

УДК 94 (477): 321.72

**А. В. Поляков**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ БУДІВНИЦТВО В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ  
РЕСПУБЛІЦІ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ  
(ЛИСТОПАД 1918 – ПОЧАТОК 1921 РР.)**

Конституційне будівництво в УНР доби Директорії являє собою важливу сторінку історії держави і права України. У той же час помилки, допущені під час конституційного процесу того часу (листопад 1918 – січень 1921 рр.), мають бути враховані на сучасному етапі побудови демократичної правової держави і формування громадянського суспільства в Україні

Метою статті є з'ясування загальних і особливих рис, закономірностей конституційного будівництва в УНР доби Директорії, аналіз змісту конституційних актів, які були прийняті в цей період, нереалізованих проектів конституції УНР.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що вона є першим у вітчизняній історіографії комплексним дослідженням, спеціально присвяченим конституційному будівництву в УНР доби Директорії.

Джерельна база дослідження сформована в першу чергу нормативно-правовими актами і проектами, підготовчими та супровідними матеріалами до них періоду УНР доби Директорії.

В радянський час, в силу упередженого, класового, ідеологічно детермінованого підходу, умов для об'єктивного вивчення конституційного процесу в УНР доби Директорії практично не було.

Певні аспекти історії державно-конституційного будівництва в УНР доби Директорії почали неупереджено розглядатися в Україні лише в 90-і роки ХХ ст. [1; 2; 3], але власне процес законотворчості при цьому не розглядався і не аналізувався. Перші, доволі поверхові спроби охарактеризувати конституційні акти того часу належать Д. Б. Яневському і В. І. Крюкову [4, с.8–37; 5, с.3–41]. В цілому, вивчення законотворчого процесу в «другій» УНР залишається малодослідженим явищем у вітчизняному конституційному праві, не визначені його особливості і значення для подальшого розвитку конституційного права в Україні, не розкрита співзвучність з нормами розвинутого сучасного конституційного права у світі.

Перший етап конституційного будівництва в УНР доби Директорії (грудень 1918 – серпень 1919 рр.), розпочатий рішенням Державної наради 12–14 грудня 1918 р. (м. Вінниця), характеризується спробою побудови в Україні власної моделі соціалізму, шляхом доповнення радянської моделі деякими рисами західних демократій. Першим актом конституційного значення в цьому напрямку, на нашу думку, була «Декларація Директорії УНР» від 26 грудня 1918 р. [4].

Завдання конституювання нової державної влади взяв на себе Трудовий Конгрес, який зібрався у Києві 22 січня 1919 р. Він ухвалив Акт злуки Східної та Західної України, видав два конституційні акти – Універсал Трудового Конгресу «До українського народу» та «Закон про форму влади в Україні». Якщо останній, вперше після проголошення УНР в листопаді 1917 р., затвердив у загальній формі державний устрій УНР [6, с. 467–468] (Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. не набрала чинності і не відповідала зміненім умовам), то Універсал фактично був конституційним актом, яким визначалися напрямки законотворчої роботи, функції Директорії, Ради Народних Міністрів, органів місцевої влади. Уся повнота влади зосереджувалася у Трудового Конгресу, а в період між його сесіями – у постійно діючої Директорії, яка дістала право «видавати закони, необхідні для оборони Республіки», які підлягали затвердженню на найближчій сесії Конгресу [6, с. 467; 7], призначати уряд – Раду Народних Міністрів і контролювати у міжсесійний період його діяльність, через постійно діючі профільні комісії Конгресу: оборони, земельної, культурно-освітньої, бюджетної, закордонних справ, харчових справ. Органами місцевої влади виступали повітові і губернські трудові ради, які склалися «пропорційно з представників селянства і робітництва» [6, с. 467].

