

Теорія та історія державного управління

УДК 94(477,8)«1918-1920»

Яременко Олександр Іванович

кандидат наук з державного управління, доцент,

Заслужений юрист України,

декан Факультету права публічного управління та адміністрування

Вінницький державний педагогічний університет

імені Михайла Коцюбинського

Yaremenko Oleksandr

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Dean of the Faculty of Public Management and Administration Law

Vinnitsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР

ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE ERA OF THE UNR DIRECTORATE

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню організаційно-правового статусу законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, які діяли за часів Директорії. Актуальність дослідження зумовлена важливістю досвіду формування державних органів доби Директорії для сьогодення. Детальне вивчення організаційно-правового статусу цих органів дозволяє зрозуміти теоретичні засади їх функціонування та принципи діяльності.*

Мета статті – визначити організаційно-правовий статус законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, які діяли за часів Директорії Української Народної Республіки. Для досягнення мети в ході дослідження було вирішено ряд завдань: визначено поняття «орган

державної влади», гілки державної влади та органи, що їх представляють; проаналізовано особливості формування органів державної влади доби Директорії; визначено їх організаційно-правовий статус. В ході дослідження використані загальнонаукові методи пізнання: індукції та дедукції, аналізу та синтезу, асоціації та аналогії.

За результатами дослідження встановлено, що не дивлячись на складні умови, в яких діяла Директорія, було сформовано законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, що відповідали за управління країною. Органи законодавчої влади включали Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду. Вищим виконавчим органом була Рада Народних Міністрів. У судовій системі був відновлений Генеральний суд та апеляційні суди. Організаційно-правовий статус державних органів визначався Декларацією, Інструкцією для виборів на Конгрес трудового народу, законами «Про форму влади на Україні», «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими за часів правління Директорії.

Практичне значення дослідження полягає в тому, що отримані результати можуть знайти широке застосування для подальшого розвитку та вдосконалення державності України.

Ключові слова: органи державної влади, Директорія УНР, законодавча влада, Рада Народних Міністрів, Генеральний суд.

Summary. The article is devoted to the study of the organizational and legal status of legislative, executive and judicial bodies of state power that operated during the Directorate. The relevance of the study is due to the importance of the experience of formation of state bodies of the Directorate era for the present. A detailed study of the organizational and legal status of these bodies

allows us to understand the theoretical foundations of their functioning and the principles of their operation.

The purpose of the article is to determine the organizational and legal status of the legislative, executive and judicial bodies of state power which operated during the period of the Ukrainian People's Republic Directorate. To achieve this goal, the study solved a number of tasks: the author defines the concept of "public authority", branches of state power and the bodies representing them; analyzes the peculiarities of formation of public authorities during the Directory period; and determines their organizational and legal status. The study uses general scientific methods of cognition: induction and deduction, analysis and synthesis, association and analogy.

The study finds that despite the difficult conditions in which the Directorate operated, the legislative, executive and judicial bodies of state power responsible for governing the country were formed. Legislative bodies included the Directorate, the Congress of the Working People, and the State People's Council. The highest executive body was the Council of People's Ministers. In the judicial system, the General Court and courts of appeal were restored. The organizational and legal status of state bodies was determined by the Declaration, the Instructions for Elections to the Congress of the Working People, the laws "On the Form of Government in Ukraine", "On the Procedure for Introducing and Approving Laws in the Ukrainian People's Republic" and other legal acts adopted during the rule of the Directory.

The practical significance of the study is that the results obtained can be widely used for further development and improvement of the Ukrainian statehood.

Key words: *public authorities, the UPR Directorate, legislature, Council of People's Ministers, General Court.*

Постановка проблеми. Директорія була сформована як відповідь на виклики управління в буремні часи Української війни за незалежність і

триваючої боротьби за державність. Вона зіткнулася з величезними труднощами під час свого перебування при владі, оскільки їй доводилося боротися з російськими більшовиками, Білою армією та різними іншими угрупованнями, які змагалися за контроль над Україною. Зрештою, Українська Народна Республіка впала перед силами Радянської Росії, а влада Директорії була фактично припинена у 1920 році. Попри це, Директорія Української Народної Республіки є важливою частиною української історії, яка уособлює прагнення українського народу до незалежності та державності в буремний період. Вивчення цього історичного періоду дає цінне розуміння викликів, з якими зіткнулася рання українська держава у боротьбі за самовизначення.

