

tional process and characteristics of communist education among students and faculty Faculty of Law LSU Franko in these chronological limits.

Key words: *ideological and political work, the Marxist-Leninist ideology, sovietization, communist education, stalinism.*

Стаття надійшла 02 вересня 2013 р.

УДК 342.53

І. Є. Словська

РОЗВИТОК ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ПЕРІОД ДИРЕКТОРІЇ

У статті йдеться про становлення вітчизняного парламентаризму в добу національно-визвольних змагань 1918–1920 рр. – формування складу, організаційних структур, компетенцій, функцій та порядку роботи Директорії.

Ключові слова: *парламент, представництво, Директорія, вибори, правова держава, суверенітет.*

Постановка проблеми. На початку ХХ століття Український народ, як зрештою і багато інших на той час, прагнув здобути незалежність і сформувати єдину суверенну державу. Соціальні протиріччя в Російській і Австро-Угорській імперіях, до складу яких входили етнічні українські території, зумовили хвилю революційних подій і пожвавлення національно-визвольного руху. Повне знищення попередніх державного і суспільного ладу надало реальну можливість провідним політичним партіям та громадським організаціям за умов погодження власних державотворчих програм й масової підтримки різних верств населення провести демократичні перетворення.

Прискіпливий аналіз історичних подій 1918–1920 рр. – доби Директорії – допоможе з'ясувати суб'єктивні та об'єктивні чинники становлення, розвитку й можливих напрямів модифікації державного апарату, а саме законодавчої інституції.

Сумнівний спосіб отримання Директорією верховної влади шляхом проведення військового перевороту актуалізував потребу консолідувати суспільство і забезпечити легальний порядок реалізації народного представництва. Тому всі трансформації цього політичного режиму, проблеми і пошуки власної концепції функціонування становлять значний інтерес не лише для широкого загалу,

історичної науки, але й дослідників державотворчих процесів – вчених-конституціоналістів.

Ступінь наукової розробки теми. При підготовці запропонованого рукопису були використані праці таких авторів, як П. Гай-Нижник, В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, А. Г. Слюсаренко, Б. Й. Тищик, М. В. Томенко. Безперечно, що теоретичних джерел, присвячених національно-визвольному руху 1918–1920 рр., значно більше. Проте на сьогодні спеціальних розробок проблематики становлення вітчизняного парламентаризму в період Директорії недостатньо. Саме тому **метою** даної статті є вивчення процесу розбудови декларованої Української Народної Республіки, теорії і практики функціонування представницької інституції з пріоритетною законодавчою функцією та репрезентування власного, авторського, бачення можливості ствердження її як парламенту.

Виклад основних положень. У період збройної боротьби з Гетьманом (листопад-грудень 1918 року) і певний час після її закінчення Директорія асоціювалася виключно з революційним органом, наділеним диктаторськими повноваженнями у виконанні законодавчої, виконавчої і судової функцій. Сформована для керівництва збройним повстанням проти політичного режиму П. Скоропадського, її найближчою метою було підготувати передачу влади легітимному органу.

Поривання створити принципово нову форму держави призвело до заперечення досягнень попередника. Звільнення всіх службовців, призначених на посади в період правління П. Скоропадського як таких, що не заслуговують довіри, виявилось надто радикальним і викликало протест значної частини суспільства.

З метою заручитися підтримкою трудових верств у січні 1919 року Директорія здійснила спробу розподілити владні повноваження з іншими інституціями і схвалила рішення про створення Великої й Малої ради міністрів, деталізуючи процедуру розробки та схвалення законодавчих актів. Зокрема, було визначено первісну підготовку документів членами Ради комісарів, після чого матеріали виносилися на вивчення й затвердження Директорії та в подальшому оприлюднювалися.

Прагнення конституювати демократичну державу зумовило затвердження 5 січня 1919 року Інструкції для виборів на Конгрес трудового народу, яка регламентувала особливості представництва різних верств населення [1, с. 131–132]. Активним і пасивним виборчим правом наділялися громадяни, які досягли двадцяти одного року. Планована кількість депутатів становила близько шестисот осіб. Губернські з'їзди (кожна во-

лось презентувала по дві особи) обирали триста вісімдесят чотирьох селян; з'їзди трудівників заводів, майстерень, залізниць та інших «галузей фізичної інтелектуальної праці» (по одному представникові від ста працюючих) – вісімдесят сім робітників; військові зібрання – сто п'ятдесят депутатів (по одному від двох тисяч вояків) [2, с. 100–101].

