

Київський університет імені Тараса Шевченка

На правах рукопису

Дзейко Жанна Олександрівна

Правовий статус вищих органів державної влади Української  
Народної Республіки (1917 - 1920 р.р.)

Спеціальність 12.00.01 - Теорія та історія держави і  
права; історія політичних і правових вчень

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ - 1996

АВ 35.382

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави і права Київського університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник - Якушик Валентин Михайлович, доктор політичних наук, професор

Офіційні опоненти - Копиленко Олександр Любимович, доктор юридичних наук, член-кореспондент Академії правових наук України

- Снісаренко Лариса Юріївна, кандидат юридичних наук, науковий співробітник

Провідна організація - Чернівецький державний університет імені Юрія Федьковича

Захист відбудеться 10 вересня 1996 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 01.01.41 при Київському університеті імені Тараса Шевченка за адресою: Київ-17, вул. Володимирська, 60, Головний корпус, ауд. \_\_\_\_.

З дисертаційною роботою можна ознайомитися в бібліотеці Київського університету імені Тараса Шевченка.

Автореферат розіслано "10" серпня 1996 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради - кандидат юридичних наук, доцент

Бобровник С.В.

ЛННБ України ім.В.Стефаника



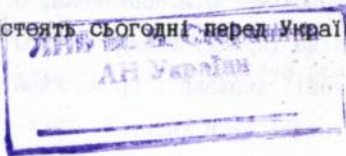
00739616 (W)

## I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. Становлення України як політично незалежної держави потребує розробки оптимальних стратегічних і тактичних програм її розвитку. Проблема ефективності дії механізму держави, здатного забезпечити реалізацію радикальних економічних і політичних реформ, є складовою багатьох сучасних досліджень. Для комплексного розв'язання цієї проблеми необхідне об'єктивне вивчення історії нашої державності. Одним із важливих її етапів і є процес розвитку Української Народної Республіки (7 листопада 1917 р. - 29 квітня 1918 р., 14 грудня 1918 р. - 21 листопада 1920 р.).

Деякі сторінки історії нашої державності в радянській науковій літературі в силу недосяжності багатьох архівних джерел висвітлювалися неповно і часто кон'юнктурно. Це стосується і часів розвитку УНР. Сучасне ж державне відродження України може ґрунтуватися лише на об'єктивній, науковій інтерпретації українського державотворчого процесу. Становлення УНР активно досліджувалося в зарубіжній українознавчій літературі, однак ці дослідження, адебільшого, є історичними, в них не приділяється достатньої уваги саме правовим аспектам формування УНР. Характерно, що в даних зарубіжних розвідках неоднозначні процеси державотворення в УНР досить часто аналізувалися в певних політичних позицій.

Незнання історико-правових умов формування вищих органів влади УНР, нерозуміння основних ознак та особливостей їх правового статусу на різних етапах її розвитку може спричинити до повторення помилок у теорії та практиці сучасного державного будівництва в Україні. Позитивні здобутки, досягнуті в часи формування УНР, можуть і повинні бути використані при вирішенні тих складних завдань, що стоять сьогодні перед Україною.



Метою дисертації є дослідження правового статусу вищих органів державної влади УНР на різних етапах її розвитку. Ця мета конкретизується у таких основних завданнях: 1) розкрити інституційно-правові умови формування вищих органів державної влади УНР; 2) виявити специфіку їх виникнення; 3) виділити основні ознаки та особливості правового статусу вищих органів державної влади УНР на кожному етапі її розвитку.

Методологія та джерельна база дослідження. Дисертація виконана з використанням філософських методів дослідження, зокрема діалектичного та історичного, і спеціально-наукових методів - порівняльного, формально-юридичного, системно-структурного, системно-функціонального та ін.

Оснoву дослідження склали документи, що містяться у фондах Центрального державного архіву вищих органів державної влади і державного управління України, та матеріали українських періодичних видань 1917-1920 р.р.

Сформульовані в дисертації висновки ґрунтуються на працях українських і зарубіжних учених, зокрема на дослідженнях в історії держави і права України, де розглядаються проблеми розвитку УНР періодів Української Центральної Ради і Директорії, Західно-Української Народної Республіки (пізніше - Західної Облaсті УНР) та Української Держави, а також питання функціонування органів УНР у вигнанні. З-поміж них - праці учених, які досліджували дані проблеми ще в 1919-1930-ті р.р.: К.Левицького, Л.Мишуги, Л.Окіншевича, С.Стебельського, М.Чубатого, М.Шаповала, С.Шелухина, О.Шульгина, А.Яковліва і ін. Також використано сучасні дослідження в цих проблем: О.А.Вівчаренка і Б.Й.Тищика, В.Д.Гончаренка і А.Й.Рогожина, О.Л.Копиленка, С.В.Кульчицького, О.М.Мироненка, М.Стахіва (праці, видані в 1960-ті роки), авторських колективів "Історії держави і права Української РСР" (1987 р.) і праці "Конституційні акти України. 1917-1920" (1992 р.) та ін.;

дослідження із загальної теорії держави і права, зокрема, сучасних юристів: В.В.Копейчікова, В.О.Котюка, А.В.Міцкевича, П.М.Рабіновича, Р.О.Халфіної; В.М.Якушика; праці з історії держави і права зарубіжних країн, державного права (роботи С.Дністрянського з проблем розвитку державного права УНР, виконані ще в 1920-ті роки, В.М.Шаловала, який здійснив порівняльний аналіз вищих органів сучасних держав); дослідження з політології, історії політичних і правових вчень, адміністративного права тощо.

