

Т. О. ПОДКОВЕНКО

Тетяна Олександрівна Подковенко, кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

ДИРЕКТОРІЯ УНР: ФОРМУВАННЯ ЗАСАД УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Правовий прогрес, якого прагне Україна, запроваджуючи в життя ідею створення громадянського суспільства й демократичної, соціальної, правової держави, може бути реальністю лише за умови, що політична і правова реформа здійснюватиметься виважено, з врахуванням особливостей національного державотворення, традицій і досвіду становлення української державності. Варто зауважити, що правова держава – це держава не тільки з достатнім законодавством, яке містить усі прогресивні правові норми, а й, що найскладніше, вона повинна мати відповідний ефективний та реально дієвий механізм правового регулювання суспільних відносин.

Процес становлення та зміцнення державності України, фундаментальне оновлення законодавства, необхідність посилення захисту прав і свобод громадян, створення ефективно ринкової економіки – ці та інші чинники визначають подальші пріоритети національного державотворення. Успіх цього важливого процесу залежить також від науково обґрунтованих рекомендацій, розроблених на підставі досвіду й аналізу історичних етапів становлення й розвитку системи українського законодавства, правозастосовчої практики, специфіки правової системи України, її правових традицій з урахуванням найкращих досягнень вітчизняної юриспруденції.

З огляду на це, відновлення Української держави та її правотворчі процеси початку ХХ ст. найближчі за практикою й цінні для сучасного державотворення. Це не тільки піднімає значущість порівняльного аналізу, а й покликане стати запорукою його успішного проведення.

Суттєвий внесок у дослідження питань розвитку української державності зроблено сучасними науковцями. Вагомими є дослідження історичних проблем розвитку законодавства України Ю. Вовка, О. Волох, Ж. Дзейко, В. Землянської, О. Копиленка, М. Крав-

чука, В. Кульчицького, О. Мироненка, П. Музиченка, А. Присяжнюка, Ю. Римаренка, А. Рогожина, В. Рум'янцева, О. Святоцького, О. Тимощука, Б. Тищика, І. Усенка, В. Чеховича, О. Шевченка, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та інших правознавців. Їхні праці є свідченням зростання інтересу сучасних науковців до державотворчих процесів періоду 1917–1920 рр., до відтворення історичної справедливості.

Метою даної статті є аналіз особливостей державотворення, визначення пріоритетів у законодавчій діяльності й позитивних здобутків Директорії УНР.

Розгортання селянського повстанського руху на території України, зречення П. Скоропадського та його уряду від влади – все це знаменувало кінець гетьманського періоду Української держави й створило реальні умови для відновлення нової доби УНР.

Ще в травні 1918 р., як опозиційна сила Гетьманату, постав Українській національно-державний союз, основною метою якого було відновлення української демократичної державності. Основним підсумком діяльності Українського національного союзу виявилось створення у ніч з 13 на 14 листопада 1918 р. Директорії на чолі з В. Винниченком.

Як свідчать історичні джерела, Директорія не мала сприятливих умов для державотворчої діяльності. Чинники цього були як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Адже значна територія України залишалася ареною гострого збройного протистояння, тут діяли шість різних армій – польські, радянські, білогвардійські, французькі війська, німецькі та австрійські окупаційні частини. Крім того, діяло багато збройних загонів під проводом різних отаманів, які не визнавали взагалі ніякої влади. До того ж державна влада Директорії не поширювалася на всю територію України, а район її владування не був постійним. До суб'єктивних факторів варто віднести те, що урядом не було вжито рішучих заходів щодо формування дієздатного державного механізму як у центрі, так і на місцях¹.

Характеризуючи законодавчу діяльність Директорії у напрямку ствердження національної державності, слід відмітити, що на час приходу Директорії до влади в Україні діяли різні джерела права: це й законодавство Російської імперії, й Тимчасового уряду, й Центральної Ради, й Гетьманату, й радянської влади. За такої досить складної правової ситуації Директорія обрала шлях часткового скасування одних і відновлення чинності інших законів, які найбільш оптимально відповідали обраному напрямку державотворення. Законодавство цієї доби можна вважати законодавством перехідного періоду, коли приймаються тільки ті акти, які потрібні для вирішення нагальних суспільних проблем і ствердження Української держави. В той же час варто зазначити, що незважаючи на прагнення утвердити Українську державу, тогочасні державотворці іноді необгрунтовано зволікали з прийняттям необхідних нормативних актів.

