

ТТК не ставив перед собою завдання визначення попиту на розробльовану тематику, оскільки з моменту її затвердження тема носила пошуковий характер — визначити пріоритетні напрямки досліджень на основі урахування наукового і технічного потенціалу вчених Харкова.

Обраний ТТК напрямок досліджень набув практичної значущості у вигляді теми «Використання сучасних досягнень науки і техніки у боротьбі із злочинністю», яка схвалена президентом Академії правових наук України і увійшла до Державної програми боротьби із злочинністю.

Надійшла до редколегії 25.07.96

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

В. О. РУМ'ЯНЦЕВ, канд. юрид. наук, доц. НЮА України

ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

Після проголошення П. Скоропадським грамоти про зречення 14 грудня 1918 р. Директорія фактично прийшла до влади. Цим актом скасовувалась Українська Держава гетьмана Скоропадського і відновлялась Українська Народна Республіка, але від УНР часів Центральної Ради бралася лише назва. Форма держави і організація її вищих владних структур принципово відрізнялись від УНР доби Центральної Ради.

Таким чином, Директорія опинилась у фокусі державного життя України. Але природа її влади не давала підстав для того, щоб вона безпосередньо очолила державну структуру УНР. За своєю правовою природою Директорія виступала міжпартійним координуючим центром, що об'єднував у своєму складі лідерів найбільш впливових українських політичних партій і організацій. За словами її голови В. Винниченка, Директорії була надана «повновазькість від імені всіх політичних партій українства»¹. Хоча за переконанням того ж В. Винниченка ця обставина не заважала переходу до Директорії всієї ваги державно-національного життя в Україні².

¹ Винниченко В. Відродження нації. У 3-х ч. К., 1990. Ч. III. С. 106.

² Див.: Там же. С. 115.

Фактично у період збройної боротьби з гетьманом П. Скоропадським та певний час після її закінчення Директорія УНР була революційним органом з диктаторськими правами, обіймаючи законодавчу, виконавчу та судову владу¹.

Ці суперечливі обставини зумовили те, що одним з найважливіших питань в діяльності Директорії стала проблема форми української держави і організації її вищих владних структур.

Слід зауважити, що в цьому напрямі Директорія обирала шлях на побудову парламентської республіки. У декларації від 26 грудня 1918 р. Директорія проголошувала, що найближчим часом буде скликаний Трудовий конгрес, який «матиме всі верховні права і повноважність вирішувати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки»².

Але порядок формування Трудового конгресу не був позбавлений суттєвих недоліків, які зводили нанівець побудову такої республіки на правових, демократичних засадах. Трудовий конгрес мав обиратися не на підставі демократичних принципів загального виборчого права, а за аморфним «трудо-вим принципом», завдяки чому виборчих прав були позбавлені представники інтелігенції: професори, адвокати, лікарі, педагоги середніх шкіл, письменники і т. п. Дістали виборчих прав лише ті представники інтелігенції, які «безпосередньо працювали для трудового народу», тобто лікарські помічники (фельшари), вчителі народних шкіл, службовці канцелярій і т. п.³ Такими ліво-соціалістичними програмними положеннями Директорія, як це відзначають сучасники тих подій, влаштувала «змагання з більшовиками в лівизні»⁴.

5 січня 1919 р. Директорія видала інструкцію про вибори, що встановлювала норми представництва на Трудовий конгрес, і призначила термін скликання його першого засідання на 22 січня 1919 р. У відповідності до інструкції на Трудовий конгрес треба було обрати 593 делегата: 377 — від селян, 118 — від робітників, 33 — від трудової інтелігенції і 65 — від західноукраїнських земель⁵.

23 січня 1919 р. Трудовий конгрес, на який прибуло понад 400 депутатів, з них 65 — від Західно-Української Народної Республіки, розпочав свою роботу.

¹ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1993. С. 90.

² Конституційні акти України: 1917—1920. К., 1992. С. 102.

³ Див.: Там же. С. 102.

⁴ Гондельвейзер А. А. Из киевских воспоминаний // Революция на Украине по мемуарам белых. М.; Л., 1930. С. 49.

⁵ Див.: ЦДАВО України. Ф. 1429, оп. 1, с. 8, а. 26—26 зв.

Як і слід було очікувати, чільне місце в ході роботи Конгресу зайняли дебати з приводу форми української держави і організації її владних структур. Більшість на цьому форумі становили представники есерівської «Селянської Спілки». Найбільш ліві її представники (Г. Гринько, В. Єланський, А. Любченко) були відверто за об'єднання з більшовиками і встановлення в Україні радянського ладу. Центристську позицію займала фракція, яку очолювали М. Грушевський, М. Любинський, М. Шаповал, котрі наполягали на встановленні влади «трудових рад селянських і робітничих депутатів»¹, хоча на більшовиків і не орієнтувались. Але все ж таки більшість делегатів Трудового конгресу відкидала ці ідеї і твердо відстоювала принципи парламентської демократії².