У дисертації проаналізовано праці українських та зарубіжних учених-істориків з питань розвитку УНР: В.К.Винниченка, М.С.Грушевського, Д.Дорошенка, І.Мазепи, П.Христюка і праці сучасних істориків - Ю.Павленка і Ю.Храмова, А.Г.Слюсаренка і М.В.Томенка, Д.В.Яневського та інших. Вивчено також спомини діячів Державного Центру УНР в екзилі (Н.Ішук-Павуняк, М.Папа та ін.).

Наукова новизна і теоретична значимість дисертації. У даній роботі вперше в юридичній літературі проведено цілісний системний аналіз правового статусу вищих органів державної влади УНР на кожному з етапів її розвитку та функціонування органів УНР, що діяли у вигнанні. Розкрито інституційно-правові умови формування і специфіку виникнення вищих органів влади УНР, виділено характерні ознаки та особливості правового статусу вищих державних органів УНР на різних етапах її становлення і розвитку.

Основні теоретичні положення та висновки, що становлять наукову новизну.

1. Українська Центральна Рада і Генеральний Секретаріат еволюціонували від громадських органів до вищих органів державної влади УНР.

2. Намір керівництва УНР періоду Української Центральної Ради створити державний механізм, який би функціонував згідно з принципом розподілу державної влади, не був реалізований. Вищі

державні органи УНР у 1918 р. перебували на початковій стадії формування. Нечітко було визначено порядок створення, організаційну структуру, права та обов'язки, функції вищих державних органів УНР і принципи їх взаємовідносин, що негативно позначилося на процесі їх функціонування.

3. Після припинення існування УНР і встановлення влади Гетьмана України принцип розподілу влади взагалі не визнавався і не вастосовувався.

4. Альтернативні державному апарату Української Держави громадські органи, які керували повстанням проти Гетьмана України, претендували на вищу державну владу: Український Національний Союз - установчу, Директорія - виконавчу, законодавчу, установчу, Рада завідуючих державними справами, Рада Комісарів, Революційний Комітет - виконавчу владу. Юридичного статусу вищих органів державної влади УНР вони набули після передачі їм влади Гетьманом України.

5. В УНР періоду Директорії формально "верховна влада" належала Конгресу Трудового народу України - вищому представницькому органу частини населення УНР, яку він тимчасово делегував Директорії УНР. За Директорією - "верховною владою" були закріплені повноваження глави держави, законодавчі (їх вона здійснювала у взаємодії з урядом), вищі установчі і вищі виконавчі. Рада Народних Міністрів - уряд - був наділений виконавчими повноваженнями, Надвищий Суд - вищими судовими повноваженнями. Основна роль у здійсненні державної влади, згідно із законодавством, належала Директорії.

6. Інституційно-правові умови формування державних органів Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) були закладені змінами у державному механізмі Австро-Угорської монархії, що сталися внаслідок жовтневої (1918 р.) революції. У ЗУНР (пізніше

- в Західній Області УНР (ЗОУНР) Українській Національній Раді належала законодавча, установча влада; Державному Секретаріату - вища виконавча влада; Вищому Суду у Львові - вища судова влада. 6 Державних Секретарів, а пізніше Уповноважений Диктатор були надавичайними органами державної влади ЗОУНР, які тимчасово концентрували у своїх руках майже всі види влади. Державний механізм соборної УНР (22 січня - 16 листопада 1919 р.) лише почав формуватися.

7. Після припинення існування УНР внаслідок втрати нею своєї території Голова Директорії і Рада Народних Міністрів набули статусу органів УНР у вигнанні (пізніше сюди входила і Рада Республіки), але жодна держава не визнавала їх як офіційних представників українського народу. Складовими частинами Державного Центру УНР в екзилі (він створився 1948 р. у результаті реорганізації органів УНР у вигнанні) були: Українська Національна Рада, що розглядалася діячими Державного Центру УНР в екзилі як своєрідний парламент у вигнанні (йому належали законодавчі та установчі функції); Президент, у якого були вищі виконавчі повноваження; Віце-Президент; Уряд, наділений виконавчими повноваженнями. Ці органи визначаються як громадські.

#### Теоретичне і практичне значення результатів дослідження.

Концепція і висновки дисертації можуть використовуватися у навчальному курсі з історії держави і права України (фактичний матеріал, періодизація розвитку УНР, аналіз основних ознак та особливостей правового статусу вищих державних органів УНР на різних етапах її розвитку тощо). Результати дослідження можуть послужитися у подальшій розробці концепцій розвитку України, які потребують врахування досвіду державного будівництва часів УНР (передусім, питання визначення оптимальних способів організації та здійснення державної влади).

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертації викладені у чотирьох публікаціях, обговорені на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київського університету імені Тараса Шевченка.

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, двох глав, що охоплюють сім параграфів, висновків, списку літератури.

## II. ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ.

У вступі обґрунтовується актуальність теми, аналізується стан її дослідженості у вітчизняній та зарубіжній літературі, визначаються мета і завдання, джерельна і теоретична база, наукова новизна та практична цінність роботи, формулюються основні положення, що виносяться на захист.

У главі 1 - "Інституційно-правові умови формування та правовий статус вищих органів державної влади УНР періоду Української Центральної Ради (4 березня 1917 р. - 29 квітня 1918 р.)" розкривається зміст основних понять, якими оперує автор цього дослідження, вивчаються інституційно-правові умови формування, специфіка виникнення вищих органів державної влади УНР, їх правовий статус на підготовчому і початковому етапах діяльності Української Центральної Ради (УЦР).

