

Присяжнюк А.И.

«ДЕКЛАРАЦІЯ ДИРЕКТОРІВ УНР»: ІСТОРИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Наукова стаття присвячена аналізу першого акту конституційного характеру виданого Директорією «Декларації Директорів УНР». Автором вивчені декларативні положення і окремі диспозитивні конституційно-правові норми документу. Особлива увага приділена напрямкам здійснення державотворення, які містились в даному акті, а також питанню розподілу влади на законодавчу та виконавчу та проблемі визначення правового статусу громадян.

Ключові слова: Декларація, директорія, державна влада.

Розбудова демократичної правової держави і формування громадянського суспільства в Україні вимагає високого рівня конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин. З набуттям Україною незалежності та прийняттям у 1996 році Конституції України конституційне будівництво в нашій державі не завершилось. На деталізацію й уточнення норм Основного закону приймаються конституційні закони, та й сама Конституція не є "мертвою" догмою на всі часи. У той же час удосконалення і розвиток конституційно-правових норм повинно спиратися, як підкреслюється в чинній Конституції, на "багатовікову історію українського державотворення" [1]. Конституційне право України має свою історію виникнення та становлення, яка пов'язана з багатовіковою боротьбою українського народу за незалежність.

Перші засади конституційного права України були закріплені ще в 1710 р. прийняттям конституції гетьмана П. Орлика, що мала назву "Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького" [2, с. 86-202] і була деякий час чинним нормативно-правовим актом у Правобережній Україні.

Подальший період розвитку вітчизняної конституційно-правової думки тривав два століття. І тільки події 1917 і наступних років, коли почалися реальні державотворчі процеси, стала набувати матеріального втілення ідея національної державності, створили можливість і для реалізації у відповідних актах конституційно-правових ідей. Окреме місце при цьому займає конституційне будівництво в УНР доби Директорії (листопад 1918 - початок 1921 рр.). Воно являє собою важливу сторінку української історії держави і права.

Здобутки, досягнуті в сфері конституційного будівництва за часів Директорії, мали вплив на подальший розвиток конституційного права, на його формування в незалежній Україні, на його сучасне демократичне спрямування.

При підготовці Конституції України 1996 р. використовувалися не тільки досвід західноєвропейських країн, але й власні досягнення в конституційному будівництві, в тому числі ті, які мали місце під час існування Директорії.

Тобто, можна стверджувати, що дослідження конституційного будівництва в УНР має важливе теоретичне і практичне значення і є актуальним завданням української історико-правової науки.

Звернення до досвіду Директорії дає також можливість уникнути в сучасному конституційному будівництві деяких помилок і хиб, які тоді мали місце.

Слід підкреслити, що значний внесок у вивчення державотворення доби Директорії внесли О.Л. Копиленко і М.Л. Копиленко [3, 4, 5]. Також слід виділити наукові роботи Д.Б. Яневського і В.І. Крюкова [6, с.8-37; 7, с. 3-41], В. М. Яблонського [8, с. 13], В.О Румянцева [9], які носять фундаментальний характер та є основою, на якій базується наше дослідження.

Однак, незважаючи на наявність певної кількості наукових праць, які поклали початок дослідженню проблем конституційного будівництва в УНР доби Директорії, окремі питання з даної тематики потребують подальшого аналізу. Саме з цього й випливає мета нашого дослідження, для досягнення якої ми намагаємося вирішити наступне завдання: провести історико-юридичний аналіз «Декларації Директорів УНР» та визначити його роль у подальшому розвитку вітчизняного конституційного права як галузі права і науки.

"Декларація Директорів УНР" від 26 грудня 1918 р. була першим актом конституційного характеру, виданим Директорією від 26 грудня 1918 р. Її підписали Голова і всі члени Директорії. Вона регламентувала найважливіші суспільно-державні відносини в "другій" УНР, які за своїми ознаками є об'єктом конституційно-правового регулювання.

