

ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ДИРЕКТОРІЇ

Тетяна Подковенко,

кафедра теорії держави і права

Юридичного інституту

Тернопільської академії народного господарства

З прийняттям 28 червня 1996 р. Верховною Радою України чинної Конституції розпочався істотно новий період реформаторського процесу, пов'язаного з вирішенням важливих проблем правового закріплення основ Української держави. Це вимагає створення якісно нової національної правової системи. Своєрідним фундаментом цієї системи має бути законодавство України як головний та дієвий регулятор суспільних відносин. Створення ефективної системи законодавства, в основу якої покладені основні принципи права, великий масив прав та обов'язків вимагає досить напруженої праці, теоретичних знань і практичного досвіду.

Законодавство будь-якої цивілізованої держави, у тому числі України, може функціонувати, якщо воно є системою, складові якої тісно взаємозв'язані, узгоджені і взаємовплив яких ретельно регламентується чіткою ієрархічною побудовою [1, с. 3]. В умовах формування ефективної системи законодавства України надзвичайно велику роль відіграють оцінка та вдосконалення процесів його застосування. Цього не можна досягнути без науково обґрунтованих рекомендацій, розроблених на підставі історичного досвіду та аналізу системи українського законодавства, правозастосовчої практики, специфіки правової системи України, її правових традицій з врахуванням кращих досягнень вітчизняної юриспруденції.

Виходячи з матеріалів дослідження найбільш повчальним і значущим для вивчення, переосмислення та практичного застосування здобутих уроків державотворчого процесу є період відновлення Української держави та права в 1917–1920 рр. Цей досвід демократичної організації державної влади, незважаючи на його обмеженість у часі та об'єктивні недоліки, не втратив свого позитивного значення для сьогодення процесу реформування власної правової системи. Крім того, необхідно зауважити, що до сучасного проголошення незалежності України майже 80 % суспільних відносин регулювалися союзним законодавством. А це означає, що ми фактично опинилися перед проблемою створення нової національної законодавчої системи [Там само]. Близькість за характером і суттю процесів 1917 р. з подіями теперішнього часу роблять вивчення питань, пов'язаних із творенням Україн-

ської держави у той час, не тільки важливим, а й необхідним. Особливо це стосується законодавчої діяльності як правового механізму закріплення досягнутих здобутків національного державотворення.

Пропонована стаття виконана у плані розробки загальної історико-правової теми «Розвиток держави і права в Україні в 1917–1920 рр.».

Детальна оцінка законодавчої бази цього періоду, спрямованої на правове забезпечення процесів формування національно-демократичної держави, створює можливість більш широкого розкриття державно-правових процесів, притаманних цьому винятково важливому періоду вітчизняної історії, та врахування правової спадщини в сучасному державотворенні.

Джерельну базу нашого дослідження становлять передусім архівні документи та матеріали, а також періодичні видання 1917–1920 рр., праці видатних політиків і науковців.

Загальним проблемам українського громадсько-політичного життя та державності присвячені праці таких українських істориків, правників (здебільшого учасників національно-визвольних змагань): В. Винниченка, М. Грушевського, Д. Дорошенка, С. Дністрянського, К. Левицького, І. Мазепа, Б. Мартоса, П. Скоропадського, П. Христюка, М. Шаповала та ін. Ці матеріали є важливим джерельним матеріалом, який поряд із загальним оглядом подій розкриває певні проблеми законотворчості.

Значну цінність для дослідження мають сучасні наукові праці В. Гончаренка, О. Копиленка, М. Кравчука, В. Кульчицького, О. Мироненка, П. Михайленка, П. Музиченка, Ю. Римаренка, А. Рогожина, О. Тимошука, Б. Тищика, В. Чеховича, О. Шевченка, О. Ярмиша та ін. Варто зазначити, що ці праці відрізняються своїми зваженими підходами до поставлених проблем, містять значний документальний матеріал, розглядають широкий спектр питань, пов'язаних з діяльністю Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського та Директорії.