Теоретичне розуміння правового статусу державного органу розглядається у взаємозв'язку з такими поняттями, як "державний орган", "вищий державний орган", "правовий статус суб'єкта права". Правовий статус органу державної влади автор розуміє як сукупність або систему його суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які визначають місце цього органу в державному механізмі. Розроблено загальну періодизацію розвитку УНР та подальшого процесу функціонування органів УНР у вигнанні, в основі якої - критерій цілісності механізму влади і характеру її інституційно-нормативного закріплення.

Особливості становлення УНР зумовлювалися специфікою загального стану Росії (до якої на початку 1917 р. входила частина українських земель), зокрема змінами способів організації і здійснення державної влади внаслідок лютневої (1917 р.) революції. Специфіку української революції обумовила низка таких чинників: перемога лютневої революції у Петрограді; оскільки в політичному житті України важливу роль відіграло національне питання, класова боротьба тут проходила у менш гострих формах; Україна була центром воєнних подій; переважання селянства - опори "дрібної" буржуазії; менш чисельний і менш організований пролетаріат; підтримка УЦР країнами Антанти і Четвертого союзу.

У березні 1917 р. для організації діяльності українських революційних сил поряд з інститутами державної влади колишньої Російської імперії, Тимчасового уряду, Радами робітничих, селянських депутатів та іншими почали створюватися органи, які пройшли еволюцію від громадських до вищих органів державної влади УНР.

Українська Центральна Рада. Правовий статус даного органу, створеного протягом березня 1917 р., напочатку не був визначений. Він виник як громадський орган, оскільки не мав основних ознак органу державної влади. Найважливішими нормативними актами, що закріплювали статус УЦР і Генерального Секретаріату (півніше - Ради Народних Міністрів), були: "Універсали" УЦР, "Наказ Українській Центральній Раді, прийнятий на Загальних Зборах 23 квітня 1917 р.", "Постанови Комісії по реорганізації Комітету Центральної Ради, ухвалені на зборах Центральної Ради 29 червня 1917 р.", "Розклад роботи Малої Ради і її Комісій", ухвалений на засіданні Малої Ради 1 серпня 1917 р., "Інструкція Генеральному Секретаріату Тимчасового уряду на Україні" від 4 серпня 1917 р. та ін.

Пошукувач робить спробу систематизувати роздіблені норми, які врегламентували певні аспекти формування УЦР. Здебільшого цей орган мав створюватися на виборній основі, але визначалися й інші способи його формування. Внаслідок нестабільної політичної ситуації всенародних, рівних і прямих виборів до УЦР не було проведено. З часу перевиборів цього органу на Українському національному з'їзді у квітні 1917 р. до 29 квітня 1918 р. повної зміни його складу не відбулося. У середині 1917 р. у структурі УЦР виділилися такі ланки: Комітет (пізніше - Мала Рада), Президія, Голова, які керували її роботою, а також комісії і партійні фракції. Робота УЦР мала проходити у формі засідань - Загальних зборів (сесій) - чергових й екстрених. Тривалість, кворум, характер (закритий чи відкритий) і ін. не були визначені.

Оскільки права й обов'язки УЦР були окреслені у загальних рисах, її реальну компетенцію можна з'ясувати через дослідження напрямів її діяльності. З самого початку створення УЦР її функцією стала координація українських революційних сил, провадилася агітація з метою формування автономної України у складі Росії. Після видання [I] Універсалу УЦР 10 червня 1917 р. однією з її основних функцій стала установча. У зв'язку зі створенням у червні 1917 р. виконавчого органу УЦР - Генерального Секретаріату виконавчі функції, які здійснював Комітет УЦР, перейшли до даного органу. [II] Універсал УЦР від 3 липня 1917 р. проголошував необхідність створення Генерального Секретаріату як "носія найвищої крайової влади Тимчасового уряду на Україні", а не органу УЦР. За останньою було закріплено право формування з свого складу Генерального Секретаріату з наступним його затвердженням Тимчасовим урядом. Передбачалася відповідальність Генерального Секретаріату перед УЦР. В "Інструкції Генеральному Секретаріату Тимчасового уряду на Україні" від 4 серпня 1917 р., виданій на- томість "Статуту Генерального Секретаріату" (проект Статуту виз-

начав Генеральний Секретаріат "вищим органом управління на Україні", органом УЦР) УЦР була наділена правом лише пропонувати кандидатів на посади в Генеральному Секретаріаті. На обговорення УЦР міг вносити свої проекти правових актів Генеральний Секретаріат, перед поданням їх Тимчасовому уряду на затвердження.

Жовтнева 1917 р. революція в Росії, зокрема повалення Тимчасового уряду, чималою мірою сприяли виникненню УНР. [III] Універсал УЦР від 7 листопада 1917 р. проголосив створення УНР. Відповідно до даного акту, законодавча і виконавча влада в УНР до Установчих зборів України мала належати УЦР й її уряду - Генеральному Секретаріату України, згадується також про судову владу. Саме в цього моменту УЦР і Генеральний Секретаріат набули правового статусу вищих державних органів УНР. Даний документ юридично проголосив УНР як автономну одиницю Росії. Обсяг державно-владних повноважень органів УНР практично був таким, як у звичайної суверенної держави. Після проголошення УНР компетенція УЦР визначалася в нормах актів, які були чинними на території УНР до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не були скасовані УЦР, і в її актах, прийнятих в цієї дати. Закон, ухвалений Малою Радою 25 листопада 1917 р., закріплював "виключне право Української Центральної Ради видавати закони для УНР".