Декларація складалась із преамбули і 11 розділів: "Кому належить влада", "Гріхи буржуазії", "Вся влада трудовому народові", "Конгрес", "Повернення контрибуцій", "Робітничий контроль", "Боротьба з спекуляцією", "Соціальні реформи", "Міжнародні відносини", "Внутрішня політика", "Поклик до спільної праці". У Декларації поєднувались декларативні положення, не притаманні актам конституційного характеру та окремі диспозитивні конституційно-правові норми. Вона проголосила УНР миролюбною, нейтральною державою, яка стоїть на ґрунті цілковитого нейтралітету і бажання мирного співжиття з народами усіх держав. У внутрішніх відносинах Декларація поставила завдання досягти національної згоди всіх націй, що заселяють українську землю [10]. Однак державність мала будуватись на ґрунті не загальної, а лише "трудової демократії", схожої до моделі "радянської демократії".

У першому розділі Декларації бачимо рядки, явно запозичені у більшовиків. Йдеться про те, що право управління й порядкування в державі належить лише робітництву і селянству. Наголошувалось, що мешканці України - "нетрудові експлуататорські, що живляться з праці класів трудових, які нищили край, руйнували господарство й означили своє правління жорстокостями й реакцією, не мають права голосу в порядкуванні державою". Вони розглядалися як основа "руйнуюче поміщицько-монархічного панування доби гетьманату". Крім того, Декларація обґрунтовувала позбавлення нетрудових елементів політичних прав тим, що за сім місяців свого владування в період гетьманату вони показали свою "нездатність і надзвичайну шкідливість для всього народу, і для управління державою".

Жорстко класовий підхід, відмова від загальнолюдських та демократичних цінностей, які приносили більшовикам у тих умовах вагомні політичні дивіденди в

1917-му, і наступних роках, виявились привабливими і для В.К. Винниченка та його прихильників. Директорія оголосила себе владою, "уповноваженою силою і волею трудящих класів України".

Це проявилось у тому, що Декларація вказувала, що нова влада не зупиниться на відновленні демократичних принципів, обстоюваних Центральною Радою, а в інтересах працюючих буде здійснювати "творення нових, справедливих, відповідних до реального відношення сил у державі, соціальних і політичних форм". Наголос на тому, що вона при цьому буде використовувати "кращі форми" "західноєвропейської трудової демократії" мав політичне значення.

Керівники Директорії розуміли, що соціалістично забарвлені її дії можуть визвати протидію значної частини населення. Тому в Декларації проголошувалось, що при здійсненні державотворення, проведенні основних соціальних реформ вона буде використовувати диктаторські методи, щоб "уникнути анархічних, неорганізованих і несистемних форм перебудови". "Отже класам нетрудовим, - йшлося в Декларації, - треба розумно і чесно признати всю шкідливість і несправедливість їхнього бувшого панування і раз на все примиритися з тим, що право рішати долю більшості народу повинно належати тій самій більшості, цебто класам трудовим". А трудову інтелігенцію Директорія закликала "рішуче стати на бік працюючих класів" в інтересах творення нового справедливого життя для всього народу". У Декларації проголошувалось, що при державотворенні, при проведенні соціальних реформ будуть братися до уваги соціально-історичні й міжнародні умови України, досвід "світової трудової демократії". У Декларації констатувалось, що за короткий термін свого владування Директорія вже здійснила "перший етап соціального та національного визволення українського народу". Під час нього були здійснені такі дії, в тому числі ті, які ставили собі в заслугу більшовики: 1. Ліквідовано режим особистої влади П. Скоропадського; 2. Відновлено національно-персональну автономію; 3. Скасовано цензові думи та земства, введені під час гетьманату; 4. Відновлено демократично вибрані народним голосуванням органи місцевого самоврядування; 5. Проведено слідство з приводу зловживань, які мали місце над селянством з боку поміщиків і гетьманського уряду; 6. Скасовано всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики; 7. Відновлено восьмигодинний робочий день, право робітників на укладення колективних договорів, на страйк; 8. Відновлено права фабричних комітетів; 9. Скасовано всі закони і постанови гетьманського уряду, які були "направлені проти інтересів трудящих класів" і в інших галузях життя.

Відповідно до своїх соціалістичних поглядів і намагаючись отримати підтримку з боку основної маси українського селянства, для якого досить привабливими були земельні закони УСРР, керівники Директорії включили в Декларацію положення, які мали багато спільного з радянським російським законодавством, зокрема передбачували ліквідацію "нетрудового" землекористування.