Перший програмний документ нової влади – Декларація Директорії – з'явився лише 26 грудня 1918 р., аж через два тижні після захоплення Києва. Окремі науковці, зокрема К. Костів і М. Стахів, характеризують цей документ як тимчасову Конституцію УНР². Це був документ конституційного характеру, який складався з преамбули й 11 розділів. У преамбулі констатовалося «зметення з лиця землі гетьманщини як руйнівного поміщицько-монархічного панування на Україні», відновлення національно-персональної автономії, демократичних органів місцевого самоврядування³. У Декларації ставилося завдання досягти національної згоди всіх націй, що заселяли українську землю. Однак Українська держава мала будуватися на засадах не загальної, а лише «трудової демократії». Джерелом суверенітету тепер визнавався не весь український народ, а тільки «класи працюючих – робітництво та селянство».

У проголошених намірах державотворення важливе значення надавалося скликанню Конгресу трудового народу України, який мав стати вищим законодавчим органом держави й на який покладалися «всі верховні права і повновладність вирішувати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки». У історико-правовій літературі Конгрес називають тимчасовим передпарламентом⁴. Для цього є всі підстави, оскільки він мав певною мірою представницький характер – формально в ньому була представлена більшість населення УНР.

Як орган надзвичайної влади, Директорія з 13 листопада 1918 р. до 22 січня 1919 р. діяла одноособово й виконувала законодавчу, виконавчу, а іноді й судову функції⁵. Що ж

стосується законодавчої діяльності, то 1 січня 1919 р. було ухвалено Закон «Про державну мову в УНР», яким затверджено українську мову «державною мовою УНР. Вона стала обов'язковою для вжитку в армії, флоті і всіх урядових та загальних громадських публічно-правових установах». Одночасно в законі підкреслювалось, що приватні особи мали право звертатися до державних установ на своїй мові⁶.

Важливим нормативно-правовим актом, який регламентував формування Конгресу трудового народу була «Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу», затверджена Директорією 5 січня 1919 р. Відповідно до цієї «Інструкції» в Конгрес обиралися 593 делегати, в тому числі 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції, 65 – від ЗУНР. Тобто він формувався на основі територіального представництва і певною мірою представляв всю Україну. Активне й пасивне виборче право надавалося всім громадянам УНР, які досягли 21 року (за винятком тих, хто був позбавлений прав громадянства в судовому порядку, і тих, хто перебував у лавах Української республіканської армії)⁷. Таке рішення істотно обмежувало коло виборців, оскільки, за свідченнями П. Христюка, «в армії служили найсвідоміші елементи селянства». До того ж на чималій території України діяли більшовицькі ради, велися бойові дії. Скликаний за таких умов Конгрес не міг сповна виконати призначену йому роль передпарламенту об'єднаної України. Через ці ж обставини він не міг виявити волю широкого загалу населення щодо форми влади.

Правовими підсумками роботи Конгресу трудового народу України можна вважати: по-перше, затвердження 22 січня 1919 р. відомого політико-правового акта. – Універсалу Директорії УНР, який закріплював величну подію в життєписі українського національного державотворення – об'єднання УНР і ЗУНР у єдину соборну велику Україну. «Українська Національна Рада, виконуючи право самовизначення українського народу, проголошує торжественно з'єднати з нинішнім днем ЗУНР з УНР в одну одноцілну суверенну Народну Республіку⁸; по-друге, прийняття 28 січня 1919 р. Закону «Про форму влади на Україні», який юридично закріпив основи державного устрою республіки. Відповідно до цього Закону, в складі Конгресу з числа делегатів створювалося шість комісій: оборони республіки; земельна; бюджетна; закордонних справ; харчових справ і культурно-освітня. Кожна з цих комісій, крім законодавчої діяльності, повинна була контролювати одне або декілька міністерств. У роз'ясненні було вказано, що комісії утворювалися тільки для полегшення законодавчої діяльності⁹. Саме цим Законом підтверджено статус Директорії як «верховної влади». Виконавча влада належала Раді Народних Міністрів, склад якої затверджувався Директорією й був підзвітним їй. Однак проблема розподілу сфер діяльності між Директорією і РНМ (принцип розподілу влади) залишалася нерозв'язаною. Рада Народних Міністрів була, передусім, виконавчим органом влади. Крім того їй були делеговані деякі законодавчі функції, зокрема підготовка законопроектів. Ухвалені Радою Народних Міністрів законопроекти підлягали затвердженню Директорією. З іншого боку, Директорія і сама приймала нормативні акти, що торкалися, головним чином, її діяльності або нормували її ставлення до Ради Народних Міністрів, чи торкалися важливих міжнародних актів¹⁰. Таким чином, Законом підтверджувався статус Директорії як тимчасової верховної влади до скликання наступної сесії Конгресу з повноваженнями видавати закони¹¹. На жаль, ніякої іншої конкретизації стосовно компетенції і повноважень уряду Закон не містив. Не були врегульовані випадки, коли дехто з членів Директорії з якоїсь причини виїде з її складу або тимчасово не зможе виконувати свої функції. Тим більше, що така ситуація дійсно сталася з членами Директорії О. Макаренком та Ф. Швецем.