Неабияку цінність становить дослідження організаційно-правового статусу органів державної влади, які діяли в період Директорії. Вивчення цього питання може допомогти сучасній Україні у формуванні стабільної та демократичної системи управління. Розуміння викликів, з якими стикалися органи влади під час Директорії, допоможе уникнути подібних помилок та зміцнити державні інституції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченням органів державної влади доби Директорії займалася велика кількість науковців: Петришин О. В. [1], Процюк І. В. [2], Страшко А. [5], Гай-Нижник П. П. [6], Терлюк І. Я. [8], Лепісевич П. М. [9], Рум'янцев В. [10], Кушко І. [11] та інші. Однак недостатньо уваги приділялося питанню організаційно-правового статусу законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, сформованих за часів Директорії.

Мета статті – визначити організаційно-правовий статус законодавчих, виконавчих та судових органів державної влади, які діяли за часів Директорії Української Народної Республіки.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади є невід'ємним елементом структури апарату будь-якої держави. Від рівня їх розвитку,

ефективності та взаємодії залежить ефективність державного управління. Орган держави представляє собою структурний компонент державного апарату, який складається з колективу державних службовців або одного державного службовця, обраних державою або народом. Вони мають спеціальні владні повноваження та отримують необхідні матеріально-технічні засоби, необхідні для виконання завдань та функцій держави [1].

Один із фундаментальних принципів організації та діяльності апарату держави є принцип розподілу державної влади. Він передбачає, що для ефективного функціонування держава повинна мати різні незалежні один від одного гілки влади, такі як законодавча, виконавча та судова (рис. 1).



Рис. 1. Гілки державної влади [2]

Джерело: систематизовано автором

Кожна із зазначених гілок влади представлена органами, які виконують специфічні функції в рамках своєї компетенції. Законодавча влада в Україні представлена Верховною Радою України, виконавча – Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади, судова влада – судами, наділеними виключною компетенцією здійснювати правосуддя [3]. Кожна гілка влади та державний орган, який її представляє,

має свої функції та повноваження, які не перетинаються одна з одною і доповнюються для забезпечення ефективного функціонування держави.

Організаційно-правовий статус органів державної влади України визначається нормами та принципами, встановленими Конституцією України та іншими законами.

Формування органів державної влади України сучасного зразку розпочалося після отримання Україною незалежності в 1991 році. При цьому враховувався досвід минулих епох, але також здійснювалися трансформації відповідно до потреб сучасного суспільства. Цікавим в цьому плані є досвід доби Директорії Української Народної Республіки.

Після збройного повалення гетьманського уряду, яке відбулося 19 грудня 1918 року, законодавча і виконавча влада в Україні перейшла під контроль Директорії Української Народної Республіки. Революція відбувалася під демократичними гаслами про відновлення УНР, повернення всіх демократичних свобод, ліквідацію старост і відновлення місцевих самоврядувань.

Після свого проголошення Директорія зіткнулася з необхідністю визначити правовий статус. На жаль, жоден документ не був прийнятий для встановлення компетенції та повноважень цього органу, але на практиці Директорія виконувала ролі законодавчої, виконавчої та іноді судової влади.

Першим документом, спрямованим на вирішення даного питання, стала Декларація, ухвалена 26 грудня 1918 року. В ній Директорія була проголошена тимчасовою верховною владою революційного часу, а трудящий народ (робітництво та селянство) визнано сувереном влади в Українській Народній Республіці. Трудовій інтелігенції було запропоновано перейти на бік працюючих класів, а представників нетрудових класів позбавлено будь-яких політичних прав [4].

