

Шевчук Л. С.  
Національний педагогічний університет  
імені М. П. Драгоманова

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ ДИРЕКТОРІЇ УНР У 1918-1921 РР.

*У статті проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення законотворчого процесу Директорії УНР.*

*Ключові слова:* Директорія, закон, право, державність, процес.

Шляхи удосконалення законотворчого процесу в Україні на даному етапі є однією з пріоритетних проблем дослідження, з огляду на перспективи утвердження України, як соціальної і правової держави у Європі. Тут важливим прикладом є специфічний досвід нормативно-правового забезпечення законотворення в часи державного будівництва Директорії в 1918 – 1921 рр. З огляду на це, така проблематика виступає актуальним предметом дослідження на сучасному етапі державотворення.

*Стан наукової розробки проблеми.* Питаннями законотворення в часи становлення української державності 1917 – 1921 рр. займаються науковці в основному в рамках історичних досліджень. Владислав Верстюк, Віктор Калініченко, Валерій Солдатенко та інші дослідники вивчають процеси державотворення та становлення парламентаризму у визначений період. У дослідженнях представників юридичних наук необхідно відзначити таких авторів, як С. Г. Благовісний, В. М. Єрмолаєв, Н. В. Єфремова, А. Ю. Іванова, А. Й. Присяжнюк, Т. О. Подковенко тощо. У роботах проводиться ґрунтовний аналіз процесів становлення парламентаризму, законотворення за часів Директорії в рамках дослідження законотворення інших урядів періоду української революції.

*Мета і завдання статті.* Метою та завданням цієї статті є вивчення характерних особливостей становлення та розвитку нормативно-правової регламентації законотворчого процесу Директорії УНР.

*Виклад основного матеріалу.* Після падіння УНР проголошений в Україні 1918 р. Гетьманат не став довготривалою формою українського державного життя. Наростання соціальної напруги в процесі гетьманського державного будівництва призвело до формування організованої опозиції – Українського національно-державного союзу (від серпня 1918 р. – Український Національний Союз). Це був представницький орган найвпливовіших політичних об'єднань України, Селянської спілки, низки профспілкових організацій та січових стрільців, які під час виборів до Українських Установчих зборів у 1917 р. спільно здобули до 80 відсотків голосів виборців [12, с. 146-147].

У результаті приходу до влади Директорії було відновлено попередню назву держави (УНР) і форму державного устрою (республіканську). Хоча, як слушно зауважують науковці, сам факт відновлення УНР не був офіційно проголошений Директорією, а читався з її повної назви – “Директорія Української Народної Республіки” [5, с. 110-113]. На відміну від Центральної Ради і Гетьманату, які

спіралися на певні програми, Директорія керувалася здебільшого загальними гаслами.

При дослідженні перших політико-юридичних актів Директорії – Повстанської декларації від 15 листопада 1918 р. та “Сповідненні Директорії” від 21 листопада 1918 р. – можна припустити, що вона вважала себе тимчасовим органом і мала намір створити “кабінет народних міністрів”, однак всі державотворчі зусилля Директорії в цьому напрямку мали безсистемний характер. Врешті, Директорія наказом від 26 грудня 1918 р. призначила Раду Народних Міністрів (РНМ) – уряд “другої” УНР [1, с. 249].

Прийшовши до влади Директорія мала визначити правові засади свого правління. Першою проблемою, з якою вона при цьому зустрілася, виявилась велика кількість діючих нормативно-правових актів Російської імперії, Української Центральної Ради і Гетьманату. Директорія обрала оптимальний, на наш погляд, шлях вибіркового скасування гетьманських законів і вибіркового відновлення законів Центральної Ради. При цьому, на думку О. Л. Копиленка, Директорія “дуже обережно сприйняла законодавство Центральної Ради і досить прихильно поставилася до колишнього російського законодавства” [6, с. 55].

Як орган надзвичайної влади Директорія з 13 листопада до 22 січня 1919 року діяла одноосібно і виконувала законодавчу, виконавчу, а іноді й судову функції [19, с. 15]. 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 мають право звертатися до державних установ їхньою мовою [15, арк.2]. Цей закон є повчальним для сучасних державотворців, які на двадцятому році 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. Відповідно до цієї “Інструкції” в Конгрес вибиралося 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 і 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, с. 19]. Скликаний за таких умов Конгрес не міг повною мірою виконати призначену йому роль передпарламенту об’єднаної України.