Варто зауважити, що за період Директорії прийнято й багато інших законів, важливих для державотворення України. Зокрема Закон від 14 лютого 1919 р. «Про порядок внесення і затвердження законів в УНР». У ньому здійснено спробу регламентувати законодавчий процес. Законопроекти готувалися відповідними відомствами й подавалися голові уряду, який вносив їх на розгляд Ради Народних Міністрів. У разі ухвалення законопроект редагувався у Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії й набував чинності після затвердження. Відповідно до ст. 7 Закону, в надзвичайних випадках закони й постанови могли видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Радою Народних Міністрів. Варто зазначити, що Директорія практично

весь час діяла в умовах надзвичайної ситуації: це і обставини воєнного стану, й постійна зміна місця перебування уряду. За цих умов усі закони й постанови посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії¹². Однак Закон не розмежував чітко правові повноваження Директорії і РНМ у сфері правотворчості, що призвело до нових суперечностей між різновидами влади.

Серед інших конституційних законів слід відзначити Закон «Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР» від 26 лютого 1919 р, за яким громадянин УНР підлягав переслідуванню і позбавленню волі «лише за передбачені належними карними законами злочинства і тільки чином, зазначеним у законі»¹³. У пояснювальній записці до законопроекту зазначалося: «В кожній окремій правовій державі, що управляється на підставі права, закону, а не самовільства, недоторканність кожного громадянина й незалежність його свободи від адміністративних втручань має бути забезпечена правом і законами цієї держави, бо інакше в державі не буде ні права, ні закону. Тільки цей шлях може гарантувати кожній людині її людські права і на цей шлях, керуючись великим принципом – «habeas corpus» на користь собі і своєї людності, повинна рішуче стати УНР, що відродилася завдяки всесвітньому демократичному руху»¹⁴.

Характеризуючи законодавство Директорії УНР, необхідно зауважити й проект нової Конституції, який було подано РНМ для розгляду, ухвали та оголошення в жовтні 1920 р. Це був досить прогресивний для того часу нормативно-правовий акт. У проекті було чітко закріплено розподіл влади, УНР за формою правління проголошено як президентсько-парламентську республіку. Доречно підкреслити, що було підготовлено три проекти майбутньої конституції: Центральної Ради, Всеукраїнської Національної Ради й О. Ейхельмана. У результаті дискусій за основу взято проект Всеукраїнської Національної Ради (далі ВНР). Після обговорення остаточний варіант проекту було подано на розгляд РНМ. Однак перебіг подій залишив цей важливий історичний документ лише як пам'ятку доби Директорії¹⁵. Проект мав назву Основний Державний Закон «Про устрій Української держави» й складався з 10 розділів та 158 артикулів. Узагальнюючи зміст Конституції, слід сказати, що в її основу були закладені такі конституційні принципи: розбудова демократичної, незалежної держави, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, верховенство закону в державі, рівноправність усіх громадян тощо. Багато уваги в конституційному проекті ВНР приділялося визначенню правового статусу громадян УНР. Він включав в себе досить широкий набір демократичних прав і свобод. Конституційний проект був досить великим за обсягом і передбачав регулювання майже всіх суспільних відносин, які є об'єктом конституційного права. Варто підкреслити цілковиту деідеологізацію даного проекту Конституції – він повністю ґрунтувався на правах людини й загальнолюдських вартостях та відображає досягнутий на той час світовим співтовариством рівень цивілізованості¹⁶. Що ж до організації та діяльності інститутів державної влади, їхніх повноважень – усе це має відбиток тих надзвичайно складних політичних обставин, за яких був підготовлений проект.

Аналізуючи проект Конституції, слід згадати й про приватний конституційний проект професора О. Ейхельмана. Лише побіжний огляд свідчить про досить виважену, скрупульозну й детальну роботу автора. Як для Конституції, то цей проект надто великий за обсягом. Але це можна пояснити бажанням автора створити найповніший проект державно-правового устрою України¹⁷.