Згідно з ними всі дрібні селянські господарства і всі "трудова" господарства зберігали непорушним своє землекористування, а решта земель (поміщицькі, землі селян, що використовували найману працю) переходила у користування безземельних і малоземельних селян. їм також мали бути передані монастирські, церковні і державні землі. Для здійснення земельної реформи передбачалось створення на місцях спеціально уповноважених органів - народних земельних управ. Директорія

брала на себе і обов'язок "повернути селянству ті контрибуції, які було зібрано з нього поміщиками".

За російським радянським зразком Декларація вводила на заводах, фабриках та в інших промислових установах "державний робітничий контроль", який йшов всупереч з проголошенням відновлення демократичних принципів. Пояснювалося це прагненням врятувати "державу від дальшого господарського та промислового занепаду, розграбування та безоглядної експлуатації робітництва і всього населення". Декларація обґрунтовувала і націоналізацію промисловості: "Директорія вважає своїм обов'язком взяти під керування Української Народньої Республіки головні галузі української промисловості і направити господарство в них в інтересах працюючих класів і всього громадянства, а не малої групи класу власників".

Декларація вводила в Україні й інше положення, яке було характерне для радянської політики "воєнного комунізму" і не мало нічого спільного з демократичними принципами розбудови держави. Йдеться про повну заборону в народному господарстві ринкових відносин, створення по всій країні комісій для боротьби із так званою спекуляцією. Декларація проголосила і про введення іншого положення з політики "воєнного комунізму": задовольнити трудові маси речами першої необхідності, тобто ввести їх нормативний розподіл за соціальною ознакою.

Декларація установлювала тимчасовий характер необмеженої влади Директорії, яка "...є тимчасова верховна влада революційного часу. Одержавши на час боротьби силу й право управління державою від першого джерела революційного права, Директорія передасть свої повноваження тому ж самому народові" - тобто Конгресові трудового народу України.

Тимчасовий характер повноважень Конгресу (фактично передпарламенту) пояснювався тим, що не було можливості негайно, в умовах військового стану, здійснити вибори до представницького органу з дотриманням демократичної процедури. Конгрес не розглядався як представницький орган західноєвропейського типу, що мав представляти весь народ країни. Директорія свідомо обмежила коло тих, хто мав право брати участь у формуванні КТНУ, не передбачала при цьому і прямих, таємних і рівних виборів. Фактично Декларація встановлювала куріальну систему формування Конгресу трудового народу України.

Непряме право надіслати своїх представників до тимчасового передпарламенту надавалося трудовому селянству, яке підтримало Директорію і "встало зі зброєю проти гетьманату". Воно мало на своїх губернських зібраннях обрати делегатів на конгрес трудового народу України. Участь іншої частини українського селянства в виборах делегатів Декларацією не передбачалась. Право надіслати своїх представників до нього надавалось і міському робітництву, яке займало незначну питому вагу в структурі населення України. Малися на увазі робітники заводів, фабрик, майстерень та інших промислових установ. Декларація надала обмежені виборчі права при формуванні тимчасового передпарламенту і "трудої інтелігенції" - працівникам народної освіти, помічникам лікарів, народним кооператорам, службовцям контор та інших установ. У Декларації зазначалось, що найближчим часом буде видана окрема інструкція, яка визначить норми представництва при формуванні КТНУ, місце і час початку його роботи.

Розвиток обмеженого парламентаризму в Україні Директорія пов'язувала не тільки зі скликанням Конгресу, а й з виборами у подальшому Всеукраїнських уста-

новчих зборів. Передбачалось, що вибори до них будуть проведені лише тоді, коли настане мирне життя й буде можливість провести їх у сприятливих умовах. Правда, не визначалось на яких принципах вони будуть проведені - чи з дотриманням "трудового принципу", чи шляхом загальних виборів. Є підстави вважати, що вони мали відбутись на підставі того ж принципу, який передбачався для формування передпарламенту. Всеукраїнські установчі збори мали остаточно визначити конституційні засади УНР. Про те, що вони можуть бути несоціалістичними, мови не було.

Було в Декларації ще одне принципове положення конституційного характеру, пов'язане з розподілом державної влади в УНР. Передбачалось утворення "правительства УНР", якому доручалось "негайно провести в життя" положення, які містились у Декларації.