22–28 січня Трудовий конгрес з представників робітників, селян та інтелігенції розпочав свою діяльність. Своєрідний парламент проголосив Директорію верховним органом Української Народної Республіки, яку прибічники соціал-демократичних ідей прагнули відновити. Делегати зобов'язувалися сформувати легітимні центральні органи влади й управління, але на період військових дій і перерви засідань Трудового конгресу провадження державної роботи покладалося на Директорію. За основу розбудови майбутньої держави декларувався трудовий принцип, згідно з яким влада в губерніях і повітах належала трудовим радам без участі експлуататорських елементів.

Декілька комісій Трудового конгресу з огляду на важливість їх функціонального призначення для життєдіяльності суспільства, зокрема бюджетна, земельна, освітня, закордонних справ, харчових справ, уповноважувалися здійснювати законопроектну роботу на період до зібрання наступної сесії. Очевидно, що розгляд і затвердження правових актів делегати планували реалізувати особисто без надання таких прерогатив Директорії.

Виконавчу владу представляла Рада Народних Міністрів, сформована за національним і партійним принципами. Голова очолював уряд більше технічно, оскільки не відповідав за результати його діяльності. Склад Ради Народних Міністрів був підзвітний Трудовому конгресу, а в перерві між сесіями – Директорії, яка безпосередньо й доручала повноваження уряду, а також партіям, що делегували окремих посадових осіб.

Демократично налаштована керівна еліта намагалася без зайвих зволікань сформувати новий загальнонаціональний представницький орган. Тому Рада Народних Міністрів і комісії Трудового конгресу зобов'язувалися розробити Інструкцію про вибори в Трудові Ради (місцеві представницькі органи) та Закон про вибори до Всенародного парламенту Незалежної Соборної Української Республіки.

Трудовий конгрес декларував необхідність проведення Директорією й урядом земельної та соціальної реформ і надав цим інституціям усіх необхідних повноважень для їх реалізації [3, с. 93–94]. Наслідком такого рішення стало поновлення Директорією чинності переваж-

ної більшості законів Української Народної Республіки та скасування актів, прийнятих в період Гетьманату. На жаль, Конституція УНР не була реанімована, хоча новий політичний режим уособлював себе правонаступником Центральної Ради і на початку функціонування не мав жодних легальних підстав для легітимного правового статусу.

На першій сесії Трудовий конгрес ухвалив Акт злуки з Західно-українською Народною Республікою і створення єдиної Української держави. Тимчасова Конституція надавала законодавчі й контрольні повноваження Директорії, котра поповнювалася представником Наддністрянської України. Кожен член верховного органу виконував конкретно відведені йому функції.

Основний Закон не передбачав посади Глави держави, це питання відносив до самостійного вирішення Директорії, хоча фактично мандат належав Голові законодавчої інституції.

Формування вітчизняного парламенту планували провести на основі загального виборчого права [4, с. 171].

Прийняті Декларація до народу конгресу трудового народу України, Резолюція Конгресу трудового народу України в основному дублювали положення Універсалу від 28 січня 1919 року. В подальшому окремі з них знову ж були закріплені в конституційних за своїм змістом актах – Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» й Тимчасовому Законі «Про внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці». Діяльність Конгресу фактично виявилася останньою масштабною спробою закласти теоретичні і правові підвалини державного будівництва в Україні.

Одним із наступних вагомих досягнень Директорії стало введення централізованої реєстрації схвалених законів і постанов. Крім того розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок членів Директорії, голів відомств, окремих міністрів, Державної канцелярії (планувалося додати до цього переліку державного контролера і державного секретаря) надало більшій спеціалізації законопроектній діяльності. Очевидно, що представницькі органи дбали про формування якісної правової системи, налагодження діловодства і, організацію в такий спосіб, державної служби й конституційного ладу.

В лютому 1919 року було спрощено механізм термінового схвалення законів – у надзвичайних випадках їх могла приймати Директорія без попереднього затвердження Радою Народних Міністрів. Правові акти посвідчувалися керуючими справами Директорії і передавалися Державній канцелярії на опублікування [1, с. 134–136, 139].

