

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В «ДРУГІЙ УНР» ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

*Відображаються події новітньої національної української державності і права в період (1918–1919 рр.), коли Директорія, яка прийшла до влади шляхом народного повстання, прагнула відновити започатковані Центральною Радою демократичні основи розбудови України.*

**Ключові слова:** національно-визвольні змагання, українська державність, державне будівництво, правовий статус вищих органів державної влади.

**Постановка проблеми** розкрити реалії історичних подій, в яких умовах відбувся прихід до влади Директорії УНР. Дати правову характеристику Директорії як органу надзвичайної влади в «Другій УНР» та її політичної платформи, що стосується перспектив державного будівництва.

**Стан дослідження.** Цією проблемою займалося багато відомих українських істориків-дослідників, серед яких К.К. Костів, І.І. Нагаєвський, С.А. Макарчук, О.А. Копиленко, М.А. Копиленко, І.Я. Терлюк, М.Р. Литвин, І.А. Готуляк. Об'єктом їх досліджень були причини поразки Центральної Ради, держава і право України в 1917–1920 роки, конституційні відновлення Української держави в 1917–1919 рр., однак питанням дослідження обставин прийняття великої кількості законів, спрямованих на розв'язання низки поточних проблем, приділялося недостатньо уваги.

**Мета статті** – простежити суперечливе поєднання демократичних цінностей Директорії, спрямованих на авторитаризм гуманістичних ідеалів та узаконення репресій проти політичних супротивників.

**Виклад основних положень.** Період влади Директорії був найбільш тривалим і можливо найскладнішим в історії української національної державності 1917–1920 рр. Процес розбудови національної державності в добу Директорії УНР відбувався у надзвичайно складних міжнародних та внутрішньополітичних умовах. *Директорія* сформувалася як колегіальний орган надзвичайної влади в умовах підготовки до антигетьманського повстання. Ще в ході повстання Директорією були здійснені перші кроки в формуванні нових державних структур та створенні адміністративно-управлінського апарату. Серед

створених у другій половині листопада 1918 р. при Директорії адміністративно-управлінських структур, що мали характер надзвичайних органів центральної влади, були *Рада завідувачів державними справами*, яка технічно від імені Директорії здійснювала керівництво цивільним життям країни; *Український військовий революційний комітет*, який одразу після зречення влади гетьманським урядом перебрав владу у Києві, встановив контроль над діяльністю державного апарату; *Рада комісарів* (проіснувала 10 днів – до 24 грудня 1918 р.), що була створена при Революційному комітеті з метою здійснення поточної урядової роботи.

Як орган надзвичайної влади, Директорія у певний час (з 13 листопада 1918 р. до 22 січня 1919 р.) діяла одноособово і, відповідно, зосереджувала усю повноту законодавчої та виконавчої влади. Хоча її державно-правовий статус залишався невизначеним. Першим документом, який уконституював місце Директорії у владній структурі, стала її перша *Декларація* (26 грудня 1918 р.). У цьому документі Директорія проголошувала себе *тимчасовою верховною владою УНР революційного часу* й формулювала так званий *трудоий принцип*, визнавши сувереном влади в УНР трудящий народ в особі робітництва та селянства (трудоу інтелігенцію закликала стати на бік працюючих класів), а усіх представників нетрудових класів позбавило політичних прав. Декларація передбачала передачу влади від Директорії до трудящого народу на Конгресі Трудового народу України (мав стати законодавчим органом УНР).

В одній із пізніших листівок Директорія вже називала себе *Тимчасовим народним урядом Української Народної Республіки*, якому доручено управління всіма справами. Натомість, з огляду на воєнну ситуацію, на Конгресі Трудового народу України підтверджувався статус Директорії як «*верховної влади*». У прийнятому Законі «*Про форму влади на Україні*» (28 січня 1919 р.), що юридично закріпив основи державного устрою республіки, йшлося про те, що всю владу до скликання наступної сесії Конгресу здобула Директорія, яка нарівні з іншими повноваженнями мала також право видавати закони з подальшим затвердженням їх черговою сесією Конгресу.