Але, на жаль депутати Конгресу не знайшли розради в цьому питанні, і під натиском більшовицьких військ, 28 січня 1919 р., Трудовий конгрес змушений був взагалі припинити свої засідання, доручивши продовжувати роботу комісіям по обороні Республіки, земельної реформи, освітньої, бюджетної, закордонних справ, харчових справ³.

Хоча Трудовий конгрес не справив визначного впливу на розвій подій в Україні, його скликання являло собою спробу створити парламент революційної України⁴.

Складна військова ситуація в Україні не дозволила Трудовому конгресу вирішити на конституційному рівні питання про організацію влади в УНР. Хоча Трудовий конгрес прийняв «Закон про форму влади в Україні», у відповідності до якого вся влада в державі переходила до Директорії, вона отримала право видавати закони, хоча й із запереченням, що їх мала затверджувати чи відкидати наступна сесія Конгресу. Директорія мала право призначати та звільняти з посад членів уряду, які у всій своїй діяльності були відповідальні перед Директорією. Цей закон не вніс нічого нового в обсяг дотеперішніх повноважень Директорії, а лише закріпив існуючу на той час практику державного будівництва. З прийняття «Закону про форму влади в Україні» влада Директорії стала легітимною; з міжпартійного органу по керівництву повстанською боротьбою вона перетворилась у вищий орган державної влади, отримав від Трудового конгресу повнова-

¹ Полонська-Василенко Н. Історія України. У 2 т. Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 р. К., 1995. С. 519.

² Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917—1919 рр. (історико-генетичний аналіз). К., 1995. С. 211—212.

³ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Вказ. праця. С. 94.

⁴ Див.: Гуцук Т. Україна: перша половина XX століття. Нарис політичної історії. К., 1993. С. 173; Малик Я., Вол Б., Чуприна В. Історія української державності. Львів, 1995. С. 117.

ження на здійснення законодавства та верховного управління в державі.

Трудовий конгрес, виходячи з проголошення злуки УНР і ЗУНР, ухвалив скликати парламент Великої Соборної України, а до скликання парламенту до складу Директорії був включений представник ЗУНР Є. Петрушевич¹.

Проте подальші воєнні події не дозволили розвинути рішення конгресу в конституційні акти і взагалі відсунули проблему конституційного забезпечення державного будівництва в Україні на другий план. І хоча продовжувала діяти урядова комісія з розробки Конституції Української Народної Республіки², її діяльність виявилась безплідною³.

Це не могло не сказатися на становищі Директорії, яка починає в процесі вирішення конкретних поточних справ займатися проблемами свого конституювання.

На початку квітня 1919 р. в Рівному була проведена реорганізація Директорії: вона складалась тепер з С. Петлюри, А. Макаренка, одного представника від ЗУНР та двох — від соціалістичних партій. Були впорядковані функції Директорії та її взаємини з урядом. Директорія мала тільки затверджувати закони, що їх укладали міністерства, і давати розпорядження лише міністерствам. На її утримання Рада народних міністрів визначала певну суму.

Після невдалих воєнних дій армії УНР восени 1919 р. і безперервних переїздів Директорії вона фактично розпалась. 15 листопада 1919 р. в Кам'янець-Подільському нарада Директорії і членів уряду прийняла постанову про виїзд у державних справах за кордон членів Директорії Д. Макаренка і Ф. Швеця⁴. Одночасно ухвалено, що на час їх відсутності верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії, Головного Отамана С. Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народних міністрів⁵.

Так, міжпартійні та міжособисті суперечності призвели до фактичного розколу Директорії і переходу всієї повноти влади виключно до С. Петлюри. За умов політичної нестабільності в УНР 11 січня 1920 р. в Кам'янці-Подільському повстала Всеукраїнська Національна Рада, яка мала на меті усунення Директорії від влади, яка, до речі, вже сама перестала існувати як колегіальний орган, скликати передпарламент — Державний Сейм і затвердити тимчасову Конститу-

¹ Див.: *Полонська-Василенко Н.* Вказ. праця. Т. 2. С. 520.

² Див.: ЦДАВО України. Ф. 1065, оп. 2, с. 293—296.

³ Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Вказ. праця. С. 91—92.

⁴ Див.: ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, с. 1, а. 8.

⁵ Див.: Там же, а. 9.

