

І. Я. Терлюк

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. іст. наук, доц.,
доцент кафедри історії держави і права

УКРАЇНСЬКИЙ ОРГАНІЧНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: ДОБА “ДРУГОЇ” УНР

© Терлюк І. Я., 2015

Досліджується український конституціоналізм – конституційне законодавство та конституційно-правові пошуки в Україні доби Директорії, або “Другої УНР”. Наголошується на тому, що конституційне законодавство Директорії УНР визначало загальну спрямованість її законодавчої діяльності, а намагання створити власний цілісний конституційний акт зумовлювалося ще й необхідністю надання державній політиці демократичної спрямованості.

Ключові слова: український конституціоналізм, органічний конституціоналізм, конституційне законодавство, українська національна державність 1917–1921 рр., Директорія УНР.

И. Я. Терлюк

УКРАИНСКИЙ ОРГАНИЧЕСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: ПЕРИОД “ВТОРОЙ” УНР

Исследуется украинский конституционализм – конституционное законодательство и конституционно-правовые поиски в Украине периода Директории, или “Второй УНР”. Подчеркивается, что конституционное законодательство Директории УНР определяло общую направленность ее законодательной деятельности, а попытки создать собственный целостный конституционный акт обуславливалось еще и необходимостью придания государственной политике демократической направленности.

Ключевые слова: украинский конституционализм, органический конституционализм, конституционное законодательство, украинская национальная государственность 1917–1921 гг., Директория УНР.

I. Ya. Terlyuk

UKRAINIAN ORGANIC CONSTITUTIONALISM: THE PERIOD OF “THE SECOND UNR”

Ukrainian constitutionalism – constitutional law and constitutional and legal research in Ukraine during the period of Directory or “The Second UPR is studied.” It is noted that the UPR Directory constitutional law determines the general thrust of its legislative activity, and attempts to create its own coherent constitutional act was caused also by the need of providing the public policy of democratic orientation.

Key words: Ukrainian constitutionalism, organic constitutionalism, constitutional law, Ukrainian national statehood of 1917–1921, Directory of UNR.

Постановка проблеми. Оптимальною державною системою сучасності вважається та, в межах якої соціально-політичний устрій і найбільш значущі суспільні відносини будуються відповідно до теоретичної моделі конституціоналізму. Вважають, що конституціоналізм охоплює теорію конституції, а також історію та практику конституційного устрою, оснований на західних ліберально-демократичних цінностях. Конституціоналізм як суспільно-політичне явище сьогодні не ідентифікується виключно з якоюсь однією конкретною нацією чи народом. Разом з тим, у кожній демократичній державі можуть творити до певної міри свою національну модель конституціоналізму, основою якої (за П. Стецюком) будуть вироблені багатолітньою світовою практикою функціонування конституційної держави конкретні ідеї, узагальнення й доктрини [10, с. 172]. І якщо останні умовно відповідають інтересам й духу нації, то, за Вс. Речицьким, належать до сфери органічного (тут і далі курсив наш – І. Т.) конституціоналізму [8]. Погоджуємося з думкою, що до певної міри український конституціоналізм виявився реалізованим у практиці створення і функціонування Української Народної Республіки [9, с. 2], і, зокрема, “Другої УНР”. Для нас очевидні певні паралелі у конституційному процесі за доби Директорії УНР та сучасної України. Перед кожною з держав постала потреба здійснення конституційної реформи. Українському конституційному процесові зразка початку XX і початку XXI століття притаманні значні протиріччя, пов’язані з намаганням різних політичних сил використати в державотворенні та його конституційному оформленні принципи і демократичного, і тоталітарного спрямування [5, с. 3]. Нарешті, новітній український конституційний процес відбувався/відбувається у складних геополітичних умовах – більшовицько-української та російсько-української воєн.

