

poloniae gloriam. Dilo. 14 (1) serpnia. 1908. 25. Nashe stanovyshche [Our situation]. Dilo. 11 lystopada (29 zhovtnia) 1908. S. 1. 26. Entsyklika protyv modernizmu [Encyclical versus modernism]. Dilo. 20 veresnia 1907. S. 1. 27. Kamo hriadete! Ruslan. 1913. Ch. 83. S. 2. 28. Spravozdanie iz zahalnykh zboriv tovarystva «Prosvita» 2 liutoho 1900 [Summary from the general meeting of the Society «Prosvita» February 2, 1900]. Ruslan. 8 liutoho 1900. 29. TsDIAL Ukrainy. F. 309. Op. 1. Spr. 34. 30. Tam samo. Spr. 208. 31. TsDIAK Ukrainy. F. 1235. Op. 1. Spr. 425. 32. LNNBU im. V. Stefanyka. Viddil rukopysiv. F. 11. Spr. 3 / p. 1. 33. Telvak Vit., Telvak Vik. «Po dolhu istoryka»: konflikty v seredovyshchi ukrainykykh intelektualiv naprykintsi XIX – na pochatku XX st. [«According to the historian's duty»: conflicts among Ukrainian intellectuals in the late nineteenth and early twentieth centuries]. Scriptorium nostrum. 2016. № 2 (5). S. 7–25. 34. Pavlyshyn S. Oleksandr Barvynskyi: «Ja zhyv dlia svoho narodu...» [Oleksandr Barvynsky: «I lived for my people ...»]. Lviv: NVT Akademichnyi ekspres, 1997. 148 s. 35. LNNBU im. V. Stefanyka. Viddil rukopysiv. F. 11. Spr. 2242 / p. 137. 36. Tam samo. Spr. 5386 / p. 333. 37. Tam samo. Spr. 5134 / p. 323. 38. Horbatoho i mohyla ne vypravyt [The humpback and the grave will not be corrected]. Ruslan. 8 lystopada 1900. S. 1. 39. Consolidatio redivita. Ruslan. 6 hrudnia 1900. S. 1.

Andriy Klish

CHRISTIAN SOCIALS AND NATIONAL-DEMOCRATS: DIALEKTICS OF RELATIONS

The complex relationships between Ukrainian Christian communities and national democrats in Galicia in the late 19th and early 20th centuries were analyzed. It is shown their common and distinctive features of the important issues of political development of Ukrainians. The forms and methods of political struggle of these parties are explored.

Key words: Christian community, Halychyna, National Democratic Party, Ruslan magazine, social-Christian movement.

УДК 94(477)»1917/1920»

Олександр Грибенко

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ У ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УНР

Автор досліджує нормативно-правову базу щодо статусу розбудови та діяльності вищих органів влади за доби Директорії УНР.

Ключові слова: «Декларація», «Інструкція», Директорія, Рада Народних Міністрів, Генеральний Суд України.

Задекларованою проблемою займалися історики І. Лисяк-Рудницький, Д. Донцов, П. Гай-Нижник, О. Лейберов, М. Стахів, юристи П. Музиченко, О. Мироненко [1–5; 12; 14.]. Тому метою цього дослідження є аналіз законодавчої бази Директорії УНР щодо розбудови вищих гілок влади в грудні 1918 – січні 1919 рр.

Гетьманський переворот 29 квітня 1918 р. припинив існування Центральної Ради (далі – ЦР), однак не перервав традицію українського парламентаризму. 14 листопада 1918 р. на нараді представників Українського Національного Союзу для організації повстання проти влади гетьмана П. Скоропадського створена Директорія. До її складу увійшли П. Андрієвський, В. Винниченко, А. Макаренко, С. Петлюра, Ф. Швець. Очолювали Директорію спочатку В. Винниченко, а з 10 лютого 1919 р. С. Петлюра [6, с. 35].

