

Логвиненко Є. С.,
викладач кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4
Харківський національний університет внутрішніх справ

Конституційний процес в УНР доби Директорії

Директорія не відновила чинності Конституції УНР від 29 квітня 1918 року, натомість 6 травня 1920 року заявлено про наміри розробити й прийняти Конституцію. Ініціативу у створенні проекту Конституції перебрала на себе Всеукраїнська Національна Рада (ВНР), члени якої прагнули усунути «одноособову Директорію» (С.Петлюру) від влади, чітко визначити повноваження уряду і скликати передпарламент для відновлення демократії і побудови парламентської республіки. До складу ВНР увійшли М. Білінський, В. Завадський, І. Золотницький, І. Кобза, О. Ковалевський, І. Липа, М. Литвицький, П. Пилипчук та інші відомі українські громадські і державні діячі доби Центральної Ради і Директорії. Очолив ВНР державний секретар УНР, колишній заступник комісара Галичини і Буковини, соціаліст-федераліст професійний правознавець М.Корчинський. Його заступником став український націонал-демократ, відомий правник і політичний діяч ЗУНР С.Баран.

1 червня 1920 року президія ВРН подала на розгляд Ради Народних Міністрів УНР свій проект Конституції і вимагала якомога скорішого вироблення Основного Закону України. 30 серпня була створена урядова Конституційна комісія на чолі з міністром закордонних справ А. Ніковським, 10 з 17 членів якої входили до активу ВНР. Комісія оголосила три проекти: Центральної Ради, Всеукраїнської Національної Ради й О. Ейхельмана. Проте проект ВРН у вересні - жовтні 1920 року став основним документом, навколо якого точились головні дебати у Конституційній комісії А. Ніковського. Після обговорення остаточний варіант проекту, який іменувався «Основний Державний Закон УНР», було подано РНМ для розгляду, ухвали та оголошення.

Згідно першому артикулу проекту вся повнота влади в УНР мала належати «загалу її громадян». Законодавчу владу повинна була здійснювати Державна Рада, виконавчу – Голова держави і Рада Міністрів, судову – незалежні суди.

Вищий законодавчий орган УНР – Державна Рада. Але до її скликання мав бути сформований Державний сейм у складі та порядку, визначених окремим законом. Він не мав права відхиляти від курсу на державно-правову самостійність, міжнародно-правову незалежність і демократично-республіканський устрій УНР.

Як передбачав проект Конституції, верховна виконавча влада в УНР зосереджувалась не лише в руках Голови держави, а й у Раді Міністрів, голова якої призначався і звільнювався Головою держави за поданням голови Сейму, а міністри і керуючі міністерствами – за внесенням прем'єр-міністра. Останньому заборонялось займати міністерську посаду. Прем'єр-міністр визначав напрямок роботи уряду, головував на його засіданнях, координував діяльність членів Кабінету, відповідав за своєчасне оголошення законів, наказів і розпоряджень у «Вістнику державних законів», формував президію Ради Міністрів та окрему кодифікаційну секцію при ній.

На Голову держави покладались обов'язки Головного Отамана всіх збройних сил УНР. Але під час війни, як зазначалось в проекті Конституції, командувати збройними силами мав лише фаховий генерал, призначений Головою держави за поданням голови Ради Міністрів.

Хоча члени Конституційної комісії А. Ніковського були проти узурпації влади С.Петлорою, все ж вони, під тиском голови Директорії, у статті 151 записали його ім'я як Голови держави.

За згодою Сейму Рада Міністрів встановлювала в деяких міністерствах по одній або кілька посад товаришів міністра, які мали вирішальний голос на засіданні уряду лише тоді, коли вони заступали відповідного міністра. Члени Кабінету без запрошення брали участь у засіданнях Сейму і виступали там поза чергою. Їм не заборонялось бути депутатами. Для виконання своїх функцій міністри видавали накази і розпорядження та забезпечували їх виконання під загрозою примусу і грошового покарання. Міністрам, керуючим міністерствами, товаришам міністрів і директорам департаментів не рекомендувалось займати інші посади, крім наукових та почесних, отримувати побічну платню і бути членами сім'ї Голови держави.

Законодавча ініціатива надавалась Голові держави, уряду і кожному з депутатів, якщо його подання підпишуть десять чи більше депутатів Сейму. Постанова останнього передавалась прем'єр-міністру, а той, упродовж семи днів, - Голові держави, який і мав затверджувати закон у двотижневий термін. У 14-денний строк Голова держави повинен був повернути не підписаний ним закон голові Ради Міністрів з зазначенням причин відхилення документа, а прем'єр-міністр протягом трьох днів повертав законопроект голові Сейму. А Сейм, у свою чергу, на найближчому засіданні або погоджувався з пропозиціями Голови держави і вносив відповідні зміни, або не погоджувався і більшістю у дві третини голосів присутніх долав вето. За проектом Конституції передбачалось, що всі закони мали публікуватися у «Вістнику державних законів» і набували чинності через 15 днів після оприлюднення, якщо в самому законі не буде зазначений інший термін. Це ж стосувалось і наказів Голови держави, постанов Ради Міністрів і розпоряджень мініст-

рів. Незнання нормативно-правових актів, якщо вони належним чином оголошені, не могло стати виправданням ні для кого в державі.

«Основний Державний Закон УНР» встановлював контроль уряду за фінансами держави. Державний банк функціонував під наглядом міністерства фінансів. Контроль за державно-фінансовим господарством здійснював також і державний контролер, якого призначав Сейм, і який був перед ним відповідальний. Державний контролер не включався до складу Ради Міністрів, але мав права члена уряду.

Політичний контроль за діяльністю уряду мав здійснювати Сейм шляхом внесення інтерпеляцій до Ради Міністрів чи окремих членів уряду. На запит вони могли відповісти або негайно, або через деякий час, або зовсім відмовити у відповіді з наведенням мотивів. При висловленні недовіри Кабінету або окремому міністру з боку Сейму вони відразу припиняли виконання своїх обов'язків.

Звинувачення у державній зраді, у порушенні Конституції або в службових злочинах на адресу Голови держави, Ради Міністрів або окремих членів уряду, обґрунтовані на засіданні Сейму, розглядались Найвищим судом УНР. За звичайні злочини міністри мали відповідати перед загальними карними судами.

У тексті Конституції передбачалось понад 30 конституційних законів. Деякі з них (про вибори, про державну службу, про місцеву автономію й обсяг компетенції Краєвих рад, про винятковий стан та ін.) мали дещо конкретизувати повноваження як уряду в цілому, так і його окремих міністерств.

Через остаточну втрату території УНР і виїзд С. Петлюри та Ради Народних Міністрів за кордон «Основний Державний Закон УНР» так і не був прийнятий. Проте деякі його положення були використані при розробці законів «Про Державну Народну Раду УНР» та «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Хоча ці закони не стали діючими в УНР, чимало їх положень застосовувалось українським урядом за кордоном. Саме на підставі тимчасового закону про управління після вбивства у 1926 році Головного Отамана С.Петлюри верховну владу в УНР прийняв на себе А. Лівичський.