[IV] Універсал УЦР від 9 (22) січня 1918 р. проголосив УНР незалежною державою. Відповідно до цього документу, до відкриття Українських установчих зборів "правити" в УНР мали УЦР і її виконавчий орган - уряд - Рада Народних Міністрів (натомість Генерального Секретаріату України), однак їх компетенція не була визначена. УЦР та її виконавчий орган, які фактично суверенно здійснювали вищу державну владу в УНР, в проголошенні [IV] Універсалу набули юридичного статусу вищих органів державної влади української незалежної держави.

Автор з'ясовує законодавчі повноваження УЦР через вивчення законодавчого процесу в УНР, що базувався на "Розкладі роботи Малої Ради і її Комісій" від 1 серпня 1917 р., законі "Про тимчасовий порядок розпублікування законів", ухваленому Малою Радою 17 листопада 1917 р., тощо. Аналізуються норми розвінених актів щодо ролі сесій і структурних ланок УЦР у здійсненні нею своїх функцій. Звертається увага на те, що Комітет (Мала Рада) був наділений повноваженнями приймати рішення натомість сесій УЦР. Компетенція партійних фракцій і Президії УЦР в актах визначена не була.

Функціонування УЦР базувалося переважно на нормах, які закріплювалися у розвінених документах, що визначали окремі напрями її діяльності. Автор даного дослідження з'ясовує відносини УЦР й уряду - через вивчення питань формування уряду, політичної відповідальності уряду перед УЦР, її контролю за діяльністю уряду, аналіз законодавчого процесу. Після проголошення УНР УЦР (її сесії чи здебільшого збори Малої Ради) приймала закони, постанови, ухвали, резолюції, універсали. З громадського органу, що в перші місяці після виникнення в основному провадив агітаційну роботу, УЦР поступово перетворилася на державний орган, який з 7 листопада 1917 р. здійснював законотворчі, установчі і контрольні функції.

Генеральний Секретаріат (після проголошення незалежності УНР - Рада Народних Міністрів). Прообразом вищого державного органу, що реалізовував виконавчі функції, був Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради. Перший його склад було обрано 15 червня 1917 р. на зборах Комітету УЦР і 23 червня 1917 р. він був затверджений на її сесії. 27 червня 1917 р., заслухавши програму Генерального Секретаріату на сесії УЦР, було висловлено йому довіру. Після видання "Інструкції Генеральному Секретаріату Тимчасового уряду на Україні" 4 серпня 1917 р. Генеральний Секретаріат подав у відставку і по двох невдалих спробах було сфор-

мовано новий його склад: партія, що мала сильні позиції в УЦР, висунула свою кандидатуру на посаду голови даного органу, котрий і сформував його. Після цього він був затверджений на зборах Комітету УЦР, а 5 вересня 1917 р. - Тимчасовим урядом. Є документи, що свідчать: Мала Рада на своїх зборах "затверджувала" і "призначала", вирішувала питання про прийняття відставки окремих Генеральних Секретарів. Відомостей про зміну складу уряду в цілому в час від його затвердження Тимчасовим урядом до 22 січня 1918 р. не знайдено.

Через кілька днів після проголошення незалежності УНР голова і частина членів уряду подали у відставку. На 9-й сесії УЦР на пропозицію фракції УПСР було доручено формування уряду одному з Народних Міністрів; частину складу уряду було затверджено на даній сесії. Зміни в уряді і в повноваженнях його членів вносилися самою Радою Народних Міністрів (РНМ) чи Малою Радою.

Склад Генерального Секретаріату - Голова Генерального Секретаріату і Генеральні Секретарі. РНМ складалася з Голови і Міністрів (чи Народних Міністрів). Їм не було заборонено суміщати свої повноваження з мандатом члена УЦР. Компетенція Генерального Секретаріату (пізніше - РНМ) після проголошення УНР до 29 квітня 1918 р. визначалася в нормах актів, прийнятих до 27 жовтня 1917 р., якщо вони не були скасовані УЦР чи ним самим, та в актах, прийнятих цими органами після 27 жовтня 1917 р. Основною функцією уряду, згідно із законом, ухваленим Малою Радою 25 листопада 1917 р., було виконання законів, прийнятих УЦР.

Практична діяльність Генерального Секретаріату (пізніше - РНМ) розкриває його реальну компетенцію. До 7 листопада 1917 р. він переважно проводив внутрішньоорганізаційну роботу. Після проголошення УНР уряд реалізовував функції державного управління, насамперед функцію виконання законів, прийнятих УЦР. Також

уряд брав участь у законодавчому процесі, у процедурі призначення суддів, у зовнішньополітичній діяльності УНР, звертався в посланнями до урядів держав і населення УНР. З 7 листопада 1917 р. уряд УНР видавав підзаконні правові акти: постанови, ноти, оповіщення.

Підконтрольність, подавітність і політична відповідальність Генерального Секретаріату (пізніше - РНМ) перед УЦР у час затвердження його складу Малою Радою, тобто 21 серпня 1917 р., не була передбачена чинним законодавством. Знайдено документи, що засвідчують: з 21 серпня до 7 листопада 1917 р. Генеральні Секретарі робили доповіді на сесіях УЦР або на зборах Малої Ради, на розгляд УЦР подавалися звіти Генеральних Секретарств. З жовтня 1917 р. до 22 січня 1918 р. виявлено кілька випадків фінансового контролю за діяльністю Генерального Секретаріату з боку УЦР. За часів незалежності УНР траплялися випадки вираження УЦР негативного ставлення до найважливіших питань політики РНМ, але це не призводило до відставки уряду. Формами контролю Малої Ради за діяльністю уряду було заслуховування нею звіту РНМ і її програми на початку березня 1918 р., інтерпеляції членів УЦР до уряду, доповіді на зборах Малої Ради Голови РНМ, участь Голови УЦР у засіданнях уряду до 1 лютого 1918 р.