Були також інші акти з ознаками конституційних, прийняті Конгресом – «Декларація до народу конгресу трудового народу України» [8, с. 168–169], «Резолюція конгресу трудового народу України», «Закон про місцеві конгреси і ради трудового народу», «Тимчасовий закон про внесення і затвердження законів в УНР» (лютий 1919 р.) [9]. Вони в основному дублювали положення вищеназваних двох актів. Вказані конституційні акти УНР передбачали побудову держави трудових рад, обмежували публічно-правову правоздатність значної частини населення України («нетрудового елемента»), тобто визначали дискримінацію за соціальними ознаками, і не можуть вважатися досягненнями вітчизняної конституційно-правової думки.

Наступний етап конституційного процесу в «другій» УНР настав у серпні 1919 р., коли сталися зміни в керівництві держави, а магістральний шлях державотворення зазнав більш ніж суттєвої корекції в напрямі до апробованих світовою історією загальноприйнятих демократичних засад організації державного і суспільного життя. При цьому, на практиці, задекларовані демократичні методи реалізації державно-владних повноважень не спрацювали і вся повнота влади, внаслідок вкрай складних соціальних і політичних умов, була фактично зосереджена в руках Голови Директорії УНР С. В. Петлюри.

У цей час активізувалась участь уряду (РНМ) в конституційному будівництві. Рада Народних Міністрів на чолі з І. П. Мазепою, наприкінці 1919 р. ухвалила кілька конституційних тимчасових законів, зокрема «Тимчасовий закон про форму державного устрою і порядок законодавства» [1], 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. «Закон про скликання Державної Народної Ради УНР» визначав принципи формування передпарламенту такими самими, на яких у 1917 р. будувалась Українська Центральна Рада, тобто передбачалось формувати передпарламент за партійними ознаками згідно з суб'єктивно визначеними нормами представництва. Такі підходи до складу даного законодавчого органу зберігались до кінця досліджуваного періоду.

14 лютого 1919 р. Директорія затвердила тимчасовий Закон «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці», в якому ще раз було зроблено спробу розмежувати правовий статус Директорії та уряду. Закон визначав, що тимчасово право ухвалення законів передається Кабінету Народних Міністрів та більш широкій за складом Раді Народних Міністрів, і лише «в надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів» [9].

12 листопада 1920 р. С. В. Петлюра, як Голова Директорії, затвердив підготовлені комісією «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» [8, с. 162] та «Закон про Державну Народну Раду» [8, с. 163]. 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: прийняття постійної Конституції 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 Республіки, вона складалася з представників українських політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації.

На нашу думку, найбільш значущих проектів Конституції УНР було три, котрі дозволяють судити і про характер конституційного процесу в Республіці, і про рівень втілення політико-правових ідей в цих документах.

В «Начерку проекту державного законодавства для Української Трудової Республіки» [10, с. 1], автором якого став доктор права О. Копцюх, було чимало декларативного, часом утопічного. Однак, незважаючи на те, що його автор бажав побудувати в Україні соціалізм і трудову республіку, цей проект в цілому мав демократичне спрямування – він передбачав, насамперед, утворення парламентської федеративної держави, в якій ніхто не обмежувався в правах за будь-якими ознаками, в тому числі соціальними. Суттєвою вадою проекту була поверховість і

непропрацьованість положень. В життя цей проект, як і наступні, так і був втілений.

Проект Конституції УНР О. Ейхельмана [2, с. 149–219] був досить виваженим, логічно побудованим, передовим для свого часу проектом конституції демократичної держави. Безумовно, він мав певні вади, зокрема прагнення фіксувати в Конституції УНР окремі цивільно-правові та адміністративно-правові відносини, відзначався нехарактерною для конституційно-правових актів багатослівністю у формулюваннях, включав певні федералістські моменти, вважав, що влада повинна мати не три, а п'ять гілок: установчу, законодавчу, виконавчу, судову і фінансово-контрольну тощо. Та у будь-якому випадку проект Конституції УНР О. Ейхельмана, що не поступався кращим тогочасним взірцям світових демократичних конституцій, є видатною пам'яткою вітчизняної конституційно-правової думки.