Стан дослідження. Попри об’ємну історіографію українських національних державних формацій 1917–1921 рр. (за підрахунками О. Мироненка, лише у “заангажованій” радянській літературі цього періоду стосується близько 15 тис. книг і статей, 80 багатотомних збірників документів. За останні двадцять років радянської державності тільки в Україні було опубліковано 2 тис. книжок, брошур і статей на цю тему [3, с.6]), ті чи інші аспекти історії конституційного будівництва в “Другій УНР” почали неупереджено розглядатися в Україні лише наприкінці минулого століття. Прямо чи опосередковано зазначених проблем торкалися як “чисті” історики (напр. В. Капелюшний, О. Реєнт, Д. Яневський), так і, зокрема, історики права. З-поміж останніх виділимо праці О. Копиленка, О. Мироненка, Н. Стецюк, В. Румянцева ін. Окремо відзначимо дисертаційне дослідження А. Присяжнюка, у якому безпосередньо досліджено конституційне будівництво в УНР часів владування Директорії [5]. Проте, як видається, попри велику історіографію означена у заголовку проблема формально та поверхнево видається більш знайомою, аніж глибинно зрозумілою та засвоєною.

Мета статті. Розглянути конституційне законодавство та конституційно-правові пошуки доби Директорії УНР, показати його особливості, виокремити головні результати, а відтак простежити процес становлення та еволюції новітнього українського органічного конституціоналізму.

Виклад основних положень. Період влади Директорії УНР був найтривалішим і, можливо, найскладнішим в історії української національної державності 1917–1921 рр. Численними дослідниками він трактується як неоднозначний, часто суперечливий, такий, що супроводжувався низкою об’єктивних та суб’єктивних труднощів [Див. докл.: 11].

По-перше, у результаті приходу до влади Директорії була відновлена попередня назва держави (УНР) і форма державного устрою (республіканська). Хоча сам факт відновлення УНР не був офіційно проголошений Директорією, а читався з її повної назви – “Директорія Української

Народної Республіки” [2, с.114] – багато з колишніх лідерів Центральної Ради (М. Грушевський, В. Голубович) наполягали на негайному відновленні в повному обсязі законодавства Центральної Ради й політичного курсу державотворення.

По-друге, серйозною проблемою для Директорії, що безпосередньо позначилася на конституційному законодавстві, був процес вироблення офіційної політичної лінії державотворення. Причиною цього стали різні політичні вектори її керівництва, яке не мало єдиної позиції щодо перспектив державного будівництва. Голова Директорії УНР В. Винниченко, який захоплювався революційним романтизмом і покладався переважно “на стихійну демократію мас”, пропагував т. зв. трудовий принцип і наполягав на розбудові держави за радянським зразком і союзі з більшовицькою Росією проти держав Антанти. Друга чільна особа – головний отаман С. Петлюра, навпаки, виступав за “європейську модель” (пов’язувалася з утвердженням принципу розподілу влад через розвиток парламентаризму, а в українському контексті – через скликання Установчих зборів) і спільну з Антантою боротьбу проти радянської Росії. Разом з тим, він не заперечував проти встановлення на місцях влади інших отаманів, які спиралися на “отаманщину” без спільного та обов’язкового для всіх плану дій [11, с. 153]. Усе зазначене прямо чи опосередковано передовсім позначалося на конституційних пошуках “Другої УНР”.

Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї, були її декларації та універсали.

Першим актом конституційного характеру після приходу Директорії до влади стала Декларація Директорії (26 грудня 1918 р.) [12, с. 379–380], у якій, на думку А. Присяжнюка, було чимало положень, запозичених у більшовиків [5, с. 9]. Структурно документ складався з преамбули та 11 розділів, у яких йшлося про найближчу перспективу українського національного державотворення – реалізацію трудового принципу. У передмові Декларації, зокрема, констатувалося зметення з лиця землі гетьманщини як руйнівного поміщицько-монархічного панування на Україні, очищення її від карних експедицій, старост, жандармів, відновлення національно-персональної автономії, демократичних органів місцевого самоврядування, скасування цензових дум та земств тощо. З оприлюдненням Серпневої (1919 р.) Декларації було взято курс на реалізацію “європейської моделі” побудови держави. Остання не мала чітко окреслених форм, проте вже не змінювалася до останніх днів УНР.