Правовими підсумками роботи Конгресу трудового народу України можна вважати: по-перше, затвердження 22 січня 1919 р. відомого політико-правового акту – Універсалу Директорії УНР, який закріплював величну подію в життєписі українського національного державотворення – об’єднання УНР і ЗУНР в єдину соборну велику Україну. “Українська Національна Рада, виконуючи право самовизначення українського народу, проголошує торжественно з’єднати з нинішнім днем ЗУНР з УНР в одну одноцільну суверенну Народну Республіку. 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" [16, арк.3]; 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 створювались шість комісій: оборони республіки; земельна; бюджетна; закордонних справ; харчових страв і культурно-освітня. Кожна з визначених комісій, крім законодавчої діяльності, повинна була контролювати одне або декілька міністерств. У роз'ясненні було вказано, що комісії утворювались виключно для полегшення законодавчої діяльності [10, с. 2]. Саме цим Законом підтверджено статус Директорії як "верховної влади". Виконавча влада належала Раді Народних Міністрів, склад якої затверджувався Директорією і був підзвітний їй. Проблема розподілу сфер діяльності між Директорією і РНМ (принцип розподілу влади) залишалася не розв'язаною. Рада Народних Міністрів була в першу чергу 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 відношення до Ради Народних Міністрів, чи торкалися важливих міжнародних актів [19, с. 15]. Таким чином, Законом підтверджувався статус Директорії як тимчасової верховної влади до скликання наступної сесії Конгресу з повноваженнями видавати закони. На жаль, ніякої іншої конкретизації стосовно компетенції і повноважень уряду Закон не містив.

Директорія функціонувала як верховна влада у державі та уособлювала, особливо на початку правління, законодавчу, виконавчу і судову владу.

Відповідно до ухвалених Трудовим Конгресом Універсалу та закону "Про форму української влади", Директорії було надане право "видавати закони, необхідні для оборони Республіки".

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. Законопроекти готувалися відповідними відомствами і подавалися голові уряду, який вносив їх на розгляд Ради Народних Міністрів. У випадку ухвалення, законопроект редагувався у Державній канцелярії, після чого надходив на розгляд Директорії і набирав чинності після затвердження. Відповідно до статті 7 Закону, в надзвичайних випадках закони і постанови могли видаватись 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 та постійна зміна місця перебування уряду. У цьому випадку всі закони і постанови посвідчувалися керуючим справами Директорії і подавалися до Державної канцелярії [18, арк. 9]. Однак Закон не розмежував чітко правові повноваження Директорії і РНМ у сфері правотворчості, що привело до нових протиріч між різновидами влади. Крім того, Закон був прийнятий поспіхом, у досить складній політичній ситуації, без попереднього детального обговорення. Питанням законодавчого закріплення вищої державної влади і

законодавчої діяльності Директорія постійно надавала підвищеної уваги. Тому, пізніше 12 листопада 1920 р., прийнято новий Закон “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР”, хоча і він мав недоліки. Така законотворча діяльність на період воєнного стану була виправданою.

У подальшому скасування та відновлення конкретних законів проходило або шляхом прийняття спеціального закону щодо скасування чи відновлення нормативно-правового акта чи групи актів з конкретного питання, або шляхом прийняття нового закону із зазначенням у прикінцевих положеннях про скасування попереднього закону, який регулював відповідні правовідносини.

Рада Народних Міністрів на чолі з І. П. Мазепою наприкінці 1919 р. ухвалила кілька конституційних тимчасових законів, зокрема вже згадуваний “Тимчасовий закон про форму державного устрою і порядок законодавства”, який мав чітко окреслити компетенцію Директорії та визначити правові основи діяльності передпарламенту УНР – Державної Народної Ради (ДНР), перед якою і повинен був нести відповідальність уряд. Другий “Закон про скликання Державної Народної Ради УНР” визначав принципи формування передпарламенту і законотворчих процедур такими самими, на яких у 1917 р. будувалась Українська Центральна Рада. Тоді їй довелось докласти великих зусиль, щоби легітимізуватись, довести своє право представляти весь український народ. Передбачалось формувати передпарламент за партійними ознаками згідно з суб’єктивно визначеними нормами представництва. Такі підходи до складу цього органу зберігались до кінця досліджуваного періоду.