Наступною реформою законотворчої діяльності наприкінці квітня 1919 року стало схвалення всіх рішень Директорії лише за особистої участі С. Петлюри на засіданнях з розгляду даних документів. Віднині закони набували юридичної сили за умови їх підтримки двома членами, одним з яких був Головний Отаман. Проведення періодичних спільних засідань представників Директорії, Ради Народних Міністрів, Трудового конгресу, його комісій, політичних партій, військового командування не були реальними спробами демократизувати ситуацію, яка склалася [2, с. 103].

Зазначені нововведення мали за мету надати ширших законодавчих повноважень органу верховної влади в складних політичних обставинах, коли декілька вищих представницьких інституцій не володіли можливостями тривалого аналізу і вивчення правових актів. Проте необхідність оперативного реагування суспільних відносин зумовила одночасну авторитарність стилю правління Директорії, яка не погоджувала напрямки своєї діяльності і, отже, еволюціонування цілої держави з жодним із органів державного апарату.

Незважаючи на певні успіхи в розбудові суверенної демократичної України, національний орган народного представництва не зміг налагодити систематичний контроль над підвідомчою територією. Відсутність спільної позиції членів Директорії щодо подальшого політичного і соціального розвитку країни (західноєвропейські цінності чи радянські стандарти) призвели до розколу коаліції численних партій, які формували середовище прихильників.

Іншим вагомим чинником невдачі Директорії у веденні державотворчих процесів стала відмова від співпраці з членами колишньої Центральної Ради, які мали неабиякий досвід розбудови держави, вирішення нагальних проблем суспільного життя і могли забезпечити своїх наступників від повторення помилок. Зважаючи на декларування перспективи сформувати в майбутньому аналог Української Народної Республіки з функціонуванням загальнонаціонального представницького органу демократичного зразка, така взаємодія була би логічною і виправданою у справі спадковості конституційних ідей.

Станом на листопад 1919 року Директорія як колективний орган припинила існування, і влада перейшла до С. Петлюри – Головного Отамана. З січня 1920 року представницькі повноваження Української Держави перебрала на себе Всеукраїнська Національна Рада в Кам'янець-Подільському (з лютого 1919 року Директорія в Києві не функціонувала, а в квітні її війська були повністю розгромлені більшовиками).

Нова представницька інституція, що сповідувала національну ідеологію, зініціювала створення у вересні 1920 року Урядової комісії в складі шістнадцяти членів з розробки основного закону. Проведення такої державницької політики свідчило про наміри відстоювати власну програму розбудови конституційного ладу, відмінну від декларованої пануючою на більшості українських земель радянською владою. На жаль, документ попри високу якість законодавчої техніки і наближення змісту й структури до сучасних нам аналогів залишився проектом та не набув юридичної сили з причин складної політичної ситуації.

Згідно з документом законодавча влада належала Державному Союму до скликання однопалатної Державної Ради. Порядок виборів депутатів визначався спеціальним законом, який планувалося схвалити. Вибори декларувалися як такі, що відбудуться на засадах таємності, загальності, рівності, безпосередності.

Перша сесія новобраного Державного Союму мала збиратися не пізніше чотирнадцяти днів після обрання належної кількості членів. Подальші сесії кваліфікувалися як чергові та позачергові. Позачергові зібранні скликав Голова Держави з власної ініціативи або за бажанням Уряду чи Президії Державного Союму з представленням депутатам порядку денного.

Представники складали присягу на вірність державі під проводом найстаршого за віком колеги. Їх повноваження достроково припинялися в разі відмови скласти присягу, добровільного зречення посади, смерті, втрати виборчого права, рішення Державного Союму про позбавлення мандату.

Керівні органи (Голова і заступники Голови), допоміжні (секретарі) і робочі (комісії) обиралися з-поміж депутатів.

Державний Союм проголошувався професійним законодавчим органом, в якому повноваження виконувалися представниками особисто на імперативних засадах. Недоторканність за скоєні правопорушення чи безпосередню діяльність як депутата обмежувалася за рішенням Союму. Міру покарання за кримінальну провину визначав Найвищий Державний Суд.

Засідання законодавчого органу проводилися відкрито. Закриті як виняток ініціювали Голова або не менш як десять членів Державного Союму та представник Уряду.