Назва «Директорія» запозичена із часів Великої французької революції. Але далі назви і кількісного складу українська Директорія не пішла. У Франції Директорія в складі п'яти директорів обиралася двома палатами – «Радою п'ятисот» і «Радою старійшин» і була виконавчим органом. Директорію УНР утворили українські політичні партії й громадські організації [2, с. 21–22].

Після приходу до влади Директорії відновлено Українську Народну Республіку (далі – УНР) і розпочався новий – третій етап українського державотворення і його конституційного оформлення. За часів Директорії прийнято низку конституційних актів, розглянуто три проекти Основного Закону: урядової комісії, С. Барана та приватний проект Конституції УНР О. Ейхельмана. Ці конституційні проекти дають змогу оцінити конституційний процес в Україні, визначити рівень та вплив політико-правових ідей попередників Директорії на формування державної політики того періоду.

В умовах, які склалися, проблему конституювання третьої форми української державності намагався розв'язати Трудовий конгрес, скликаний 22 січня 1919 р. У прийнятому документі – «Закон про форми української влади» проголошувалося про створення тимчасової Верховної влади Соборної України [7], якими визначалися принципи організації парламенту УНР, що відповідали принципам демократії європейського зразка.

Коли розпочався період Директорії, територія УНР формально охоплювала колишні землі Української держави зі столицею у Києві, але практично існувала лише упродовж грудні 1918 – січня 1919 рр. 22 січня також формально вона поширювалася ще на Галичину, але насправді впродовж 1919–1920 рр. Директорії вдалося контролювати лише північну частину Поділля і Волині, час від часу поширюючи її на деякі інші українські губернії, а інколи і втрачаючи їх майже повністю. Це стало наслідком безперервної війни з більшовиками, білогвардійцями, масовими селянськими рухами (у межах Західноукраїнської Народної Республіки з поляками, окупації півдня України військами Антанти тощо).

Після відновлення УНР, Директорія обрала компромісний шлях – між парламентською демократією та радянською республікою. Він полягав у створенні вертикалі трудових рад: від повітових та губернських на місцях – до Конгресу трудового народу в центрі.

З часу свого проголошення, Директорія мала визначити правовий статус. Проте жодного документа, який встановлював компетенцію і повноваження цього органу, розподіляв обов'язки між директорами, прийнято не було. Фактично Директорія була вищим органом влади, який втілював законодавчу, виконавчу, а іноді й судову владу. Використовуючи сучасну термінологію, її можна визначити як «колегіальну хунту з диктаторською правомочністю» [2, с. 25].

Аналізуючи законодавчу базу УНР періоду Директорії, треба зазначити, що пріоритети у законодавчій діяльності визначали реалії життя, а саме обставини воєнного стану, складна економічна ситуація в країні, не розв'язане земельне питання суттєво впливали на особливості законотворчості.

Незважаючи на відсутність чіткої та сталої програми державного будівництва, у період Директорії прийнято значну кількість нормативно-правових актів демократичного спрямування. І хоча більшість з них не діяла через складні обставини воєнного часу, власне діяльність, спрямована на законодавче врегулювання усіх суспільних відносин, заслуговує на увагу сучасних дослідників.

Першим документом, яким Директорія визначала програму діяльності, була «Декларація Української Народної Республіки, що зробила Директорія», опублікованій 26 (13) грудня 1918 р. у додатку до часопису «Відродження». Вона розпочинається констатацією того, що «Героїчним поривом українського озброєного трудового народу зметено з лиця землі української руйнуюче поміщицько-монархічне панування – гетьманщину» [8]. Декларація повідомляла, що відновлено демократичне самоврядування, закони про справедливе розв'язання земельного питання, верховне порядкування землею перейшло до Директорії, скасовано усі закони гетьманського уряду щодо робітничої політики. Водночас визначено, що «Слідуючим етапом нашої революції є творення нових, справедливих, відповідних до реального відношення сил у державі, соціальних і політичних форм» [9, с. 78].