Протягом майже року роль тимчасової Конституції УНР виконував ухвалений Конгресом трудового народу Універсал Трудового конгресу до українського народу [12, с. 391–393] (28 січня 1919 р.), який декларував обов’язковість закріплення демократичного ладу в Україні, фактично переповідаючи основні положення одного з перших нормативних актів державно-правового регулювання Директорії УНР, що прийнятий Конгресом Трудового народу України, – закону “Про форму влади на Україні” (28 січня 1919 р.). Уся повнота влади до скликання наступної сесії Конгресу залишалася у руках Директорії, хоча у перспективі мав бути підготовлений окремий закон “Про вибори Всенародного парламенту Незалежної Соборної Української Республіки” [11, с. 155].

Наприкінці 1919 р. Директорія перестає бути колегіальним органом верховної влади, її компетенція цілком переходить до С. Петлюри. Повноваження Директорії (в особі її Голови) були підтверджені у прийнятих через рік (12 листопада 1920 р.) кількох важливих законах: “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР” [1, с. 114–116] та “Про Державну Народну Раду УНР” [1, с. 117–122]. Однак фактично час їх прийняття збігався із тиском переважаючих більшовицьких військ, в результаті чого УНР вимушено припинила своє існування. Погоджуємося з О. Мироненком, що попри те, що законам від 12 листопада 1920 р. не судилося бути реалізованими, загалом вони проголошували народний суверенітет, верховенство закону, принцип поділу влад та багатопартійність [3, с.159].

Закон “Про Державну Народну Раду УНР” мав конституційний характер: визначав склад, порядок формування, скликання й компетенцію пропонованого законодавчого органу влади (за О. Мироненком – передпарламенту) УНР та права депутатів Державної Народної Ради (ДНР).

Зокрема, у законі йшлося про те, що робота ДНР мала відбуватися сесійно. Чергові три сесії (тривалістю по два місяці кожна) Державної Народної Ради мали відбутися до жовтня 1921 р. Передбачались і надзвичайні сесії, за ініціативою голови Директорії, самої ДНР, РНМ або Президії ДНР. Перше засідання Ради повинен був відкрити голова Директорії чи голова РНМ, а потім мали надати трибуну найстаршому за віком члену ДНР. Згодом Рада сформувала би Президію у складі голови ДНР, його заступників і секретарів. Функціонування ДНР мало тривати до скликання парламенту УНР.

Закон досить чітко визначав компетенцію Ради: 1) обговорення законопроектів, внесених головою РНМ; 2) розроблення законопроектів за власною ініціативою; 3) затвердження бюджету, обчислення державних прибутків і видатків; 4) розгляд справ про поточні та інші державні зобов'язання; 5) контроль діяльності уряду шляхом інтерпеляції, запитів, призначення парламентських анкетних та слідчих комісій; 6) заслуховування звітів державного контролю; 7) ратифікація і денонсація міжнародних договорів; 8) оголошення війни і укладення миру; 9) виключне право визначати валюту і дозволяти емісію державних кредитних білетів і державних облігацій; 10) прийняття петицій від громадян УНР, приватних і державних товариств, кооперативів, корпорацій та установ; 11) створення тимчасових і постійних комісій для вирішення спірних питань; 12) висловлення недовір'я РНМ або окремим міністрам, які у такому разі мали негайно виходити у відставку. Голова і члени уряду мусили з'являтися у визначений для них час на засідання ДНР або її комісій чи брати участь у них за власною ініціативою. При цьому їм надавалось право виступів поза чергою. ДНР за наявності не менше ніж половини її членів двома третинами голосів присутніх мала можливість за умисні або тяжкі недбалі порушення службових обов'язків чи законів притягти голову уряду або міністрів до кримінальної відповідальності через Вищий суд УНР. У такому разі призупинялося виконання такою особою повноважень, а після виправдання судом вони поновлювалися.