*Конгрес Трудового народу України* (офіційна назва) легітимізував владу Директорії, об'єктивно намагаючись вирішити проблему конституювання державної влади (оскільки Конституція УНР не відповідала зміненим умовам і не була чинною) й набути функції законодавчої влади.

Правовими підсумками роботи Конгресу Трудового народу України стало прийняття декількох нормативних актів. Насамперед *Універсалу Директорії УНР* (22 січня 1919 р.) – це політико-правовий акт об'єднання (злуки) УНР і ЗУНР в єдину соборну Україну. Після злуки уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації в межах автономії *Західної Області УНР* (ЗО УНР). Отже, по суті, це була тільки декларація про наміри об'єднання, реальне ж об'єднання двох українських держав не відбулося через несприятливі обставини, що склалися на той час. Та, попри той сумний факт, демократичні традиції і державна символіка об'єднаної УНР успадковані сучасною Україною. День Соборності є нашим державним святом.

*Державна Народна Рада* була утворена як *законодавчий орган влади* УНР доби Директорії, до компетенції якої входило: 1) обговорення законопроектів, внесених головою Ради Народних Міністрів; 2) розробка 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 недовіри РНМ або окремим міністрам, які мали негайно виходити у відставку. Голова і члени уряду мусили з'являтися у визначений для них час на засідання ДНР або її комісії чи брати участь у них за власною ініціативою. При цьому їм надавалося право виступів поза чергою. ДНР за наявності не менше 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 в разі виправдання судом вони поновлювалися.

**Вищі органи виконавчої державної влади.** Єдиним вищим виконавчим органом влади в УНР доби Директорії була *Рада Народних*

Міністрів (РНМ). Її було створено згідно з наказом Директорії (26 грудня 1918 р.) з метою забезпечення виконання політичної стратегії й тактики Директорії.

Статус і функції Ради Народних Міністрів у прийнятих Директорією документах чітко не визначалися. Натомість, широко декларувалися головні пріоритети й завдання уряду. Завданням першого урядового Кабінету було забезпечення трансформації політичної системи і державного управління України, складовою частиною якого був процес оновлення управлінських структур. На підставі постанови (14 січня 1919 р.) Директорії було звільнено усіх призначених гетьманською адміністрацією урядовців та місцевих посадовців. А їх призначення могло відбутися тільки за особливою процедурою, яка вимагала спеціальної доповіді відповідного начальника та рекомендацій громадських установ.

Серед пріоритетів діяльності уряду чільне місце займали заходи щодо поліпшення становища робітництва, постачання армії, найшвидшого проведення земельної реформи. У першій половині 1919 року були також здійснені певні заходи для реалізації акта злуки зокрема. Уряд Директорії виділив 5 млн гривень на перешивку вузькоколіїних рейкових шляхів Галичини. Було відкрито кредит на 40 млн гривень для продовольчих операцій у Галичині, Буковині та Холмщині. Українським громадянам, які закінчили Львівський, Віденський або Чернівецький університети, підтверджувалися права дипломів УНР.

За період існування Директорії УНР змінилося шість складів уряду, кожний з яких формувався на основі коаліційних принципів, призначався Директорією і, відповідно, був їй підзвітний. Часті зміни урядових кабінетів негативно позначалися на державному розвитку: посилювали політичну нестабільність у республіці, призводили до кадрових переміщень на різних рівнях державного апарату й заважали формуванню сталого корпусу досвідчених урядовців при значному їх дефіциті.

Фактично першим документом, у якому йшлося про юридичне закріплення місця уряду в системі державної влади, був Закон «Про форму влади на Україні» (28 січня 1919 р.). У ньому зазначалося, що уряд мав формуватися Директорією і звітувати перед нею у проміжках між сесіями Трудового Конгресу України. На рітліментацію діяльності уряду був спрямований тимчасовий Закон «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці» (14 лютого 1919 р.), який виділяв у ньому дві структури: Кабінет народних міністрів (який складався з голови уряду, державних секретаря і кон-

тролера та міністрів: закордонних, земельних, військових та внутрішніх справ, народного господарства та фінансів) та *Раду народних міністрів* (члени Кабінету народних міністрів та керуючі справами міністерств). Спробою врегулювання відносин з *«українською республікою галичан»* у сфері виконавчої влади став Закон *«Про утворення в складі Міністерств УНР Міністерства по справах Західної області Республіки (Галичини)»* (4 липня 1919 р.), який викликав рішуче невдоволення у галицьких лідерів, бо різко понижував їхній статус.