Правовий статус вищого органу судової влади УНР - Генерального Суду визначався законом від 2 грудня 1917 р. "Про утворення Генерального Суду" зі змінами від 5 квітня 1918 р. (він був наділений функціями Урядового Сенату) та ін. В УНР діяли апеляційні суди, окружні суди, з'їзди мирових суддів, мирові судді. Місцевими органами були: губернські і повітові комісари, коменданти (весною 1918 р.), "українські ради" та ін. На розвиток державних органів УНР впливали зовнішні чинники (РФФРР, Радянська Україна, що проявилось у конфронтації, Німеччина, яка формально підтримувала УНР, а фактично протидіяла їй), і внутрішні фактори.

Механізм держави в УНР ще не був сформований. Зокрема, не було багаторівневої системи органів державної влади. Система вищих державних органів не була належним чином організована. Нечітко визначалися порядок створення, організаційна структура, права і обов'язки, функції, засади взаємовідносин вищих державних органів УНР. В УНР наприкінці 1917 р. - на початку 1918 р. лише почав складатися поділ владних функцій між УЦР, урядом і Генеральним Судом. До юридичних засобів обмеження прав одних вищих органів державної влади УНР іншими можна віднести те, що Генеральному Секретаріату не надавалося право вирішального голосу на зборах Малої Ради; члени Генерального Суду повинні були затверджуватися УЦР (її сесіями чи зборами Малої Ради) за "внесенням" уряду тощо. Сфери їх діяльності не були розмежовані.

29 квітня 1918 р. на зборах Малої Ради було прийнято "Конституцію Української Народної Республіки" ("Статут про державний устрій, права і вольності УНР"). "Верховним органом влади УНР" визначалися Всенародні Збори. Основна функція, яку мали здійснювати Всенародні Збори УНР, - це законодавча. Конституція наділяла Всенародні Збори УНР правом формування уряду - Ради Народних Міністрів - вищого виконавчого органу УНР. Як уряд у цілому, так і окремі його члени мали бути підконтрольними парламенту. Конституція передбачала політичну відповідальність уряду та окремих його членів перед парламентом. У конституції визнавалася істотна роль парламенту в здійсненні державних функцій.

У главі 2 дисертації - "Інституційно-правові умови формування (29 квітня - 14 грудня 1918 р.) та правовий статус вищих органів державної влади УНР періоду Директорії (14 грудня 1918 р. - 21 листопада 1920 р.). Органи УНР у вигнанні" аналізуються інституційно-правові умови формування УНР періоду Директорії, основні ознаки та особливості правового статусу вищих державних

органів УНР періоду Директорії на її підготовчому і початковому етапах формування (14 грудня 1918 р. - 21 листопада 1920 р.), інституційно-правові умови формування (18 жовтня 1918 р. - 22 січня 1919 р.) та правовий статус вищих органів державної влади Західної Облaсті УНР як складової частини УНР (22 січня 1918 р. - 16 листопада 1920 р.), процес функціонування органів УНР, що зберігалися у вигнанні.

Механізм функціонування Української Держави великою мірою визначив умови формування УНР періоду Директорії, яка прийшла їй на зміну. Гетьман України став при владі внаслідок так званих його "виборів" на з'їзді хліборобів-землевласників 29 квітня 1918 р.

Принцип розподілу влади в Українській Державі взагалі не визнавався і не застосовувався. Вища державна влада на підставі чинних законів була сконцентрована в руках Гетьмана України. Існування сильної влади, здатної оперативно керувати державою, було викликane необхідністю подолання політичної та економічної кризи.

Гетьман України. Відповідно до "Законів про тимчасовий державний устрій України" і "Грамоти до всього українського народу" від 29 квітня 1918 р., Гетьман України мав "всю повноту влади". Органи держави були поставлені в залежність від вищої виконавчої, установчої, законодавчої влади глави держави: Гетьману надавалося право затвердження всіх законів, проекти яких "ухвалені" урядом, право "затвердження" і "скасування" Ради Міністрів, "призначення" Державного Сенату. Гетьман видавав "накази", "розпорядження", "відручні листи", затверджував постанови і статuti Ради Міністрів. Він здійснював функцію представництва держави.

Рада Міністрів. Основи компетенції Ради Міністрів (РМ) містяться у "Законах про тимчасовий державний устрій України", але закріплені вони загально: це визначення "напряму і об'єднання праці окремих відомств по предметах як законодавства, так і ви-

шого державного управління". Склад цього органу: Отаман-Міністр та Міністри, Генеральний Секретар. Отаман-Міністр і Міністри мали нести політичну відповідальність перед Гетьманом. Була створена Мала Рада Міністрів - більш вузька колегія. Взаємовідносини між Гетьманом і РМ виявлялися через затвердження і "скасування" уряду, політичну відповідальність уряду перед Гетьманом, законодавчий процес, який детально врегульовувався "Законами про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р., законом "Про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, розгляд у Раді, затвердження їх і про форми та порядок оголошення законів" від 2 червня 1918 р. та ін. Виконавчий орган Української Держави колегіально приймав "постанови", "статутти", які видавалися в одержанням санкції Гетьмана. Місцевими виконавчими органами державної влади були губернські і повітові старости, столичний отаман, які призначалися Скоропадським.