Паралельно з конституційною нормотворчістю РНМ (вказані та інші закони в силу суб’єктивних і об’єктивних причин не були реалізовані), опозиційна уряду, але національно-демократична за складом (щоправда, більш “ліва”, соціалістично орієнтована) Всеукраїнська Національна Рада (ВНР) підготувала зусиллями видатного українського правознавця С.І. Барана, колишнього державного секретаря ЗУНР, проект “Основного державного закону про устрій Української держави” (схвалений ВНР у травні 1920 р.). Цей проект відіграв важливу роль у подальшому законотворчому процесі в державі [9, с. 124].

З метою упорядкування законодавства в ситуації, коли територія України час від часу переходила з рук однієї влади до іншої, виникла необхідність видання Директорією двох постанов: “Про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів так званого Світського Українського, так і Світського Російського Уряду, і про відновлення чинності законів УНР” (17 травня 1920 р.) та “Про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів так званого Російського “Правительства Юга России” (Денікінського), і про відновлення чинності законів УНР” (21 травня 1920 р.) [13, с. 298-304], які передбачали, що з дня звільнення від ворога території України на ній відновлюється чинність всіх законів та декретів Української Народної Республіки. Подібне спрямування мав також закон “Про відновлення чинності судової влади УНР та надання на пряму справам, що виникли у відповідних органах окупаційної влади” (4 жовтня 1920 р.), який передбачав, що в міру звільнення теренів України від окупаційної влади мають відновлювати чинність органи судової влади УНР, а всі кримінальні вироки, винесені за окупації, вважати недійсними і надсилати їх на перегляд судовим органам УНР [11, с. 7].

12 листопада 1920 р. Симон Петлюра як Голова Директорії затвердив підготовлені комісією “Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР” та “Закон про Державну Народну Раду”. Однак вже за два дні урядові установи Української Народної Республіки емігрували з Кам’янець-Подільського в Галичину, окуповану поляками. Вже там був розроблений і затверджений черговий конституційний закон про передпарламент – Раду Республіки. Цей тимчасовий вищий орган влади не мав права вирішувати цілий ряд питань, які регулюються нормами конституційного права: приймати постійну Конституцію УНР, внесення змін до робітничого і земельного законодавства, визначення правового статусу національних меншин. 9 січня 1921 р. був затверджений закон, який визначав кількісний склад і порядок формування Ради, вона складалася з представників українських політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації. Після Ризького договору між Радянською Росією та Польщею Рада Республіки припинила існування [9, с. 257].

У зазначених двох останніх нормативних актах національному передпарламенту – Державній Народній Раді (ДНР) як тимчасовому органу народного представництва за законом належить законодавча влада до скликання парламенту УНР. Законом встановлено термін дії ДНР і повноважень її членів в один рік. Якщо через рік не буде скликано парламент, то для продовження законодавчої роботи призначаються нові вибори на тих же умовах. Порядок виборів представників і норми представництва належало визначити окремим законом. Між закінченням терміну ДНР і скликанням парламенту повинно бути не більше місяця [14, с. 98].

У законі досить чітко визначена компетенція Державної Народної Ради: обговорення законопроектів, надісланих Головою уряду; розробка законопроектів з ініціативи самої ДНР; обговорення бюджету республіки та всіх асигнувань з Державної скарбниці; розгляд справ державної позики і зобов’язань; контроль за діяльністю уряду (шляхом депутатських запитів, виклик на засідання ДНР або її комісії членів уряду, призначення парламентських слідчих комісій); заслуховування звіту Державного контролера; розгляд і ратифікація міжнародних угод, оголошення війни; встановлення валюти і емісії державних кредитних білетів та облігацій та ін.

Обидва закони передбачали законодавчу процедуру з кількох стадій, які мали гарантувати якість підготовки законів. Законопроекти окремих міністерств, ухвалених Радою міністрів, повинні передаватися до Президії ДНР. Після розгляду членами ДНР і ухвали законопроекту простою більшістю голосів він мав подаватися її головою і Головою Ради міністрів на затвердження Голови Директорії. Затверджений закон повертався до голови уряду для оголошення через Державну канцелярію у “Віснику державних законів УНР” за підписом Голови Директорії, голови уряду і відповідного міністра або міністрів і посвідченням Державного секретаря [14, с. 172].