Сама діяльність уряду Директорії проходила в умовах політичної нестабільності, жорсткої боротьби за владу, безуспішних пошуків надійної зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченних переїздів, періодичних реорганізацій та кардинальних змін офіційної політичної лінії. Усе це в результаті не сприяло його ефективності.

**Висновки.** В основі розбудови держави України Директорією був трудовий принцип, згідно з яким влада у губерніях і повітах мала належати трудовим радам робітників, селян, інтелігенції без будь-якої участі експлуататорських класів. Беззаперечною залишалася роль Трудового Конгресу в утворенні центральних органів влади й управління, який на той час виступив як парламент, що був сформований з делегатів робітників, селян і трудової інтелігенції. Попри визнання Директорії вищою владою у державі і впродовж її існування залишалися нерегламентованими межі її компетенції та взаємини з Радою Народних Міністрів. Відсутність міжнародної підтримки Директорії у війні з Радянською Росією, відкладання на пізніше розв'язання соціальних проблем в середині держави, відсутність порозуміння у керівництві Директорії призвели до того, що ще одна спроба утворити незалежну Українську державу закінчилася невдачею.

1. Копиленко О.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навчальний посібник / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с.

2. Реєнт О. Внутрішня політика Директорії / О. Реєнт // Історія України. – 2000. – № 20.

3. Терлюк І.Я. Реалізація принципу «поділу влад» в УНР доби Директорії / І.Я. Терлюк // Від громадянського суспільства до правової держави: матеріали III Міжнар. наукової конференції (Харків, 25 квітня 2007 р.). – Харків: ХНУ ім. В. Каразіна, 2007. – С. 79–81.

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

5. Уряди України ХХ ст.: науково-документальне видання / С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.). – К.: Наукова думка, 2001. – 608 с.

6. Хрестоматія з історії держави і права України: у 2-х т. / укл. В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький; за ред. В.Д. Гончаренка. – 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Ін Юре, 2000. – Т. 2. – 800 с.

**Леписевич П.М. Правовой статус центральных органов власти во «Второй УНР» времен Директории.**

*Отображаются события новейшей национальной украинской государственности и права в период (1918–1919), когда Директория, придя к власти путем народного восстания, стремилась восстановить демократические основы строительства Украины.*

**Ключевые слова:** *національно-освободительные соревнования, Украинская государственность, государственное строительство, правовой статус высших органов государственной власти.*

**Lepisevych P.M. The legal status of the central state bodies in the Ukrainian National Republic during the Directory.**

*The article deals with the events of the recent national Ukrainian statehood and law in the period of 1918–1919, when the Directory, which came into power by means of a popular uprising, sought to restore democratic foundations of state building in Ukraine founded by the Central Rada.*

**Key words:** *national liberation competitions, Ukrainian statehood, state building, legal status of higher authorities.*

*Стаття надійшла 15 лютого 2012 р.*

УДК УДК 327:342:35.07](477)

**Б.В. Мелех**

## **ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ ЯК ЧЛЕНА РАДИ ЄВРОПИ**

*Зауважено на важливості засобів реалізації зобов'язань України як члена Ради Європи, проаналізовано їх вплив на процес удосконалення системи реалізації прав і свобод людини і громадянина.*

**Ключові слова:** *права людини, верховенство закону, забезпечення прав людини, захист прав громадян, імплементація, зобов'язання, міжнародні стандарти.*

**Постановка проблеми.** Захист прав, свобод людини і громадянина попри позитивні дії органів державної влади залишаються актуальними і сьогодні. Європейський вибір України обумовлює суттєві