Правовий статус вищого судового органу - Державного Сенату був закріплений у законі "Про утворення Державного Сенату" від 8 липня 1918 р. - це судові і адміністративні повноваження. На час відсутності Гетьмана України на території держави діяла Колегія Верховних Правителів. Правові акти, прийняті в УНР, були прямо або фактично скасовані правовими актами Української Держави. За часів Гетьманщини діяла тимчасова конституція - "Закони про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р.

Процес становлення органів, які пройшли еволюцію від громадських до вищих державних органів УНР періоду Директорії, почався ще за часів Української Держави. За відновлення УНР боролися: Український Національний Союз, Директорія, Рада завідуючих державними справами, Рада Комісарів, Револуційний Комітет. Після зречення влади Гетьманом України 14 грудня 1918 р. Директорія і Рада Комісарів набули юридичного статусу вищих органів державної

влади УНР. Формуванню УНР періоду Директорії сприяла революція в Німеччині, підтримка Антанти.

Директорія була створена 14 листопада 1918 р. Українським Національним Союзом, але акт про порядок її формування відсутній. Організаційна структура Директорії на час виникнення не була закріплена в її актах. Ланками цієї інституції були: голова Директорії і члени Директорії, один з яких був Головним отаманом. На початку грудня 1918 р. при Директорії встановлено відділи.

Компетенція вищих органів УНР, зокрема Директорії була встановлена у нормах рівних правових актів. Директорія не відновила одним актом усіх чинних у період УЦР правових актів. Було прийнято ряд актів, які відміняли акти, видані за часів Української Держави.

Повноваження даного органу закріплювалися в "Декларації Директорії Української Народної Республіки" від 26 грудня 1918 р., де Директорія УНР визначалася як "тимчасова верховна влада революційного часу", яка мала діяти до скликання "Конгресу Трудового Народу України". У постанові Конгресу Трудового народу України "Про форму влади на Україні" від 28 січня 1919 р. (Директорія, звітувавши перед Конгресом, склала свої повноваження цьому Конгресу, який висловив їй довіру) Директорія визначалася "верховною владою" на період до наступної сесії Конгресу - їй надавалися законодавчі, вищі виконавчі, установчі та інші повноваження, завдяки реалізації яких Директорія могла б забезпечити "оборону краю". Передбачалася необхідність затвердження найближчою сесією Трудового Конгресу законів, прийнятих Директорією.

Компетенцію Директорії і Ради Народних Міністрів автор розкриває через детальний аналіз законодавчого процесу, який ґрунтувався на "Тимчасовому законі про порядок внесення й затвердження законів в УНР" від 14 лютого 1919 р., де закріплювалося обов'язкове затвердження Директорією законопроектів, "ухвалених" Кабінетом Народних Міністрів (КНМ) чи Радою Народних Міністрів (РНМ).

Істотні зміни до компетенції Директорії були внесені законом "Про склад Директорії УНР від 7 травня 1919 р., згідно з яким визнавалися дійсними лише ті постанови Директорії УНР, коли в засіданні брав участь Головний Отаман С.Петлюра. Закон "Про склад Директорії УНР" від 7 травня 1919 р. закріплював право Директорії у випадку необхідності прийняти постанову про вихід зі складу Директорії одного з її членів. За постановою Директорії УНР від 15 листопада 1919 р. на час відсутності на території УНР членів Директорії А.Макаренка і Ф.Швеця "Верховне Керування справами Республіки" закріплювалося за Головою Директорії, який іменем Директорії мав затверджувати всі закони і постанови, ухвалені РНМ.

Директорія здійснювала законодавчі функції, зокрема "затверджувала" "ухвалені" урядом закони. Також вона затверджувала проекти "статутів", "постанов" та деяких "наказів" РНМ. Директорія здійснювала контрольні функції за діяльністю РНМ у формі проведення спільних засідань, через участь у деяких засіданнях РНМ Голови і членів Директорії, зачитування Головою Директорії чи Головою уряду на засіданнях РНМ "побажань", "пропозицій" Директорії. Важливим у діяльності Директорії було питання формування РНМ. Директорія здійснювала функцію виконання законів, функцію представництва УНР, звернення з посланнями до народу, участі у процедурі призначення суддів, їй належало верховне командування збройними силами, призначення на вищі державні посади тощо. Правотворчими актами Директорії були закони, постанови, універсали, декларації. Директорія, а особливо її Голова, займала вище місце в державному механізмі УНР, мала "верховну владу". Основні повноваження глави держави, законодавчої установи і вищого органу державного управління були тісно поєднані, але вона не підміняла повністю інших органів держави.

Рада Народних Міністрів (РНМ) - уряд - був створений нато-мість Ради Комісарів - органу влади, який здійснював виконавчі функції в УНР. Склад РНМ був оголошений Головою "об'єднаного за-сідання Директорії, Міністрів, Керуючих Міністерствами та Комі-сарів Міністерств" 24 грудня 1918 р., роботою якого керував Го-лова Директорії. Даний склад уряду цим засіданням було "прийнято до відома" та прийнято постанову про надання права Голові Ради Міністрів "доповнити склад Кабінету". 26 грудня 1918 р. був ви-даний наказ Директорії про створення РНМ. Процедура "складання" уряду не була закріплена у законодавстві УНР. У реальному житті УНР вирішальними чинником при формуванні уряду була розстановка політичних сил. Як свідчать нечисленні документи, склад уряду формувався за дорученням Директорії лідером однієї з партій з наступним затвердженням Директорією, були й інші шляхи формуван-ня уряду. Склад РНМ: члени Кабінету Народних Міністрів, Керуючі Міністерствами, Державний Контролер і Державний Секретар. Напри-кінці грудня 1918 р. були засновані комісії при міністерствах для "вирішення справ відносно законодавчих внесень". Весною 1919 р. сформувався більш вузький колегіальний орган уряду - Кабінет Народних Міністрів. РНМ була колегіальним органом, а Міністерст-ва - одноособовими.