Щодо статусу депутата ДНР, то він вважався представником громадян УНР, його заборонялось відкликати або пов'язувати будь-якими інструкціями. Свої обов'язки депутат мав виконувати тільки особисто, за свою діяльність відповідав лише перед ДНР. Особа депутата проголошувалась недоторканою. Він не підлягав призову до армії чи флоту і не втрачав попередньої посади на державній чи муніципальній службі. Члену ДНР дозволялось висловлювати на засіданнях будь-які погляди і міркування, але за непристойну поведінку під час сесії ДНР головуючий міг накласти на винного дисциплінарне стягнення, згідно з регламентом. З дозволу ДНР приватна особа, яка вважала, що депутат порушив її права у виступі на сесії, могла притягти його до суду. Члену Ради заборонялось купувати або орендувати державне майно та отримувати державні концесії. Платню і пільги для депутатів визначала сама ДНР. Мандат втрачався внаслідок смерті його власника, за рішенням ДНР, добровільного складання повноважень, втрати виборчого права.

Конституційний закон про ДНР виявився, по суті, останнім на українській землі практичним кроком С. Петлюри та його уряду створити дієздатний передпарламент, який би поклав початок формуванню органу законодавчої влади у класичному її розумінні.

Директорія УНР відновила чинність багатьох конституційних законів Центральної Ради, які загалом спрямовувалися на захист прав громадян: про національно-персональну автономію, громадянство, мову тощо. Зокрема, закон "Про державну мову в УНР" (1 січня 1919 р.) затверджував українську мову державною і обов'язковою для вжитку в армії, на флоті та в усіх урядових і загальних громадських публічно-правових установах. Одночасно в законі підкреслювалося, що приватні особи мають право звертатися до державних установ рідною мовою. Треба визнати, що ці закони Директорії мали, здебільшого, декларативний характер: у тодішніх умовах громадянської війни їх норми не мали шансу бути реалізованими. Те саме стосується й вельми показового, з погляду намірів, закону "Про відновлення гарантій недоторканності особи на території УНР" (28 лютого 1919 р.) та декількох інших.

Усупереч логічному продовженню розвитку державотворчого процесу Директорія не впровадила в життя Конституцію УНР 1918 р., а намагалася виробити власну. За часів Директорії було розроблено й обговорено декілька ґрунтовних проектів Основного Закону: “Начерк проекту державного законодавства для Української Трудової Республіки” доктора права Остапа Копцюха, індивідуальний проект Конституції УНР професора Отто Ейхельмана та проект урядової конституційної комісії. Дослідники переконані, що ці конституційні проекти дають змогу оцінити конституційний процес в Україні, визначити рівень та вплив політико-правових ідей попередників Директорії на формування державної політики того періоду [4, с. 13].

Проект доктора права і командира партизанського полку О. Копцюха, попри чимало декларативних і часом утопічних норм, зокрема щодо побудови в Україні соціалізму і трудової республіки, в цілому мав демократичне спрямування – він передбачав, насамперед, утворення парламентської федеративної держави, в якій ніхто не обмежувався б у правах за будь-якими ознаками, зокрема соціальними [6, с.56-63].