Інтерес до історико-правових аспектів державотворення в Україні виявляють і молоді дослідники. Серед них можна виділити дисертаційне дослідження Н. Єфремової «Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917–1920)», у якому

здійснено аналіз та дано оцінку основних конституційних актів періоду новітньої Української держави. Цим автором на основі всебічного правового аналізу архівних документів, у тому числі й маловідомих наукових праць та конституційних актів, визначено закономірності розвитку конституційного законодавства України у досліджуваній період. Подібною за новизною дослідження є дисертація А. Присяжнюка «Конституційне будівництво в Українській Народній Республіці (листопад 1918 – початок 1921 рр.)». Автор детально опрацював конституційні акти доби Директорії. Він стверджує, що здобутки, досягнуті в розвитку конституційного законодавства за часів Директорії, мали вплив на подальший розвиток конституційного права, його формування в незалежній Україні, на його демократичну спрямованість. Особливістю роботи є те, що автор дає оцінку структури і змісту проектів Конституції УНР, які вважаються кращими зразками, що захищають права і свободи своїх громадян. Становлення та розвиток конституційного законодавства розглядається на фоні загального процесу державотворення, який відображав реальні чинники політичної боротьби в УНР. Автор підкреслює, що незважаючи на воєнний час усвідомлення необхідності створення конституційних підвалин державотворення й розвитку інших галузей права було постійним.

Опрацювання правової спадщини здійснено і в роботі В. Землянської «Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, Гетьманату та Директорії». У цій розвідці автор підкреслює, що основу кримінально-процесуального законодавства на початковому етапі становлення Української держави мали закони колишньої Російської імперії та Тимчасового уряду, які були поступово змінені та доповнені урядами Української Народної Республіки та Української держави. Набуло подальшого розвитку положення, що кримінально-процесуальне законодавство досліджуваного періоду відбило основні принципи судочинства, які були вироблені правовою культурою людства до цього часу і збереглися понині.

Незважаючи на те, що сучасна історіографія містить солідну кількість наукових розробок як аналітичного, загальнотеоретичного характеру, так і таких, що висвітлюють конкретні історико-правові аспекти державотворення в Україні, досі не вироблено ґрунтовного, комплексного дослідження системи законодавства новітньої Української держави, яке б стало теоретичною основою у сфері правового регулювання суспільних

відносин періоду відродження національної державності на початку ХХ століття.

Характеризуючи законодавчу діяльність Директорії, слід відзначити, що на час приходу Директорії до влади в Україні діяли різні джерела права: законодавство Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради, Гетьманату, Радянської республіки. У такій досить складній правовій ситуації Директорія обрала шлях часткового скасування одних і відновлення чинності інших законів. Законодавство цієї доби можна вважати законодавством перехідного періоду, коли приймалися тільки ті акти, які були потрібні для вирішення нагальних суспільних проблем і ствердження Української держави.

З приходом до влади Директорії, після зречення гетьманства П. Скоропадським, вона постала перед альтернативою: йти шляхом європейського парламентаризму чи будувати за російським взірцем «республіку Рад». У результаті компромісу було обрано третій шлях: на місцях були створені Ради, а в центрі передбачалося скликання Конгресу трудового народу [2, с. 117–118]. На відміну від Центральної Ради та Гетьманату, які опиралися на певні програми, Директорія керувалася більше загальними гаслами.

Перший програмний документ нової влади – **Декларація Директорії** з'явилася лише 26 грудня 1918 р. Це був акт конституційного характеру, який складався із преамбули і 11 розділів. У преамбулі констатувалося «зметення з лиця землі гетьманщини як руйнуючого поміщицько-монархічного панування на Україні», відновлення національно-персональної автономії, демократичних органів місцевого самоврядування, одержавлення промисловості [3, оп. 5, спр. 6, арк. 8]. Декларація поставила завдання досягти національної згоди всіх націй, що проживали в Україні на принципі «трудової демократії». Джерелом суверенітету визнавався не весь український народ, а тільки «класи працюючих». Варто зазначити, що Декларація містила чітко виражені соціалістичні засади. На думку лідерів Директорії, це було першим етапом соціального і національного визволення українського народу, а наступним етапом стало налагодження структури влади [4, с. 278]. У проголошених намірах державотворення важливе значення надавалося скликанню Конгресу трудового народу України – вищому законодавчому органу держави, на який покладалися «всі верховні права і повноваження вирішувати всі питання соціального, економічного та полі-