У спеціальному підрозділі «Кому належить влада?» викладено два принципи проблеми державотворення. Перший – Директорія є тимчасова верховна влада революційного часу. Одержавши на час боротьби силу й право управління державою від першоджерела революційного права, трудящого народу, вона передасть свої повноваження тому ж народові. Другий – Директорія вважала, що право управління й порядкування краєм (Україною – О. Г.) мало належати тим класам, які були основою громадського життя, які творили матеріальні та духовні цінності, кров'ю і життям своїх членів вступили до боротьби з руйнуючими силами сучасного ладу. «Влада в Українській Народній Республіці повинна належати лише класам працюючим – робітничому й селянству, тим класам, що здобули цю владу своєю кров'ю».

У підрозділі «Вся влада трудовому народові», вказано, що «Директорія передає свої права і повноваження лише трудовому народові самостійної Української Народної Республіки». При цьому сформульовані відповідні пропозиції до усіх верств населення: – трудовому селянству від кожної губернії обрати своїх делегатів на Конгрес трудового народу України; – міському робітництву – вибрати від фабрик, майстерень, заводів, контор та інших установ людської праці своїх делегатів на конгрес трудового народу України; – трудовій інтелігенції (освітянам, медикам, службовцям) так само вибрати своїх представників на конгрес трудового народу України. Земельна та промислова буржуазія, що довели господарство краю до повного занепаду, здійснювали терор і насильство, були позбавлені «участі в управлінні країною».

У «Декларації» також йшлося про встановлення робітничого контролю на «переходовому моменті, коли нищиться старий капіталістичний світ і на його руїнах сходять паростки нового всесвітнього ладу», боротьбу зі спекуляцією, проведення соціальних реформ, «яких досягла світова, особливо західноєвропейська трудова демократія». У сфері міжнародних відносин проголошувалась політика «цілковитого нейтралітету і бажання мирного співжиття з народами всіх держав», у галузі внутрішньої політики висувалась мета досягнення національної згоди.

Декларація закликала інтелігенцію, політичні партії всі сили спрямувати на організацію волі народу здійснити великі завдання Республіки.

У «Декларації» констатовано, що частина робітництва неукраїнської національності під час боротьби українського народу з гетьманом ставилась до цієї боротьби з повною активністю, а частина нейтрально. «Директорія гадає, – вказано у «Декларації», – що в боротьбі за визволення всіх працюючих неукраїнське робітництво забуде свою національну нетерпимість і щиро та дружно прилучиться до всього трудового народу України».

Наголошувалося, що в галузі національних відносин Директорія ставить собі за мету національну злагоду і дружнє поєднання трудової демократії всіх націй, що населяють Українську Землю.

У «Декларації» розкриті місце і роль Конгресу трудового народу в процесі подальшого державотворення. По-перше, акцентовано, що конгрес матиме всі верховні права і самостійно вирішувати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки. По-друге, визначено, що Конгрес трудового народу, як революційне представництво організованих працюючих мас, скликається не по удосконаленій формулі виборів, якої додержати зараз неможливо. Надалі, коли настане мирне життя має бути змінений представництвом працюючих мас, обраним по удосконаленій системі виборів, тобто Установчими Зборами.

Важливим кроком на шляху становлення вищих державних органів УНР стали вибори до Конгресу трудового народу України, які проводилися на основі «Інструкції про Вибори до Конгресу Трудового Народу України» від 5 січня 1919 р., затвердженої Директорією. Цей нормативно-правовий акт базувався на «Декларації Директорії УНР» від 26 грудня 1918 р. [12, с. 8].

Відповідно до «Інструкції»: 1) Конгрес Трудового Народу України складався з депутатів, які були обрані з трудового населення (селян, робітників, трудової інтелігенції); 2) позбавлення у виборчому праві осіб (душевнихворих, злочинців, нетрудових класів, військових української республіканської армії); 3) військовий ценз – 21 років; 4) керівні органи – Президія і Секретаріат.