Цілковито деідеологізований проект Конституції УНР О. Ейхельмана [7, с. 439–519]. Він повністю ґрунтувався на правах людини і загальнолюдських вартостях та відображав досягнутий на той час світовим співтовариством рівень цивілізованості. І більше, на відміну від сучасних конституцій, у проекті приділялась увага конституційному регулюванню тлумачення законів для їх правильного використання і ліквідації прогалин у праві. Автор бачив Україну демократичною з панівним принципом поділу влади на п’ять (!) гілок – установчу, законодавчу, виконавчу, судову, фінансово-контрольну – державою з федеративним устроєм (мав бути організований не за етнічно-національними, а за територіальними ознаками, подібно до США). Значна увага була приділена організаційно-правовим засадам діяльності майбутніх місцевих органів федерально-державної влади. І своєрідним підсумком конституційного процесу в УНР доби Директорії став проект, підготовлений урядовою конституційною комісією (жовтень 1920 р.), за яким Україна мала бути парламентською республікою, побудованою за класичним поділом влади на законодавчу (Державна Рада), виконавчу (Голова держави та Рада Міністрів) та судову (незалежні суди). Передбачалося введення українського громадянства, скасовувалися всі титули і привілеї, припускалося прийняття іноземного громадянства (щоправда, з дозволу глави держави). У документі докладно виписано комплекс прав громадян (заборонялися принизливі покарання, позбавлення політичних і громадянських прав припускалося тільки на певний термін). Характерною рисою проекту вважають декларацію необхідності прийняття низки законів, які юридично забезпечили б реалізацію тих прав. Спеціально зазначена в ньому й відповідальність держави перед громадянином (тобто йшлося про створення одного з важливих елементів правової держави) тощо.

Висновки. Конституційне законодавство УНР доби Директорії визначало загальну спрямованість її законодавчої діяльності. Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї насамперед були її декларації та універсали. Директорія УНР відновила чинність багатьох конституційних законів Центральної Ради, які спрямовувалися на захист прав громадян. Однак Конституцію УНР 1918 р. Директорія не запровадила в життя, а намагалася виробити власну. Для непоодиноких спроб розробити цілісний Основний Закон були характерними намагання, з одного боку, визначити конституційно-правові параметри для побудови “демократичного соціалізму”, а з іншого – створити конституцію “класичної” демократичної республіки з рівноправ’ям населення, розподілом влад, місцевим самоврядуванням, засадами парламентаризму в організації державного життя. Вади й помилки, допущені у період державотворення УНР доби Директорії, мають бути враховані на сучасному етапі, а відтак мусять слугувати пересторогою для сьогоденшнього і прийдешніх поколінь громадян, зокрема, політиків нашої держави у процесі державного будівництва.

1. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 114–116. 2. Котиленко О. Л., Котиленко М. Л. Держава і право

України. 1917 – 1920: навч. посіб. / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с.

3. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія / О. М. Мироненко. – К., 2002. – 260 с.

4. Подковенко Т. О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР): автореф. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 21 с.

5. Присяжнюк А. Й. Конституційне будівництво в Українській Народній Республіці доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.): автореф. ... канд. юрид. наук. – К., 2002. – 19 с.

6. Присяжнюк А. Й. Конституційний проект О. Коцюха та його роль у державному будівництві в УНР доби Директорії (історико-юридичний аналіз) / А. Й. Присяжнюк // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. Том 20 (59), № 2. 2007.

7. Проект Конституції (основних державних законів) Української Народньої республіки (О. Ейхельмана) // В кн.: Турчин Я. Б. Отто Ейхельман: постать на зламі століть. Політологічний дискурс: монографія / Я. Б. Турчин. – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2010. – С. 439–519.

8. Речицький В. С. Прості цінності конституціоналізму [Електронний ресурс] // КРИТИКА. Статті. Число 1–2, 2011 – Режим доступу: http://krytyka.com/cms/front_content.php?idart=1018 Його ж. Зародження і розвиток українського органічного конституціоналізму [Електронний ресурс] // Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. - Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1363603231>

9. Стецюк Н. В. Конституціоналізм в українській політичній та правовій думці (середина XIX – кінець 80-х років XX ст.): автореф. ... канд. юрид. наук. – К., 2003. – 20 с.

10. Стецюк П. Про дефініцію “конституціоналізм” / Петро Стецюк // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів. – 2004. – № 39. – С. 171–180.

11. Терлюк І. Я. Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис / І. Я. Терлюк. – Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. – 260 с.

12. Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. – Т. 6: 90-ті роки XIX – 20-ті роки XX ст. / Упор., прим. Т. Гунчака, Р. Сольчаника. – К.: Дніпро, 2001. – С. 379–380.