тичного життя Республіки». У історико-правовій літературі Конгрес назвали тимчасовим передпарламентом, який певною мірою мав представницький характер – формально у ньому була представлена більшість населення УНР [5, с. 530]. До його скликання Директорія діяла одноособово і зосереджувала у своїх руках усю повноту законодавчої й виконавчої влади.

1 січня 1919 р. було ухвалено закон **«Про державну мову в УНР»**, яким українська мова затверджувалась державною мовою УНР. Вона стала обов'язковою для вжитку в армії, на флоті та в усіх урядових і загальних громадських публічно-правових установах. Одночасно в законі підкреслювалось, що приватні особи мають право звертатися до державних установ на їх мові [6, ф. 1075, оп. 2, спр. 53, арк. 2 зв.]. Цей закон є повчальним для сучасних державотворців, які за дванадцять років незалежності чітко не врегулювали статус рідної мови, чим завдають значної шкоди національному суверенітету.

Важливим нормативно-правовим актом, який регламентував формування Конгресу трудового народу, була **Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу**, затверджена Директорією 5 січня 1919 р. Вона встановлювала представництво, закріплювала принципи і систему виборів. І хоч керівництво Директорії вважало, що форма виборів не досконала і планувала замінити парламент постійним представництвом трудового народу – Установчими Зборами УНР, в цілому ця діяльність УНР була кроком уперед до демократії.

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 в єдину соборну велику Україну. «...До часу поки зберуть Установчі збори з'єднаної Республіки, законодавчу владу на території колишньої ЗУНР виконує Українська Народна Рада, до того самого часу цивільну і військову адміністрацію веде Державний Секретаріат, як виконавчий орган» [3, оп. 1, спр. 5, арк. 3]; по-друге, прийняття 28 січня 1919 р. **закону «Про форму влади на Україні»**, який юридично закріпив основи державного устрою республіки. Відповідно до Закону в складі Конгресу з делегатів створювались шість комісій: оборони республіки, земельна, бюджетна, закордонних справ, харчових справ і культурно-освітня.

Кожна з комісій, крім законодавчої діяльності, повинна була контролювати одне або кілька міністерств. У роз'ясненні було вказано, що комісії утворюються виключно для полегшення законодавчої діяльності [7, с. 2]. Саме цим законом підтверджується статус Директорії як «верховної влади». За цим законом виконавча влада належала Раді Народних Міністрів (РНМ), склад якої затверджувався Директорією і був підзвітний їй. Проблема розподілу сфер діяльності між Директорією і РНМ (принцип розподілу влади) залишалася не розв'язаною. Раді Міністрів були делеговані деякі законодавчі функції, зокрема, підготовка законопроектів. З одного боку, ухвалені РНМ законопроекти підлягали затвердженню Директорією. З іншого боку, вона і сама приймала нормативні акти, що стосувалися її діяльності або нормували її відношення до РНМ, або важливих міжнародних актів [8, с. 22].

Крім цього закону Конгрес ухвалив також **Універсал до українського народу**, в якому фактично повторювалися положення вказаного вище закону, і ноту до народів світу з протестом проти окупації території УНР «військами Антанті, арміями радянськими, польськими, донськими, добровольчими» та проти замахів на цілісність, самостійність і незалежність держави [9, с. 95]. Протягом майже року Універсал виконував роль тимчасової Конституції УНР. Універсал декларував обов'язковість закріплення демократичного ладу в Україні, а тому уряд і комісії мали підготувати ще й окремий закон **«Про вибори Всенародного парламенту Незалежної Соборної Української Республіки»** [4, с. 247].