Урядовий проект Конституції УНР [2, с. 126–148] був розроблений урядовою конституційною комісією на підставі конституційного проекту Всеукраїнської Національної Ради (своєрідного тимчасового парламенту), підготовленого протягом 1920 р. С. Бараном. Урядовий проект був досить значним за обсягом, мав прогресивну структуру, яка використовується і при створенні сучасних конституцій. Зокрема він складався із розділів: I. Українська держава. II. Православна церква. III. Права та обов'язки громадян. IV. Державна Рада і Державний Союз. V. Голова держави. VI. Правительство. VII. Самоврядування. VIII. Суд. IX. Оборона держави. X. Перехідні і прикінцеві постанови. Даний проект включав певні федералістські моменти, детально регламентував діяльність різних гілок влади і забезпечував громадянам широкий спектр політичних прав. Недоліком проекту можна вважати те, що він не відокремлював правовий статус людини і правовий статус громадянина. Проект передбачав використання, як і сучасною Конституцією України, принципу єдності прав і обов'язків. Останні були зведені до мінімуму. Норми проекту з демократичних позицій регламентували питання надання українського громадянства, рівної правосуб'єктності громадян, свободи людини, свободи її світогляду і віросповідання, вибору місця помешкання, освіти, вільного висловлювання своєї думки, праці, власності. Надмірна увага в проекті приділена статусу православної церкви, і це, безумовно, належить віднести до його недоліків.

Даний проект базувався на класичному поділі влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Законодавчий представницький орган одержував назву Державна Рада. Оскільки в умовах 1920 р. не було можливості обрати її шляхом всенародних виборів, передбачалось до її скликання утворення тимчасового представницького органу – Державного Союзу, як передпарламенту з обмеженою законодавчою компетенцією [2, с. 147–148]. В урядовому проекті багато уваги приділялося визначенню системи верховної виконавчої влади, яка мала

складатися з Голови держави і Ради Міністрів. Правовий статус Голови держави мав деякі спільні риси з правовим статусом сучасного Президента України. В статті 151 проекту зазначалося, що на перехідний період Головою Держави є Симон Петлюра. Уряд, як і зараз, відрізнявся окресленою компетенцією. Проект передбачав і утворення органів виконавчої влади на місцях – установ державної адміністрації, але питання про їх склад і повноваження не порушувалося.

Цей проект, безумовно, належить до найбільш значущих віх в історії українського конституційного будівництва і є видатною пам'яткою політико-правової думки, свідченням того, що попри всі труднощі й суперечності, протиріччя і помилки, вектор державницьких змагань УНР був врешті-решт спрямованим до демократичних засад організації державного і суспільного життя.

Отже, після приходу до влади Директорії була відновлена УНР. Розпочався новий період державотворення та його законодавчого оформлення. Він продовжувався з листопада 1918 до початку 1921 рр. Конституційне будівництво в той час відбувалося в складних умовах політичної, економічної, воєнної і територіальної нестабільності, відсутності досвіду конституційної нормотворчості. Однак, незважаючи на це, конституційний процес в УНР доби Директорії мав високу інтенсивність, що свідчить про високу міру усвідомлення керівництвом Республіки важливості конституційно-правової нормотворчості для розбудови незалежної демократичної держави.

Те, що УНР доби Директорії, ухваливши цілу низку конституційних актів різного юридико-технічного рівня та суспільної значущості, так і не прийняла Конституцію, свідчить не про нехтування керівництвом Республіки цим питанням, а навпаки, про розуміння виняткового значення Основного закону для подальшого державотворення в Україні, усвідомлення необхідності обов'язкового прийняття його демократичним шляхом, для чого об'єктивних можливостей на той час не було.