У "Декларації Директорії Української Народної Республіки" від 26 грудня 1918 р. визначався уряд - виконавчий орган - "Рада Народних Міністрів", яка повинна формуватися Директорією. Компе-тенція РНМ була закріплена і в актах, що врегламентували деякі аспекти законодавчого процесу. Державним секретарем уряду в 1919 р. був складений проект "Тимчасового статуту Ради Народних Мі-ністрів" (статут не було прийнято), який визначив компетенцію виконавчого органу УНР, засади його взаємовідносин з Директорією.

У постанові Конгресу Трудового народу України "Про форму

влади на Україні" РНМ визначалася виконавчою владою. Вона мала формуватися Директорією і нести перед нею відповідальність (форма відповідальності уряду не визначена) у період між сесіями Конгресу. Зміни правового статусу уряду були зумовлені виданням після проведення Конгресу тих же актів, які внесли зміни і у статус Директорії.

Основною функцією РНМ була виконавча. Також вона брала участь у законотворчому процесі, ухвалювала проекти "статутів", "постанов", "наказів", які пізніше затверджувала Директорія. Політичну лінію уряду УНР визначала Директорія. Уряд УНР ніс власне політичну відповідальність перед Директорією, був підконтрольний їй. Як орган загальної компетенції, РНМ прагнула об'єднати і спрямувати роботу Міністерств та інших органів виконавчої влади, наприклад, комісарів.

Конгрес трудового народу України. Згідно з "Декларацією Директорії УНР" від 26 грудня 1918 р. Конгрес повинен був мати "всі верховні права і повновладдя рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя республіки". Вибори до нього проводилися на основі "Інструкції про Вибори до Конгресу Трудового Народу України в 5 січня 1919 р.", прийнятої Директорією. "Інструкція" закріплювала куріальне представництво, заперечувала принцип загального виборчого права. Керівними органами Конгресу були Президія та Секретаріат. Акти Конгресу - "Універсал Трудового Конгресу України" та постанова "Про форму влади на Україні" від 28 січня 1919 р. визначали такі вищі державні органи УНР: Конгрес Трудового Народу України, Директорія, РНМ, передбачалося скликання Всенародного парламенту Великої Соборної Української Республіки. Постанова Конгресу передбачала необхідність створення його комісій, які визнавалися суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Надвичий Суд УНР. Правовими підставами діяльності вищого судового органу УНР був закон "Про скасування закону бувшого гетьманського уряду від 8 липня 1918 р. відносно "утворення Державного Сенату" ..." від 2 січня 1919 р., відповідно до якого даний орган наділявся компетенцією Урядового Сенату (з незначними змінами) - це судові та адміністративні повноваження. Також в УНР функціонували апеляційні суди, окружні суди, з'їзди мирових суддів і мирові судді, надзвичайні військові суди.

Роль тимчасової конституції мали виконувати закон "Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці" від 12 листопада 1920 р. і закон "Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки" від 12 листопада 1920 р., які не були реалізовані. Законодавчу владу мала здійснювати Державна Народна Рада (парламент УНР), виконавчу - РНМ (уряд УНР) та Директорія в особі її голови (глава держави, якому також мали належати вищі виконавчі повноваження); вищу судову владу мав здійснювати Надвичий Суд УНР. Передбачалося, що до скликання Державної Народної Ради її повноваження мала здійснювати РНМ. У дисертації аналізується механізм "стримань і противаг" у взаємодії вищих державних органів. Також досліджуються проекти конституції УНР.

Особливості правового статусу вищих державних органів УНР періоду Директорії були обумовлені і протидією її противників (зокрема Радянської Росії та Радянської України, Речі Посполитої Польської, наступом Денікіна тощо).

В УНР періоду Директорії формально "верховна влада" належала Конгресу Трудового народу України - вищому представницькому органу частини населення УНР, яку він тимчасово делегував Директорії УНР. За Директорією були закріплені повноваження глави держави, законодавчі (їх вона здійснювала у взаємодії з урядом), вищі установчі і вищі виконавчі. РНМ - уряд був наділений вико-

навчими повноваженнями, Надвищий Суд - вищими судовими повноваженнями. Основна роль у здійсненні державної влади, згідно із законодавством, належала Директорії. УНР часів Директорії перебувала лише на початковому етапі розвитку, коли механізм держави ще не був остаточно сформований. Порядок створення вищих державних органів, права і обов'язки цих органів, їх структурних підрозділів не були чітко закріплені у правових актах, що негативно позначилося на процесі їх функціонування.

Інституційно-правові умови формування державних органів української держави у західних землях України, яка отримала назву Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР), були спричинені змінами у державному механізмі Австро-Угорської монархії внаслідок жовтневої (1918 р.) революції. Прийняття 13 листопада 1918 р. Українською Національною Радою, створеною 18 жовтня 1918 р., "Тимчасового основного закону про державну самостійність українських земель бившої Австро-Угорської монархії" мало велике значення для створення правових підстав функціонування державного механізму "української держави" (вона була проголошена 19 жовтня 1918 р.), яка отримала назву ЗУНР. Джерелом влади закон визнавав весь народ ЗУНР. Свою владу він мав здійснювати через Українську Національну Раду і Державний Секретаріат. У ЗУНР Українській Національній Раді - вищому представницькому органу народу ЗУНР - належала законодавча й установча влада; Державному Секретаріату - вища виконавча влада; Вищому Суду у Львові - вища судова влада.