Як орган надзвичайної влади, Директорія упродовж 13 листопада 1918 р. – 22 січня 1919 р. діяла одноосібно і зосереджувала у своїх руках всю повноту законодавчої і виконавчої влади. 12–15 січня 1919 р. на підставі «Інструкції» відбулися вибори до Трудового конгресу народів України. Делегати представляли Київську губернію (надано було 67 місць), Харківську (65), Волинську (61), Подільську (59), Полтавську (58), Чернігівську (54), Херсонську (52), Катеринославську (46), Холмську (19), Таврійську (18) губернії та ЗУНР, тобто Буковину, Галичину і Закарпаття (665 місць). Окремо обиралися делегати від Всеукраїнського залізничного з'їзду (10 осіб). Члени Трудового конгресу представляли не лише території, а й курії з 593 делегатів 337 обиралися від селян, 118 від робітників і 33 – від інтелігенції.

Перша і остання сесія Конгресу трудового народу України відбулася 23–25 січня 1919 р. в присутності майже 300 делегатів від УНР і понад 60-ти від ЗУНР, окрім внутрішніх завдань розглянуто питання злуки ЗУНР з УНР.

3 січня 1919 р. Українська Національна Рада на засіданні у Станиславові урочисто проголосила з'єднання ЗУНР з УНР «в одну водно цілу, суверенну Народну Республіку». Про це рішення Українська Національна Рада та Рада Державного Секретаріату 16 січня повідомили уряд УНР. 22 січня Директорія УНР видала з цієї нагоди окремих Універсал. «Іменем Української Народної Республіки Директорія сповіщає народ український про велику подію в історії нашої української нації. Вітаючи з великою радістю цей історичний крок західних братів наших, Директорія Української Народної Республіки ухвалила таку злуку прийняти ... Одніні воедино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України – ЗУНР (Галичина, Буковина, Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна» [10, с. 249].

Акт Злуки схвалив і «Універсал Трудового Конгресу України», прийнятий 28 січня 1919 р. Універсал проголошував: «Через військові події в Україні Конгрес Трудового Народу України припиняє свої засідання». При цьому заявлено, що «вся вища влада на Україні ... має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддніпрянської України ..., акт з'єднання з якою затверджено на першому засіданні Конгресу 24 сього січня» [11, с. 250].

У прийнятих рішеннях конгрес цілком і повністю схвалив політику Директорії, обережно висловився проти «організації робітничої диктатури», тобто проти радянської влади на Україні. Прийнятий Універсал до українського народу впродовж майже року виконував функції тимчасової Конституції УНР. Отримавши на Конгресі трудового народу України доручення «на владу і оборону країни», Директорія здобувала право на легітимну, нічим не обмежену державну діяльність, тобто диктаторське владування.

Слід зазначити, що компетенція вищих органів влади, зокрема взаємовідносини Ради Народних Міністрів з Директорією і новим головою законодавчо не регулювалися, що негативно впливало на процес функціонування вищих органів УНР. Директорія призначала склад уряду, який

змінювався дуже часто. Очолювали його – В. Чехівський, С. Остапенко, Б. Мартос, І. Мазепа, В. Прокопович, в сфері його повноважень перебували військові, морські, внутрішні, фінансові, судові, продовольчі, земельні, закордонні, освітні, шляхові, мистецькі, релігійні, єврейські, торговельні, промислові, поштові й телеграфні справи.

За нормативно-правовими актами Конгресу трудового народу України встановлювалися вищі державні інститути УНР: 1) Всенародний парламент Великої Соборної Української Республіки; 2) Директорія; 3) Рада Народних Міністрів.

Конгрес трудового народу намагався визначити і затвердити основи державного будівництва в Україні. На цьому шлях до парламентаризму, закладений ще ЦР, закінчується. Політичні умови не дали можливості Директорії здійснити на практиці проголошені у Декларації положення.