Наступним важливим нормативно-правовим актом був закон **«Про порядок внесення і затвердження законів в УНР»** від 14 лютого 1919 р. У ньому було здійснено спробу регламентувати законодавчий процес. Відповідно законопроекти готувалися міністерствами і подавалися голові уряду, який вносив їх на розгляд РНМ. У разі ухвалення законопроект редагувався у Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії і набирав чинності після затвердження. Відповідно до ст. 7 цього закону в надзвичайних випадках закони і постанови могли видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали РНМ. У цьому випадку всі закони і постанови посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії [10].

Однак закон нечітко розмежував правові повноваження Директорії та РНМ у

сфері правотворчості, що призвело до нових протиріч між різновидами влади. Питанням законодавчого закріплення вищої державної влади і законодавчої діяльності Директорія постійно приділяла підвищену увагу. Тому пізніше, 12 листопада 1920 р., було прийнято новий закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР», хоча і він мав недоліки [11, с. 371; 12, оп. 2, спр. 8, арк. 1]. Така законотворча діяльність на період воєнного стану була виправданою.

Цей законодавчий акт є повчальним і важливим для сучасного правотворення. У багатьох країнах світу прийнято парламентами закон «Про закони», і така практика є позитивною, адже правове закріплення законодавчого процесу оптимізує правотворчість країни, визначає чіткі орієнтири прийняття нормативно-правових актів, що підвищує ефективність діяльності законодавчого органу. Та, на жаль, український парламент до цього часу не розглянув численні проекти закону «Про нормативні акти», в тому числі й проект Міністерства юстиції України.

Необхідно відзначити і **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 зауважити, 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. Однак перебіг подій залишив цей важливий історичний документ лише як правову пам'ятку доби Директорії [4, с. 202]. Проект мав назву Основний Державний Закон «Про устрій Української держави» і складався з десяти розділів та 158 артикулів. Узагальнюючи зміст Конституції, слід сказати, що в її основу були покладені такі конституційні принципи: розбудова демократичної, правової держави, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, верховенство закону в державі, рівноправність усіх громадян тощо.

Варто зауважити, що за період Директорії було прийнято і багато інших законів, важливих для державотворення України. Зокрема, закони «Про землю в УНР» від 8 січня 1919 р. [3, с. 50], «Про карну відповідальність за образу національної честі та достоїнності» від 24 січня 1919 р. [6, арк. 17 зв.], «Про національно-персональ-

ну автономію» [6, арк. 17 зв.] від 24 січня 1919 р., «Про надзвичайні військові суди» від 26 січня 1919 р. [3, оп. 2, спр. 7, арк. 49; 13, с. 24], «Про спекуляцію» від 26 січня 1919 р. [6, арк. 20 зв.], «Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР» від 28 лютого 1919 р. [6, арк. 46], «Про вибори та призначення мирових суддів» від 19 лютого 1919 р. [6, арк. 35 зв.], «Про Державну Народну Раду» від 12 листопада 1920 р. [3, арк. 8], «Про Найвищий Суд УНР» [6, арк. 9 зв.].

На жаль, обсяг статті не дає можливості викласти зміст та основні положення цих нормативно-правових актів. Для висвітлення цього матеріалу необхідно підготувати ще десятки подібних наукових статей.

Далі необхідно підкреслити, що, зважаючи на справжню економічну розруку, Директорія зробила кілька спроб централізувати систему торгівлі, обмежуючи тим самим роль приватного капіталу. Зверталась увага і на законодавче регулювання системи освіти. У лютому 1919 р. ухвалено закони «Про управління освітою в УНР» та «Про безплатне обов'язкове навчання всіх дітей шкільного віку громадян України» [6, арк. 46].