Складовою частиною українського державотворчого процесу було воз'єднання ЗУНР і УНР у соборну УНР. Не було чіткого визначення умов об'єднання ЗУНР і УНР у соборну УНР, зокрема прав і обов'язків вищих органів УНР і ЗУНР у взаємовідносинах між собою, у правових актах. Державний механізм соборної УНР (22 січня - 16

листопада 1919 р.) лише почав складатися - він був перехідним. І тому ЗОУНР продовжувала мати власні вищі органи державної влади, які безпосередньо не підпорядковувалися вищим органам соборної УНР. 6 Державних Секретарів та Уповноважений Диктатор були надзвичайними органами державної влади ЗОУНР, які тимчасово концентрували майже всі види влади у своїх руках. Місцевими органами влади були повітові, громадські і міські комісари. Взаємодія вищих державних органів УНР і ЗОУНР (ЗУНР невдовзі після об'єднання в УНР стала називатися Західною Областю УНР) виявлялася в тому, що у складі Конгресу Трудового Народу України, Директорії УНР, Ради Народних Міністрів [Наддніпрянської] УНР були представники від ЗОУНР. Дослідження діяльності вищих органів [Наддніпрянської] УНР і ЗОУНР свідчить про неровнинність зв'язків між цими інститутами. Існували зв'язки здебільшого у сфері військовій і зовнішньополітичній, які мали переважно координаційний характер.

21 листопада 1920 р. українська держава - УНР фактично припинила своє існування, що було формально закріплено мирним договором між Речцю Посполитою Польською та Радянською Росією 18 березня 1921 р. у Ризі. Оскільки УНР припинила своє існування, її органи після валишення ними території УНР визначаються як громадські, а не державні, і тому вони не були визнані іншими державами. У 1921 р. до їх складу входила Рада Республіки, яка діяла на основі закону "Про Раду Республіки" від 9 січня 1921р. 10 червня 1948 р. був прийнятий "Тимчасовий закон про реорганізацію Державного Центру УНР в екзилі", який визначав компетенцію складових частин Державного Центру УНР: Превидента, Віце-президента, Уряду, Української Національної Ради. Основним призначенням Української Національної Ради мали стати своєрідні законодавчі повноваження. Закон закріплював повалпарламентський спосіб форму-

вання уряду, встановлював політичну відповідальність Уряду перед законодавчим органом і Президентом УНР. Уряд мав бути підвітний законодавчому органу. Контрольні функції щодо Уряду мав здійснювати Президент УНР. Президент УНР був наділений правом розпуску Української Національної Ради на пропозицію Уряду. Органи, сформовані на підставі даного закону, мали статус громадських.

Після відновлення української суверенної держави (прийняття 24 серпня 1991 р. Верховною Радою України "Акту проголошення незалежності України") Президенту України 22 серпня 1992 р. була дана Грамота, схвалена Українською Національною Радою, "Про складення повноважень і припинення діяльності Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі" і цей акт мав історично-символічний характер.

У висновках дисертації підсумовується проведене дослідження, формулюються пропозиції щодо використання досвіду державного будівництва УНР для подальшої розробки концепцій державотворення України.

З теми дисертаційного дослідження опубліковано такі роботи:

1. Правовий статус вищих органів державної влади періоду Гетьманщини // Розбудова держави. - 1996, N 3. - С. 48-52.
2. Про правовий статус вищих органів державної влади періоду Гетьманщини (29 квітня 1918 р. - 14 грудня 1918 р.) // Українське слово. - 1994, 12 травня. - N 19. - С.13-14; Українське слово. - 1994, 19 травня. - N 20. - С.13-14.
3. Підготовчий етап становлення вищих органів влади Української Народної Республіки періоду Української Центральної Ради (4 березня 1917 р. - 22 січня 1918 р.). - К., 1995. - 68 с. Деп. в ДНТБ України. N 2208-Ук.
4. Інституційно-правові умови формування вищих органів державної влади Української Народної Республіки періоду Дирек-

торії (1918 р.). - К., 1995. - 14 с. Деп. в ДНТБ України.  
№ 2209-Ук.

Дзейко Ж. А.

Правовой статус высших органов государственной власти Украинской Народной Республики (1917 - 1920 г.г.)

Рукопись

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 - Теория и история государства и права; история политических и правовых учений.

Киевский университет имени Тараса Шевченко.

Киев, 1996.

Основные идеи, результаты и выводы диссертации состоят в выявлении характерных признаков и специфики правового статуса высших органов государственной власти Украинской Народной Республики (1917-1920 г.г.) на каждом этапе ее развития.

Dzeiko Z. A.

Manuscript

Dissertation for obtaining the degree of Candidate of Science in Law under the specialisation code 12.00.01 - Theory and history of the state and law; history of political and legal thought.

Taras Shevchenko Kiev University. Kiev, 1996.

The main ideas, results and conclusions of the dissertation consist in revealing the main characteristics and peculiarities of legal status of highest organs of the power of the Ukrainian People's Republic (1917-1920).

Ключові слова: "державний орган", "правовий статус державного органу", "Українська Народна Республіка".

18

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

4304C

35.382  
АВ 35.382

Підп. до друку 2, 8.96. Формат 60x84/16. Папір *друк.* Друк. офс.  
Друк. офс. Умовн. друк. арк. . . . . Обл.-вид. арк. 1,5. Тир. 100  
Зам. ~~8~~ 3014.

---

Київська книжкова друкарня наукової книги. Київ, Б. Хмельницького, 19.