Починаючи з серпня 1919 р. керівництво УНР активізувало свої зусилля щодо розбудови демократичної держави. Однак вони й надалі суттєво гальмувалися об'єктивними та суб'єктивними обставинами. Значно ускладнювала ситуацію й концентрація державної влади в руках С. Петлюри. Така ситуація не могла сприяти налагодженню внутрішньої ситуації в країні. На порядку денному постала проблема обмеження одноосібної влади Голови Директорії. Одним із таких заходів був прийнятий наприкінці 1919 р. «Тимчасовий закон про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР», який складався з 5 розділів: «Державний устрій», «Директорія УНР», «Рада і Кабінет Народних Міністрів», «Про закони УНР», «Про верховне керування військ УНР», що містили 25 параграфів. У ньому констатувалося: «Українська держава є Народною Республікою, верховна влада в якій належить цілому народові й виявляється через парламент, скликаний на підставі загального, рівного, тайного, безпосереднього і

пропорціонального виборчого права без різниці статі, національності і віросповідання»¹⁸. До скликання парламенту законодавча влада належала Державній Народній Раді, як тимчасовому передпарламенту. Тимчасовий закон зберігав за Директорією статус органу верховної влади. Директорія в особі свого голови зберігала право затверджувати ухвалені Державною Народною Радою (далі ДНР) закони й міжнародні акти; призначати голову й затверджувати членів РНМ і КНМ; репрезентувати УНР перед державами світу; мала право законодавчої ініціативи¹⁹.

Навесні 1920 р. намітилися позитивні зміни в умовах державотворення в УНР. 22 квітня 1920 р. було укладено з Польщею Варшавський договір, за яким визнавалося право України на незалежне існування²⁰. Однак за цим таємним договором Україна втрачала чималу частину своєї території.

17 травня 1920 р. С. Петлюра затвердив ухвалену РНМ постанову про анулювання на території України чинності всіх законів і декретів «як так званого совітського українського, так і совітського російського уряду». Згаданою постановою відновлювалася чинність законів УНР²¹.

Ще одним нормативно-правовим актом конституційного характеру був Закон «Про реєстрацію населення, що мешкає на території України» від 26 вересня 1920 р. Відповідно до Закону, кожна особа, віком у містах понад 12 років, а в селах понад 14 років, що мешкала на території УНР на протязі 1 місяця з дня оголошення Закону на місцях підлягала обов'язковій реєстрації в місці свого перебування й отримувала реєстраційну картку встановленого зразка²². Проведення реєстрації населення покладалося на Міністерство внутрішніх справ. Реєстраційна картка видавалася за окрему плату, яка зараховувалася в фонд державних прибутків. Закон передбачав також адміністративну відповідальність (за ухилення від реєстрації, несвоєчасну явку або за дачу неправдивих відомостей) у вигляді штрафу до 30 тис. гривень чи арешту до 3 місяців. На проведення цього Закону було асигновано 100 млн. гривень з державної скарбниці.

12 листопада 1920 р. Директорія затвердила Закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» та Закон «Про Державну Народну Раду». Це були тимчасові закони, що регулювали фактичні суспільні відносини у сфері державного управління. Відповідно до Закону, законодавча влада тимчасово, до скликання Парламенту, належала Державній Народній Раді, яка обиралася тільки на один рік і складалася з представників населення, політичних, громадських, наукових, професійних і кооперативних організацій і установ²³.

Що ж стосується Закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР», то він повторював усі демократичні положення, що були викладені у прийнятому в Кам'янці-Подільському в 1919 р. «Тимчасовому законі про форму державного устрою і порядок законодавства». Закон складався із преамбули, 4 розділів, що містили 19 статей і визначав правовий статус вищих державних органів виконавчої влади. Підкреслювався пріоритет закону в діяльності всіх владних структур. Законодавча влада тимчасово надавалася передпарламентові, визначався досить непростий законодавчий процес. Законопроекти, ухвалені ДНР або РНМ, набували сили закону лише після остаточного затвердження Головою Директорії. Фактично Закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» регулював правовий статус існування Директорії як найвищої влади в УНР у складі однієї особи.

Реалізувати конституційні акти від 12 листопада 1920 р. не було можливим, а 21 листопада 1920 р. армія УНР після виснажливих боїв з більшовиками відступила за Збруч і була інтернована польськими військами. Ризький мирний договір між Польщею та радянською Росією поклав край існуванню УНР, боротьба за яку тривала чотири роки²⁴.