Передбачалося, що від Директорії влада буде передана трудящому народу на Конгресі трудового народу, який мав стати законодавчим органом республіки. Згідно з «Інструкцією для виборів на Конгрес трудового народу України», ухваленою на початку січня 1919 року, до складу цього органу могли входити селяни, робітники та трудова інтелігенція. Планувалася куріальна система виборів, згідно з якою різні групи мали різну кількість мандатів. Зокрема, від селян обирали 377 мандатів, від робітників – 118, а від «трудової інтелігенції» – 33. Селяни делегували свої представництва від повітових селянських з'їздів, а робітники та інтелігенція – від губернських з'їздів. Робітникам залізниць та пошт було надано окреме представництво за їхні внески в боротьбі з гетьманщиною. Усім громадянам УНР, які досягли 21 року, надавалось активне і пасивне виборче право, за винятком тих, хто був позбавлений громадянства судом, та тих, хто перебував у республіканській армії. Формування Конгресу за принципом територіального представництва дає підстави називати цей орган парламентом [5].

Однак з огляду на складну військово-політичну ситуацію, Конгресом був підтверджений статус Директорії як «верховної влади» в УНР. Більше того, 28 січня 1919 року був прийнятий Закон «Про форму влади в Україні», відповідно до якого влада залишається в руках Директорії до наступної сесії Конгресу. Це означало, що Директорія може видавати закони, які в подальшому затверджуються сесією Конгресу [6].

Поряд з Директорією та Конгресом, які виконували законодавчі функції, діяв ще один орган державної законодавчої влади – Державна Народна Рада. До її компетенції входили: розробка законопроектів; обговорення законопроектів, внесених головою Ради Народних Міністрів; затвердження бюджету; обчислення державних прибутків і видатків; контроль за діяльністю уряду; ратифікація і припинення дії міжнародних договорів; оголошення війни і укладення миру; визначення валюти;

висловлення недовіри Раді Народних Міністрів або окремим міністрам, що призводило до їх негайної відставки тощо [7].

Таким чином, функції органів законодавчої влади в Україні за доби Директорії виконували Директорія, Конгрес Трудового народу та Державна Народна Рада.

Вищим органом виконавчої влади в добу Директорії була Рада Народних Міністрів, створена 26 грудня 1918 року. На той час не було жодного документу, в якому б визначалися статус та функції даного органу. Однак декларувалися завдання, виконання яких покладалося на Раду Народних Міністрів. Серед пріоритетних завдань уряду варто відзначити покращення становища робітників, забезпечення армії, реалізація земельної реформи тощо [8].

Закон «Про форму влади в Україні» юридично закріпив статус цього органу. Зокрема, в ньому йшлося про підзвітність уряду Директорії. В середині лютого 1919 року було прийнятий Закон «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці», який затвердив структуру Ради Народних Міністрів. Відповідно до нього, уряд складався з Кабінету Міністрів та Ради Народних Міністрів.

За часів існування Директорії уряд змінювався шість разів. Це мало негативний вплив на розвиток держави, зокрема, посилювало політичну нестабільність та унеможлиблювало формування сталого корпусу професійних урядовців [9].

Судова влада Директорії успадкувала структуру судової системи, яка існувала ще за часів Української Центральної Ради. На початку своєї діяльності Директорія заявила про провадження суду на території держави іменем Української Народної Республіки. Державний Сенат було ліквідовано. Натомість відновлена діяльність Генерального суду, який було названо «Найвищим судом УНР». До складу цього судового органу увійшло три департаменти: цивільний, кримінальний та адміністративний. Крім

своїх функцій щодо здійснення судочинства Генеральний суд виконував касаційні функції Головного воєнного суду. Слід відзначити поновлення роботи апеляційних судів, які діяли при попередній владі [9].

При формуванні органів місцевого самоврядування, як і судових органів, запозичувався досвід Центральної Ради. Влада на місцях (у волостях, повітах та губерніях) передавалася комісарам та отаманам, які призначалися Директорією. Характерним для доби Директорії було відновлення в губерніях діяльності органів міського та земського самоврядування, які функціонували ще в дореволюційний період. Такими органами були земські зібрання та управи, а також міські думи та управи. Також при Директорії діяли Ради депутатів – робітничі та селянські [11].