### **Список використаної літератури**

1. **Україна** в 1917–1921 гг. : сб. науч. трудов / [отв. ред. Ю. Ю. Кондуфор]. – К. : Наук. думка, 1991. – 280 с. 2. **Конституційні акти України, 1917 – 1920** : Невідомі конституції України [Електронний ресурс]. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 269 с. – Режим доступу: <http://www.history.univ.kiev.ua/download/LibraryKNUHistory/Sources/Constitutionalism%20PyzhykAM%20%20Konstitutsiyni%20akty%20ta%20proekty%20doby%20Ukrains'koi%20revolyutsii.pdf> 3. **Центральний державний архів вищих органів влади та управління України** (далі – ЦДАВО), ф. 1065, оп. 2, спр. 483, 7 арк. 4. **Відродження**. – 1918. – 26 (13) грудня. – № 219 (додаток). 5. **ЦДАВО**, ф. 1429, оп. 1, спр. 5, 8 арк. 6. **Директорія**, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. : Документи і матеріали :

у 2 т., 3 ч. / [упоряд. В. Верстюк (керівник) та ін.]. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006–. – Том 2. – 2006. – 744 с. 7. **Верстюк В. Ф.** Українська Народна Республіка під проводом Директорії / В. Ф. Верстюк // Історія України: нове бачення: у 2 т. – К. : Вид-во Україна, 1996–. – Т. 2. – 1996. – С. 81–87. 8. **Мазепа І.** Україна в огні й бурі революції 1917–1921. / І. Мазепа. – К. : Темпора, 2003. – 608 с. 9. **ЦДАВО**, ф. 2208, оп. 1, спр. 141, арк. 5–5зв. [Електронний ресурс]. – Засвідчена копія. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=1229863](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=1229863) 10. **ЦДАВО**, ф. 1092, оп. 2, спр. 101, 23 с.

**Поляков А. В. Конституційне будівництво в Українській Народній Республіці доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.)**

Стаття присвячена дослідженню цілісної картини конституційного будівництва в УНР доби Директорії. На основі аналізу конституційних актів, нереалізованих проектів конституції України, досліджено розвиток конституційного будівництва в УНР в листопаді 1918 – на початку 1921 рр., вплив на нього різних об'єктивних і суб'єктивних факторів. Встановлено, що діячі Директорії усвідомлювали виняткове значення Конституції для подальшого державотворення в Україні та необхідність обов'язкового прийняття її демократичним шляхом, для чого об'єктивних можливостей на той час не було.

*Ключові слова:* Українська Народна Республіка, Директорія, конституційне будівництво, конституційний акт, конституційний проект.

**Поляков А. В. Конституционное строительство в Украинской Народной Республике периода Директории (ноябрь 1918 – начало 1921 гг.)**

Статья посвящена исследованию целостной картины конституционного строительства в УНР периода Директории. На основе анализа конституционных актов, нереализованных проектов конституции Украины, исследовано развитие конституционного строительства в УНР в ноябре 1918 – начале 1921 гг., влияние на него разных объективных и субъективных факторов. Установлено, что деятели Директории осознавали исключительное значение Конституции для дальнейшего процесса строительства Украинского государства и необходимость обязательного принятия ее демократическим путем, для чего объективные возможности в то время отсутствовали.

*Ключевые слова:* Украинская Народная Республика, Директория, конституционное строительство, конституционный акт, конституционный проект.

**Polyakov A. V. Constitutional development of the Ukrainian People's Republic during the period of the Directory (November 1918 – early 1921)**

The article deals with a complete picture of the constitutional development during the period of the Directory of the Ukrainian People's Republic. Based on an analysis of the constitutional acts and unrealized Constitution drafts, the development of constitutional formation in the Ukrainian People's Republic in November 1918 – early 1921 and the effect on this process of various objective and subjective factors are investigated. It is ascertained that statesmen of the Directory realized the ultimate significance of the Constitution for further development of the Ukrainian State and necessity of democratic way of its approval. There were no possibilities for this.

*Keywords:* the Ukrainian People's Republic, the Directory, the constitutional formation, the Constitutional Act, the Constitutional Drafts.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2012 р.

Прийнято до друку 29.11.2012 р.

Рецензент – к. іст. н., проф. Гарін В. Б.