Засідання ДНР відбуваються за присутністю не менше половини складу. Вони – публічні. Закриті засідання відбуваються за пропозицією Голови ДНР, членів уряду або щонайменше десяти членів Ради на підставі ухвали. Зате засідання комісій провадились закриті. До їх роботи могли бути запрошені фахівці (з дорадчим голосом). Порядок роботи ДНР мав регулюватись регламентом, складеним нею відповідно закону про Державну Народну Раду, який набував чинності в разі його

оголошення у “Віснику державних законів УНР” і не потребував затвердження Головою Директорії. У разі порушення регламенту членом Ради за рішенням зборів він міг бути позбавлений участі в її засіданні чи на певний термін.

Таким чином, конституційні закони від 12 листопада 1920 р. досить ретельно виписували розподіл повноважень між Директорією, Державною Народною Радою та Радою міністрів, закріплювали систему стримань і противаг, містили нормативно-правове визначення порядку роботи передпарламенту. У значній частині положення обох законів, особливо щодо законодавчого процесу повторювали артикули проекту конституції. Суттєвою різницею проте були майже необмежені в законах повноваження Голови Директорії, який за свої дії ні перед ким не відповідав.

*Висновки.* Отже, при дослідженні формування правових засад законотворчого процесу, здійснюваного Директорією, варто наголосити на тому, що чітка нормативно-правова регламентація законотворчості сформувалася лише на остаточному етапі існування Директорії.

#### *Використані джерела:*

1. *Благовісний С. Г.* Дослідження організаційно-правових засад діяльності урядів “першої” та “другої” УНР у працях перших історіографів української державності 1917-1920 рр. // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 29. – С. 247-252.
2. Вістник державних законів в УНР. – № 2. – 21 січня 1919 р. – 29 с.
3. Вістник УНР. – № 2. – 19 грудня 1918 р.
4. Декларація Директорії УНР // Державний вістник. – № 34. – 31 грудня 1918 р. – С. 1-2.
5. *Копиленко О. Л., Копиленко М. Л.* Держава і право України. 1917-1920 : навчальний посібник. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
6. *Копиленко О. Л.* З досвіду законотворчості УНР та Української Держави // Право України. – 1995. – № 5-6. – С. 52-55.
7. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992.
8. *Мироненко О. М.* Національний передпарламент України доби Директорії // Історико-політичні уроки української державності. Енциклопедичний словник / за ред. Ю. І. Римаренка – К.-Донецьк, 1998. – 228 с.
9. *Присяжнюк А. Й.* Конституційні проекти в Українській Народній Республіці доби Директорії // Актуальні проблеми міжнародних відносин / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Ін-т міжнарод. відносин. – 2000 – Вип. 18, ч. 1. – С. 121-135.
10. Робітнича газета (УСДРП). – Київ, Камінець–Подільський. – 1919. – 19 лютого.
11. *Терлюк І. Я.* Особливості державотворення в Україні в період “Другої УНР” (Директорії) // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – № 2. – 2008. – С. 3-8.
12. Українська революція і державність (1917-1920 рр.) / І. Л. Гошуляк (керів. авт. кол.). – К. : Парламентське вид-во, 1998. – 247 с.
13. Уряди України ХХ ст. Науково-документальне видання / С. В. Кульчицький (керів. авт. кол.). – К. : Наукова думка, 2001. – 608 с.
14. *Єрмолаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). – Х. : Право, 2005. – 272 с.
15. Центральний державний архів вищих органів влади України (далі ЦДАВО України). – Ф. 1075. – Оп. 2. – Спр. 53.
16. ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 5.
17. ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 5. – Спр. 6.

18. ЦДАВО України. – Ф. 2534. – Оп. 2. – Спр. 8.  
19. Яковлів А. Основи Конституції УНР. – Нью-Йорк, 1964.

*Шевчук Л. С. Нормативно-правовые основы законотворческого процесса Директории УНР в 1918-1921 гг.*

*В статье анализируются особенности нормативно-правового обеспечения законотворческого процесса Директории УНР.*

*Ключевые слова:* Директория, закон, право, государственность, процесс.

*Shevchuk L. S. Normatively are legal frameworks of zakonotvorchego process in Directory of UNR 1918-1921.*

*In the article features are analyzed normatively – legal providing of zakonotvorchego process in Directory of UNR.*

*Key words:* Directory, law, right, process, state system.