анархії.

Призначеним “зверху” комісарам не вдалося закріпити за собою кермо влади. Місцева громадськість, яка намагалася брати участь в управлінні, була незадоволена спробою центру нав'язати їй адміністрацію зверху. Своєрідною спробою знайти компроміс між інтересами громадськості та центру стала ініціатива О. Бакуринського по створен-

ню губернського виконавчого комітету, з метою об'єднання й спрямування діяльності всіх місцевих громадських організацій[3, Арк.23]. Комітет почав діяти у березні 1917 р.

Вже в березні-квітні 1917 р. почався процес переобрання призначених урядових комісарів місцевими комітетами. Зокрема 23 березня О. Бакуринський, скликавши збори представників повітових виконавчих комітетів, склав із себе повноваження. Губернським комісаром був обраний колишній депутат третьої Державної Думи М. Іскрицький[6,1;4,3;2]. Однак і він незабаром був зміщений з посади на вимогу Другого загальногубернського селянського з'їзду. Підставою слугувала його партійна приналежність (октябрист) і майновий стан (крупний поміщик)[7,2;2;3]. До травня 1917 р. в 15 повітах губернії повітовими комісарами залишилися тільки 4 представники земських управ[8,3;4; Арк.65;76;223;234].

Тимчасовий уряд був змушений піти на поступки. Компромiсним став циркуляр МВС від 26 березня, відповідно до якого призначених комісарів можна було змінювати на осіб, що користуються довірою місцевого населення. Тобто комісари ставали обраними, але їх затверджувало МВС.

Нові голови губернської і повітової адміністрації не тільки обиралися із складу членів виконавчих комітетів, але й несли перед ними політичну відповідальність. Про це свідчить проект положення про Чернігівський губернський виконавчий комітет[9,1]. В ньому заявлялося, що Чернігівський губернський виконавчий комітет є губернським, адміністративним, колегіальним органом Тимчасового уряду. До його складу із правом вирішального голосу входив комісар і його заступник. На губернського комісара покладалося виконання розпоряджень як уряду, так і губернського виконавчого комітету[10,1;4,3]. Стає очевидною двоїста роль комісарів. Яким би не було ставлення комісара до уряду, він змушений був враховувати та реалізовувати інтереси виконавчого комітету.

Хоча уряд постійно підкреслював у своїх заявах, що саме комісари є місцевою владою, питання про повноваження комісарів залишалося не зовсім ясним. Отримавши повноваження губернаторів, комісари володіли, як правило, номінальною владою. Інспектор чернігівських в'язниць Д. Країнський, зазначав: "Губернський комісар не мав ніяко-

го значення. З ним не рахувалися навіть виконавчі комітети. Навпаки він повинен був їздити до представників громадськості й пристосовуватися до різних комітетів і рад та діяти з ними в контакті, а не вони з ними. ... він був неспроможний впливати на загальне положення справ й тільки був представником Тимчасового уряду, як передавач паперів, що надходили з Петрограду”[11, Арк.19зв.]. Як справедливо зауважує Д. Красильников: комісари “із провідників політики Тимчасового уряду на місцях... у ряді випадків перетворювалися в напівпровідників”[12,21].

У складі МВС був створений відділ у справах місцевого управління, який керував діяльністю комісарів. З ним активно співпрацювала Особлива нарада по місцевій реформі[13, Арк.3;7]. Зрештою, 6 травня 1917 р. МВС опублікував “Тимчасове положення про губернських комісарів”, у якому їхні функції були визначені як наглядові, а виконкомом громадських організацій призначалося право обговорювати питання місцевого управління[14, Арк.10зв.-12зв.].

Під час урядових криз уряд змушений був займатися вирішенням винятково політичних питань, тому затвердження “Положення...” зтягувалося. Фінансування було відсутнє. Губкомісар брав кредити в Чернігівській Казенній палаті. Із скасуванням губернських по земським та міським справам присутствій їх кредити перераховувались у розпорядження губкомісарів[15, Арк.19]. А коли кошти скінчились, повітові комісари не могли повноцінно виконувати покладені на них обов’язки[16, Арк.15;56-57]. Така ситуація була однією з причин того, що влітку 1917 р. комісари губернії почали звільнятися зі своїх посад[17,2;2;3].

За підсумками серпневої наради губкомісарів 25 вересня 1917 р. уряд затвердив “Положення...”, формально завершивши конструювання цього державного інституту. Комісар визнавався представником уряду на місцях, що контролює законність дій всіх інших державних органів[18, Арк.4-6зв.;8-11]. Але відсутність ефективних адміністративних і фінансових важелів, і фактична ліквідація губвиконкому, позбавляли губкомісара належного авторитету.