Таким чином, хоча Українська держава не змогла утвердитися, її існування у таких складних умовах, державотворча та законодавча діяльність суттєво вплинули на подальшу долю української національної державності. Період Директорії – це складний процес вироблення й реалізації певних тактичних і стратегічних орієнтирів у внутрішньодержавному житті УНР. Як свідчить дослідження, чіткої та сталої програми державного будівництва Директорія не мала. Вона здебільшого послуговувалася загальними гаслами. Пріоритети ж законодавчої діяльності визначали реалії життя, а саме обставини

воєнного стану, складна економічна ситуація в країні, нерозв'язаність земельного питання суттєво впливали на особливості законотворчості. Україна була аграрною країною, де частка сільського населення сягала 80 %. Тому від того наскільки вдало буде розв'язане земельне питання залежала подальша доля Директорії. Було прийнято низку законів, створено систему місцевих органів реалізації аграрної політики, адже вирішення земельного питання, як відомо, включало й політичний аспект – досягнення соціального миру й консолідації суспільства. Проте бракувало послідовності, чіткої політичної програми, а головне – стабільності в державі. Директорія жодного разу не змогла поширити свою юрисдикцію на всю територію України. Багато часу було витрачено на пошуки стратегії державотворення, а згодом подальші воєнні події відсунули проблему правового забезпечення державного будівництва в Україні на другий план.

Період відродження національної державності у 1917–1920 рр. є прикладом утілення в життя ідеї розбудови незалежної самостійної України. Тому звернення до правового минулого збагачує юридичну науку й практику, слугує кращому розумінню сучасного реформаторського процесу. Слід зазначити, що якість законів, їх ефективність, дієвість у регулюванні суспільних відносин великою мірою залежить від історичного досвіду законодавця, тому що правовий закон має формуватися шляхом історичного узагальнення соціальної дійсності, врахування позитивних здобутків і недопущення подібних помилок минулого.

¹ *Присяжнюк А.* Конституційне законодавство в Українській Народній республіці доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.): Канд. дис. – Х., 2002. – С. 47.

² *Костів К.* Конституційні акти відновленої Української держави 1917–1919 років і їхня політично-державна якість. – Торонто, 1964. – С. 130.

³ ЦДАВОУ. – Ф. 1429. – Оп.5. – Спр.6. – Арк. 8.

⁴ *Мироненко О., Римаренко Ю., Усенко І., Чехович В.* Українське державотворення: Словник-довідник. – К., 1997. – С. 530.

⁵ *Яковлів А.* Основи Конституції УНР. – Нью-Йорк, 1964. – С. 15.

⁶ ЦДАВОУ. – Ф. 1075. – Оп. 2. – Спр.53. – Арк. 2зв.

⁷ Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 19.

⁸ ЦДАВОУ. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 5. – Арк. 3.

⁹ Робітнича газета (УСДРП). – Київ, Камінець-Подільський, 1919. – С. 2.

¹⁰ *Яковлів А.* Основи Конституції УНР. – Нью-Йорк, 1964. – С. 22.

¹¹ ЦДАВОУ. – Ф. 1429. – Оп. 5. – Спр. 6. – Арк. 4.

¹² ЦДАВОУ. – Ф. 2534. – Оп. 2. – Спр. 8. – Арк. 9.

¹³ ЦДАВОУ. – Ф. 2208. – Оп. 6. – Спр. 151. – Арк. 14.

¹⁴ ЦДАВОУ. – Ф. 2208. – Оп. 6. – Спр. 151. – Арк. 1.

¹⁵ Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; Редкол.: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. – К., 1996. – С. 202.

¹⁶ Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 52.

¹⁷ *Ейхельман О.* Проект Конституції (основних державних законів) УНР. – К., Тарнів, 1921. – 96 с.

¹⁸ ЦДАВОУ. – Ф.1065. – Оп. 1. – Спр. 193. – Арк. 1.

¹⁹ ЦДАВОУ. – Ф.1065. – Оп. 1. – Спр. 193. – Арк. 1зв.

²⁰ *Полонська-Василенко Н.* Історія України 1900–1923 рр. – К., 1991. – С. 128.

²¹ ЦДАВОУ. – Ф.2208. – Оп.2. – Спр. 53. – Арк. 7зв.

²² ЦДАВОУ. – Ф.1429. – Оп.2. – Спр. 9. – Арк. 13.

²³ ЦДАВОУ. – Ф.3696. – Оп.2. – Спр. 88. – Арк. 21.

²⁴ *Полонська-Василенко Н.* Вказана праця. – С. 132.

Отримано 8.10.2007

Резюме

В статье предлагается анализ особенностей формирования и развития основ национального государства в период Директории УНР. Автор анализирует конституционные акты, которые определяли основные направления и приоритеты в строительстве независимого государства.