Підсумовуючи вищевикладене, можливо зробити наступні висновки. Як відомо, політичні сили демократичного спрямування в Україні, які переважно складались з тих, що створили УНР в листопаді 1917 р., скориставшись сприятливими для себе обставинами, домоглись наприкінці 1918 р. усунення від влади П. Скоропадського. Була фактично відновлена УНР, але це була вже "друга" УНР, влада в якій належала Директорії.

І саме в той час постало питання про обрання шляху в державно-конституційному будівництві - чи західного демократичного, чи радянського тоталітарного, теоретично ґрунтованого на необхідності побудови соціалістичного суспільства. На державній нараді було вирішено обрати компромісний між ними "третій шлях". "Декларація Директорії УНР" яка деякий час фактично була основним чинним державно-правовим актом стала виразом цього «третього шляху». Однак, незважаючи на проголошення в ній відновлення демократичних принципів, вона була спрямована на побудову в Україні держави російського радянського зразка з використанням деяких елементів західноєвропейського парламентаризму.

На відміну від актів УЦР в Декларації питання про державний суверенітет УНР розглядалось не з демократичних позицій: Джерелом суверенітету тепер визначався не весь український народ, а лише "класи працюючих". На відміну від актів УЦР Декларація також не відновила принципу рівності всіх громадян перед законом, надала їм нерівного правового статусу, порушила основні права, зокрема політичні, значної частини населення України.

Також, як один з недоліків Декларації було те, що в ній розподіл державної влади на законодавчу і виконавчу було зроблено не чітко. Повноваження Директорії і уряду визначались у загальній формі і не конкретизувались. Разом з тим вся попередня характеристика Декларації свідчить на користь того, що Директорія старанно дистанціювалась від класичної західної моделі парламентаризму. Як ми знаємо, ленінська модель соціалізму будувалась на ґрунті диктатури пролетаріату і принципово не визнавала ні парламентської республіки, ні розподілу влад.

Перелік використаних джерел та література:

1. Конституція України: Офіційне видання.- К.: Вид-во "Право": Українська правнича фундація, 1996.- 63 с.
2. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2-х т. / За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. Затверджено міністерством освіти України як навчальний посібник для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів.- К.: Ін юре, 1997.- Т. 1: 3 найдавніших часів до початку ХХ ст.- 463 с.

3. ЦДАВОВУУ, ф. 1065, оп. 2, спр. 483- Закон про утворення Малої Ради Республіки: Початок 26 квітня 1921 р.- 7 арк.
4. Конституційні акти України, 1917 - 1920: Невідомі конституції України.- К.: Філософська і соціологічна думка, 1992.- 269 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2-х т. / За ред. члена-коресподента Академії правових наук України В. Д. Гончаренка.- К.: Ін юре, 1997.-Т. 2: Лютий 1917 - 1996 рр- 799 с.
6. Відродження, 1918: 26 (13) грудня.-№ 219 (додаток).
7. ЦДАВОВУУ, ф. 1429, оп. 1, спр. 5.- Відозва Національної Ради ЗУНР і універсал Директорії про з'єднання ЗУНР з УНР, 16 січня 1919 р. – 8 жовтня 1919 р.- 8 арк.
8. Робітнича газета. – 1919. – 30 січня. - № 445
9. Робітнича газета. – 1919. 29 січня. - № 444
10. Відродження, 1918: 26 (13) грудня.-№ 219 (додаток).

Присяжнюк А.И. «Декларация Директоров УНР»: историко-правовая характеристика.

Научная статья посвящена анализу первого акта конституционного характера изданного Директорией «Декларации Директоров УНР». Автором изучены декларативные положения и отдельные диспозитивные конституционно-правовые нормы документа. Особое внимание при исследовании уделяется направлениям осуществления государствообразования, которые закреплялись в данном акте, а также вопросу разделения властей на законодательную и исполнительную и проблеме определения правового статуса граждан.

Ключевые слова: Декларация, Директория, государственная власть.

Prisyajnik A.I. «Declaration of UNR Directors»: hisctoric and legal characteristics.

The research article is dedicated to analysys of the first constitutional act issued by the Directory «Declaration of UNR Directors». The author has conducted study of declarative regulations and separate dispositive constitutional and legal regulations of the document. Special attention during research is payed to directions of realisation of state establishment, that are secured in the above act, and also issues of division between legislative and executive authority and problems of citizens legal status determination.

Key words: Declaration, Directory, state authority.

Надійшла до редакції 26.50.2008 р.