Уряд Директорії змушений був також приділити увагу проблемам фінансового регулювання в державі, видавши 6 січня 1919 р. закон «Про державну грошову одиницю». Відповідно до цього акта єдиним законним платіжним засобом на території УНР була гривня, яка містила 8,712 частки чистого золота. Російські грошові знаки, як кредитні білети, так і знаки Російської державної скарбниці, так звані кенки, позбавлялися права бути засобом купівлі-продажу, встановлювався курс обміну та визначалися певні терміни його дії [12, арк. 1]. Проте фінансова реформа не дала очікуваних результатів.

Зважаючи на воєнний стан, «військове» законодавство розвивалося досить активно. Це прийняті в 1919 р. закони «Про заклик до військової служби» (13 січня), «Про прийом в дієву армію УНР охотників» (18 січня), «Про поповнення армії та флоту» (26 січня), «Про мобілізацію Старшин та Урядовців-учителів» (17 лютого), «Про загальний достроковий призов до виконання військової повинності народжених в 1900 р.» (6 квітня) та чимало інших, включаючи різноманітні постанови, накази й інструкції, які детально регламентували ці питання [2, с. 159].

Період доби Директорії – це ще один історичний етап у правовому регулюванні будівництва незалежної держави на

початку ХХ ст. Відсутність чіткої політичної та правової програми, війна, економічна розруха, відсутність єдності в уряді, недостатній рівень професіоналізму, зовнішня та внутрішня інтервенції, прорахунки та протистояння українських політичних сил – це ті чинники, які призвели до краху УНР доби Директорії. Аналіз законодавчої діяльності УНР свідчить, що Директорія намагалась на законодавчому рівні врегулювати всі державо- та правотворчі процеси в Україні. Постійні військові дії негативно вплинули на якість законопроектів, не було відпрацьовано чіткої процедури підготовки й прийняття нормативно-правових актів, хоча Директорія неодноразово законодавчо намагалась врегулювати ці питання. Багато з правових актів мали декларативний характер, містили загальні принципи, що якоюсь мірою є виправданим, беручи до уваги тогочасну політичну ситуацію.

У цілому нормативно-правові акти періоду Директорії переконливо свідчать про розвиток Української держави. Законодавча діяльність Директорії доводить, що законодавство тільки тоді є дієвим та ефективним регулятором суспільних відносин, коли воно пов'язане, погоджене з реальними чинниками соціально-економічного та політичного життя суспільства і забезпечене надійним механізмом правового регулювання. Законодавство повинно ґрунтуватися на послідовному, теоретичному опрацюванні найдрібніших питань, виваженому підході до будь-яких змін. Тому це для нас не просто сторінки історії – ми в них бачимо актуальні проблеми сьогодення.



Правотворчий досвід Директорії є важливою правовою спадщиною України. Він підтверджує реальні кроки у побудові власної держави, які є неоціненним дороговказом для сучасної правової реформи.

Пропонована стаття є складовою досліджуваної теми «Система законодавства України в 1917–1920 рр.».

Література

1. Ткаченко О. Від системної правотворчості до систематизації національного законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнар. наук.-практ. конференції. Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1999. – 599 с.
2. Копиленко О., Копиленко М. Держава і право України. 1917–1920. – К., 1997. – 208 с.
3. ЦДАВОУ. – Ф. 1429.
4. Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996. – 994 с.
5. Мироненко О., Римаренко Ю., Усенко І., Чехович В. Українське державотворення: Словник-довідник. – К., 1997. – 559 с.
6. ЦДАВОУ. – Ф. 1075. – Оп. 2. – Спр. 53. – Арк. 20.
7. Робітнича газета. – 1919, 1 лют.
8. Яковлів А. Основи Конституції УНР. – Нью-Йорк, 1964. – 64 с.
9. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. У 3-х т. – Прага, 1942. – Т. 1. – Центральна Рада – Гетьманщина – Директорія. – 212 с.
10. Вістник державних законів для всіх земель УНР. – 1919. – Вип. 8.
11. Музиченко Т. Історія держави і права України. – К., 661 с.
12. ЦДАВОУ. – Ф. 2537.
13. Землянська В. Судове законодавство Директорії // Право України. – 2000. – № 1.