Право законодавчої ініціативи належало Голові Держави, Раді міністрів і кожному члену законодавчого органу в разі скріплення такого подання підписами не менше як десятих представників.

Проект визначав необхідність кворуму як підстави правомочності Державного Союму – не менше половини його складу.

Рішення представницької інституції приймалися звичайною більшістю голосів присутніх членів. Зміни до Основного Закону вимагали підтримки не менше половини голосів від загальної кількості обраних депутатів. Схвалені правові акти Голова Державного Союму надсилав на підписання Голові Ради Міністрів, а той – Голові держави для ствердження. Ветовані закони набували юридичної сили в разі їх повторного схвалення не менш як двома третинами присутніх представників.

Законодавча інституція наділялася також значними бюджетними і контрольними функціями. Зокрема, вона схвалювала закони про державний бюджет й державні позички, встановлювала валюту, дозволяла емісію кредитних білетів та державних облігацій, схвалювала Статут Державного Банку, контролювала витрати державної скарбниці. Серед контрольних повноважень варто відзначити права на запити до посадових осіб з питань їх безпосередньої діяльності, висловлення недовіри Раді міністрів або окремим урядовцям, проведення процедури імпічменту Глави держави та членів Ради міністрів, створення слідчих комісій для вивчення резонансних справ.

Проект Основного Закону наголошував на зосередженні виконавчої влади в Голови держави і Ради Міністрів, не деталізуючи порядок їх формування (артикули 3, 54–61, 64, 67–70, 73–78, 83–84, 86–89, 93–98, 101, 106 Проект Основного Державного Закону Української Народної Республіки) [5, с. 95, 102–109, 111].

Висновки. Таким чином, викладений матеріал дозволяє зробити наступні підсумки.

Директорія в перші місяці існування мала ознаки диктаторських повноважень. Короткочасний період демократичного правління знову змінився концентрацією владних можливостей з метою запобігти внутрішнім і зовнішнім загрозам. Скликаний з прихильників ідеології Директорії Трудовий конгрес констатував легальність тогочасної моделі державного апарату, проте не надав їм легітимного правового статусу.

Сумнівний спосіб отримання верховної влади шляхом військового перевороту, проведення непослідовних політичних реформ, які виявляли суттєві розбіжності між фактичним порядком та широко декларованими перспективами конституційного будівництва, посвідчили заперечення тогочасною керівною елітою реального парламентаризму. Прокламації намірів щодо потенційно можливого функціонування законодавчого органу, але не прийнятного з причин нерозвиненості інститутів держави і

суспільства й їх неготовності до таких новацій у складних історичних умовах, прямо заперечують впровадження цієї парадигми в життя.

Схвалені, але не реалізовані правові акти з питань організації і діяльності демократичної легіслатури, є відносним доказом ліберальних настроїв Директорії. Проте вони не слугують виправданням відсутності реальних спроб доукомплектувати Директорію представниками різних верств населення і хоча б у такий спосіб засвідчити народовладдя. Вищесказане про номінальність тогочасного парламентаризму.

1. Гай-Нижник П. П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національного відтворення (1917–1920): монографія / П. П. Гай-Нижник. – К.: Щек, 2010. – 304 с.

2. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.

3. Універсал Трудового конгресу від 28.01.1919 р. // Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Знання, 1993. – С. 93–95.

4. Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. – Львів: Світ, 1996. – 296 с.

5. Основний Державний Закон Української Народної Республіки. Проект Правительственной Комісії // Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Знання, 1993. – С. 95–118.

Словская И. Е. Развитие отечественного парламентаризма в период Директории

В статье идет речь о становлении отечественного парламентаризма в период национально-освободительного движения 1918–1920 гг. – формирование состава, организационных структур, компетенции, функций и порядка работы Директории.

Ключевые слова: парламент, представительство, Директория, выборы, правовое государство, суверенитет.

Slovska I. Development of the national parliamentarism during the period of Directoria

Attention in the article has been paid to the formation of the national parliamentarism during the period of national liberation movement in 1918–1920, first of all to the formation of staff, organizational structures, competence, functions and order of work for the Directoria.

Key words: parliament, representation, Directoria, elections, legal state, sovereignty.

Стаття надійшла 01 червня 2013 р.