Отже, в добу Директорії було сформовано законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, які відповідали за управління країною. Органи законодавчої влади включали Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду. Вищим виконавчим органом була Рада Народних Міністрів. У судовій системі був відновлений Генеральний суд та апеляційні суди. Організаційно-правовий статус державних органів визначався Декларацією, Інструкцією для виборів на Конгрес трудового народу, законами «Про форму влади па Україні», «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими за часів правління Директорії.

Разом з тим, процес формування державних органів в добу Директорії ускладнювався жорстокою боротьбою за владу, кардинальними змінами офіційної політичної лінії, військовими діями, поширенням анархічних тенденцій у суспільстві. Всі ці фактори значно уповільнювали процес відновлення та створення органів державної влади, іноді навіть призводили до повного унеможливлення їх діяльності.

Не дивлячись на ці складнощі, доба Директорії в Українській Народній Республіці відзначалася впровадженням деяких прогресивних

правових актів, що стали фундаментом для подальшого розвитку державних інституцій в Україні. Відтворення органів влади та їх діяльність були спрямовані на вирішення соціально-економічних проблем, покращення становища робітників та селян, забезпечення армії, проведення земельної реформи та інших важливих справ.

Загалом, доба Директорії в Українській Народній Республіці була важливим етапом у формуванні державних структур і встановленні принципів демократичного управління. Її досвід і помилки стали важливими уроками, на основі яких подальші покоління змогли вдосконалити і розвивати українську державність та її інститути.

Висновки. Директорія Української Народної Республіки (УНР) впровадила ефективну систему державного управління, незважаючи на складні умови, в яких діяла. Під її керівництвом були сформовані законодавчі, виконавчі та судові органи державної влади, що відповідали за управління країною. Зокрема, органи законодавчої влади включали Директорію, Конгрес Трудового народу та Державну Народну Раду, а вищим виконавчим органом була Рада Народних Міністрів. Також була відновлена судова система, яка включала Генеральний суд та апеляційні суди.

Державні органи часів Директорії мали чітко визначений організаційно-правовий статус, який регулювався Декларацією, Інструкцією для виборів на Конгрес трудового народу, законами «Про форму влади па Україні», «Про порядок внесення затвердження законів в Українській Народній Республіці» та іншими нормативно-правовими актами, прийнятими за часів правління Директорії.

Практичне значення дослідження полягає в тому, що отримані результати можуть бути використані для подальшого розвитку та вдосконалення державності України. Досвід формування та функціонування державних органів у цей період може бути використаний

для побудови ефективної системи управління, забезпечення правової стабільності та розвитку демократичних інститутів у сучасній Україні.

Література

1. Петришин О. В. Велика українська юридична енциклопедія: у 20-ти томах. Том 3: Загальна теорія права. Харків: Право, 2017. 384 с.
2. Процюк І. В. Поділ державної влади: сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2015. №15. Т. 1. С. 8-12
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. ЛІГА:ЗАКОН. 2023. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=645> (дата звернення: 28.08.2023)
4. Цей день в історії: Декларація Директорії УНР, 1918 рік. Останній Bastion. 2021. URL: https://bastion.tv/cej-den-v-istoriyi-deklaraciya-direkTORiyi-unr-1918-rik_n44557 (дата звернення: 25.08.2023)
5. Страшко А. Органи влади Другої УНР. *Правозахисний рух: історія та сучасність*. 2017. С. 66-71. URL: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4566/1/Straschko.pdf> (дата звернення: 27.07.2023)
6. Гай-Нижник П. П. Налагодження державної служби в добу Української революції. Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. (Київ, 18 листопада 2008 р.). Головне управління державної служби України. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 37–90.
7. Закон Про Державну Народню Раду Української Народної Республіки від 12.11. 1920. Конституційні акти України (1917 – 1920). Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992.