цію УНР. Проект Конституції передбачав проголошення демократичної парламентської республіки, де вся повнота влади належала народу з її розподілом на законодавчу, виконавчу та судову. Законодавча влада належала парламенту — Державній Раді, верховна виконавча влада — Голові держави та Раді міністрів, відповідальної перед парламентом. Вищу судову владу здійснював Найвищий Державний Суд. Положення про розподіл влади в дусі праводержавних ідей доповнювалося визнанням за громадянами УНР широкого кола прав і свобод¹.

Але усунути Директорію від влади Українській Національній Раді не вдалось, тому і проект Конституції не набрав чинності.

21 травня 1920 р. уряд УНР ухвалив постанову, затверджену С. Петлюрою, про відкликання членів Директорії Д. Макаренка і Ф. Швеця з-за кордону. Неповорнення цих двох членів давало підставу вважати, що вони вибули зі складу Директорії, і вона навіть формально переставала існувати як колективний орган. Всі її повноваження переходили до голови С. Петлюри².

Новий стан одноосібної Директорії як найвищого органу влади УНР було оформлено «Законом про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР» від 12 листопада 1920 р. У відповідності до цього закону верховна влада в УНР тимчасово, до скликання парламенту, організовувалась шляхом розмежування і координування вищих державних функцій поміж Директорією в особі голови, Радою народних міністрів і Державною Народною Радою. Що стосується останньої, то її склад, порядок формування та обсяг повноважень мали бути вирішені окремим законом, який так і не був прийнятий. «Закон про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР» дуже розпливчато визначав компетенцію Ради народних міністрів. А що стосується повноважень Директорії, то вони були визначені досить ретельно і охоплювали майже всі важливіші питання внутрішньої і зовнішньополітичної діяльності УНР. Директорія в особі свого голови мала право затверджувати ухвалені Радою народних міністрів закони, репрезентувати УНР на міжнародній арені і підписувати міжнародні договори, видавати акти амністії, виступати з законодавчою ініціативою³. Згідно з цим законом на випадок неможливості виконання вищої державної

¹ Див.: Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. К., 1995. С. 83—84.

² Див.: ЦДАВО України. Ф. 1429, оп. 2, с. 68, а. 1.

³ Див.: Там же. Ф. 1065, оп. 1, с. 193, а. 1.

влади головою Директорії вона переходила до колегії, складеної з голови уряду, пораджуючого в Найвищому Суді УНР і представника політичних партій. До скликання цієї колегії голову Директорії заступав голова Ради народних міністрів.

З прийняттям «Закону про форму державного устрою та порядок законодавства в УНР» робився певний крок відходу від колегіальних методів керівництва державою в бік персоналізації влади, хоча робилось це під тиском військових обставин, коли влада Директорії занепадала.

За такою схемою продовжував свою діяльність уряд Української Народної Республіки в екзилі — спершу в Тарнові в Польщі, потім осередком державних установ стали Варшава, Париж і Прага. Головою Директорії був С. Петлюра, а після його вбивства у 1926 р. — А. Лівіцький. Виконавчий орган — Раду народних міністрів УНР — в еміграції очолювали: А. Лівіцький, П. Пилипчук, В. Прокопович, О. Шулгин¹. На зовнішньому відтинку екзильний уряд сперше діяв за посередництвом дипломатичних місій УНР; згодом використовував форум Ліги Націй. Неофіційним друкованим органом уряду УНР в екзилі був тижневик «Тризуб»².

Хоча в екзилі не припинялись спроби створення Конституції УНР, значний інтерес становить «Проект Конституції — основних державних законів УНР», написаний О. Ейхельманом у 1921 р. Він був прихильником побудови в Україні правової держави на основі послідовного проведення в життя демократичного республіканського принципу та допущення всього народу до громадсько-державної роботи. Народ є сувереном, його воля реалізується шляхом референдуму з питань прийняття Конституції, інших законів та проблем державного правління. Найвища державна влада належить парламентові, якому підконтрольна виконавча влада. Судовій владі, крім розв'язання суперечностей між окремими землями, притягнення до відповідальності державних діячів, належало право трактування законів. Особливе місце в Конституції О. Ейхельман посідав розділ про права і свободи громадян та гарантії їх дотримання³.

Надійшла до редколегії 23.07.96

¹ Див.: Державний центр Української Народної Республіки в екзилі, Філадельфія, Київ, Вашингтон. 1993. С. 405—409.

² Див.: Жуківський А., Субтельний О. Нарис історії України. Львів, 1992. С. 214.

³ Див.: Скрипнюк О. Вказ. праця. С. 84.