Проект створення сильної виконавчої влади не був реалізований. Помилка Тимчасового уряду полягала в тому, що не схотівши ділитися владою зі стихійно створеними громадськими комітетами на місцях і протиставивши їм інститут комісарів, які призначалися зверху, він

втратив реальну можливість управляти через комітети усіма громадськими організаціями, включаючи Ради. До осені 1917 р. країну охопила глибока системна криза. Тимчасовий уряд втратив контроль над периферією. Комісари, що були представниками Тимчасового уряду, розділили його долю. 8 січня 1918 р. постановою Народного Секретаріату Української республіки посади комісарів були скасовані [19, Арк.8].

Література

1. Роцевский П.И. Комиссары Временного правительства в Сибири в 1917 г. // Исторический сборник. Ученые записки Тюменского пед. ин-та. Тюмень, 1970. – Сб. 154. – Вып. 3(8). – С. 42–58; Баранов Е.П. Губернские комиссары Временного правительства // Вестник МГУ. Серия II. Право. – 1974. – Вып. 5. – С. 61–68; Баженова Т.М. Институт губернских и уездных комиссаров Временного правительства // Государственный аппарат. Историко-правовые исследования. – Свердловск. – 1975. – Вып. 44. – С. 70–86; Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизмы формирования и функционирования (Монография). – М., 1998. – 175 с.; Коваленко Н.А. Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (февраль – октябрь 1917 г.). – М., 2000. – 347 с.; Трусова Е.М. Местное управление и самоуправление на Дону, Кубани и в Ставрополье в 1917 году (Монография). – Ростов н/Д. – 1999. – 218 с. та ін.
2. Нітченко А.Г. Комплексний підхід до вивчення проблем регіональної історії в період революції 1917 р. // Література та культура Полісся: Сторінки історії і культури Полісся та України в сучасному висвітленні / Відп. ред. Г.В. Самоїленко. – Ніжин., 2005. – Вып. 28. – С. 139 – 144.
3. Державний архів Російської Федерації (далі – ДАРФ). – ДАРФ. – Ф.1788. – Оп.2. – Спр.154.
4. Смена местной администрации // Черниговская земская газета. – (дальше – ЧЗГ). – 1917. – № 20. – 9 марта.
5. Пайпс Р. Русская революция. В 3-х кн. – Кн.1. Агония старого режима 1905 – 1917. – М., 2005. – 478 с.
6. Губернский исполнительный комитет // ЧЗГ. – 1917. – № 25. – 28 марта; Киевская мысль. – 1917. – № 20. – 14 июня.
7. [Черниговский общегубернский съезд крестьянского союза] // Известия Черниговских губернских исполнительного и продовольственного комитетов. – 1917. – № 35. – 18 июля; Черниговская губернская земская газета. – 1917. – № 35. – 18 июля; [Губернский селянский з'їзд в Чернігові] // Народна воля. – 1917. – № 37. – 30 червня и ст – 7 червня ст.ст.

8. Уездные комиссары // Известия Черниговских губернских исполнительного и продовольственного комитетов. – 1917. – № 9. – 2 мая; Уездные комиссары // ЧЗГ. – 1917. – № 35–36. – 2–6 мая; ДАРФ. – Ф.1788. – Оп.2. – Спр.154.
9. Проект положения о Черниговском губернском исполнительном комитете, выработанный Постоянным Бюро // Известия Черниговских губернских исполнительного и продовольственного комитетов. – 1917. – №8. – 30 апреля.
10. Губернский исполнительный комитет // Известия Черниговских губернских исполнительного и продовольственного комитетов. – 1917. – № 5. – 23 апреля; Губернский исполнительный комитет // ЧЗГ. – 1917. – № 25. – 28 марта.
11. Центральний державний архів громадських об'єднань України. – Ф.5. – Оп.5. – Спр.21.
12. Красильников Д.Г. Власть и политические партии в переходные периоды отечественной истории (1917–1918; 1985–1993): опыт сравнительного анализа. – Пермь. – 1998. – 304с.
13. ДАРФ. – Ф.1788. – Оп.2. – Спр.1.
14. ДАРФ. – Ф.1788. – Оп.2. – Спр.32.
15. Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО). – Ф.127. – Оп.12. – Спр.1470.
16. ДАЧО. – Ф.127. – Оп.254а. – Спр.47.
17. г. Нежин // Известия Черниговских губернских исполнительного и продовольственного комитетов. – 1917. – № 31. – 14 июня; г. Борзна // Там же. – № 34. – 14 июня.
18. Центральний державний архів Санкт – Петербургу. – Ф.8309. – Оп.1. – Спр.3; Там само. – Спр.2.
19. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.3.