8. Терлюк І. Я. Реалізація принципу «поділу влад» в УНР доби Директорії . 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.
9. Лепісевич П. М. Правовий статус центральних органів державної влади в «Другій УНР» доби Директорії. *Науковий Вісник*. 2012. № 2(1). С. 14-19.
10. Рум'янцев В. Судова система в Україні за часів Директорії. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 4 (21). С. 84-94.
11. Кушко І., Кононенко В. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). *Грааль науки*. 2021. № 9. С. 114-118. doi: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14

References

1. Petryshyn, O. V. (2017). *Velyka ukrayins'ka yurydychna entsyklopediya: u 20-ty tomakh. Tom 3: Zahal'na teoriya prava* [Great Ukrainian legal encyclopedia: in 20 volumes. Volume 3: General theory of law]. Kharkiv: Pravo, 384 [in Ukrainian].
2. Protsyuk, I. V. (2015). *Podil derzhavnoyi vlady: sutnist' i zmist* [Division of state power: essence and meaning]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Ser.: Yurysprudentsiya, 15, 1, 8-12 [in Ukrainian].
3. *Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. (1996)*. [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated 28.06.1996 No. 254k/96-BP]. LIHA:ZAKON. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=645> [in Ukrainian].
4. *Tsey den' v istoriyi: Deklaratsiya Dyrektoriyi UNR, 1918 rik (2021)*. [This day in history: Declaration of the UNR Directory, 1918]. Ostanniy Bastion.

Retrieved from: https://bastion.tv/cej-den-v-istoriyi-deklaraciya-direktoriyi-unr-1918-rik_n44557

5. Strashko, A. (2017). Orhany vlady Druhoyi UNR [Authorities of the Second UNR]. *Pravozakhysnyy rukh: istoriya ta suchasnist'*, 66-71. Retrieved from: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4566/1/Straschko.pdf> [in Ukrainian].
6. Hay-Nyzhnyk, P. P. (2009). Nalahodzhennya derzhavnoyi sluzhby v dobu Ukrayins'koyi revolyutsiyi. Derzhavna sluzhba Ukrayiny v istorychnomu konteksti: problemy stanovlennya ta rozvytku: zb. tekstiv vystupiv na nauk.-prakt. konf. (Kyyiv, 18 lystopada 2008 r.) [Establishing the civil service in the era of the Ukrainian revolution. Civil service of Ukraine in the historical context: problems of formation and development: coll. texts of speeches at science-practice conf. (Kyiv, November 18, 2008)]. *Holovne upravlinnya derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny*. Kyiv: Tsentr adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu, 37–90 [in Ukrainian].
7. Zakon Pro Derzhavnu Narodnyu Radu Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliky vid 12.11. 1920. (1992). [Law on the State People's Council of the Ukrainian People's Republic dated November 12. 1920]. *Konstytutsiyini akty Ukrayiny (1917 – 1920)*. *Nevidomi konstytutsiyi Ukrayiny*. Kyiv: Filososfs'ka i sotsiolohichna dumka [in Ukrainian].
8. Terlyuk, I. YA. (2007). Realizatsiya pryntsypu «podilu vlad» v UNR doby Dyrektoriyi. Vid hromadyans'koho suspil'stva do pravovoyi derzhavy: materialy III Mizhnar. naukovoyi konferentsiyi (Kharkiv, 25 kvitnya 2007 r.) [Implementation of the principle of "separation of powers" in the UNR of the Directory era. From civil society to the rule of law: materials of the III International. scientific conference (Kharkiv, April 25, 2007)]. *Kharkiv: KHNU im. V. Karazina*, 79–81 [in Ukrainian].
9. Lepisevych, P. M. (2012). Pravovyy status tsentral'nykh orhaniv derzhavnoyi vlady v «Druhyy UNR» doby Dyrektoriyi [Legal status of

central state authorities in the "Second UNR" of the Directory era]. *Naukovyy Visnyk*, 2 (1), 14-19 [in Ukrainian].

10. Rum'yantsev, V. (2001). Sudova systema v Ukrayini za chasiv Dyrektoriyi [Judicial system in Ukraine during the time of the Directory]. *Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny*, 4 (21), 84-94 [in Ukrainian].
11. Kushko, I., Kononenko, V. (2021). Formuvannya mistsevykh orhaniv vlady periodu UNR Dyrektoriyi (na prykladi sil's'kykh komisariv) [Formation of local authorities during the period of the UNR Directory (on the example of village commissars)]. *Hraal' nauky*, 9, 114-118. doi: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14 [in Ukrainian].