28 січня 1919 р. на останньому засіданні Конгресу трудового народу України прийнято «Універсал Трудового Народу України» та постанова «Про форми влади на Україні», чим здійснено спробу визначити та закріпити вищі органи влади УНР [7, арк. 25 зв.].

В умовах ускладнення воєнної обстановки, Конгрес визнав за необхідне припинити на деякий час свою роботу. При цьому в універсалі сформульовані принципи державної структури в Україні на період вимушеної перерви в його роботі. З урахуванням цього в універсалі сформульовані такі положення: вся влада на Україні, на час перерви засідань трудового Конгресу належить Директорії, котра доповнюється представником від Наддністрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою затверджено на першому засіданні Конгресу 24 січня 1919 р.; виконавча влада доручалася Раді Народних Міністрів, яка відповідала за свою роботу перед трудовим Конгресом, а на час перерви його засідань, перед Директорією УНР; влада на місцях здійснювалася представниками уряду республіки, які мали працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губернських трудових Рад, які складалися пропорційно із представників селянства і робітників [13].

Згідно із постановою «Про форми влади на Україні» Директорія визначалася вищою владою до наступної сесії Конгресу Трудового Народу України. Директорії надавалися такі повноваження: 1) законодавчі; 2) виконавчі; 3) установчі; 4) представницькі; 5) головнокомандування українськими військовими з'єднаннями [7, арк. 25 зв.].

Директорія отримала право приймати закони, які мали затверджуватися на найближчій сесії Конгресу. Закон установлював сесійну роботу Конгресу. В міжсесійний період мала працювати президія Конгресу, функції якої взагалі не були визначено.

Закон передбачав утворення при Директорії різних комісій із числа делегатів: оборони, культурно-просвітницької, земельної, бюджетної, закордонних справ, харчових справ, конституційно-адміністративної (для виборів у парламент). Кожна комісія повинна була наглядати за одним чи декілька міністерствами. У Законі відмічалася, що «комісії утворилися для полегшення законодавчої діяльності» [14, с. 15].

У зв'язку із наступом більшовицьких військ 5 лютого 1919 р. Директорія залишила Київ, а 12 листопада 1919 р. фактично припинила існування, оскільки відповідно до «Закону про Тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в УНР» запроваджувалося одноосібне керівництво С. Петлюри всіма органами УНР [8].

Оцінюючи законодавчу діяльність Директорії в цілому, необхідно відзначити непослідовність і відсутність чіткої програми правового реформування, що і в державному будівництві. 14 лютого 1919 р. Директорія затвердила тимчасовий Закон «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці», у якому була зроблена ще одна спроба визначити правовий статус Директорії та уряду. Відповідно до нього, підготовка законопроектів покладалася на міністерства. Після схвалення Радою Народних Міністрів вони виносилися на затвердження Директорії [15, арк. 100–101 зв.].

У серпні 1919 р. Директорія повернулася до ідеї парламентаризму та загального виборчого права, що й проголошено у декларації 12 серпня 1919 р. 14 лютого 1920 р. уряд затвердив новий «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР», який передбачав скликання не пізніше 1 травня 1920 р. парламенту під назвою «Державна Народна Рада». До скликання цього органу Директорія мала здійснювати свої повноваження через Раду Народних Міністрів. Однак цей закон не було затверджено С. Петлюрою, головою Директорії.

12 листопада 1920 р. С. Петлюрою затвердив закони «Про тимчасове верховне управління», «Порядок законодавства в УНР» і «Про Державну Народну владу УНР», у яких йшлося про поступовий перехід від парламентської – до президентсько-парламентської форми правління.

Першим із них підтверджено, що «... вся Верховна Влада безпосередньо належить Народові і виявляється через Парламент, скликаний на підставі загального, рівного, таємного, безпосереднього і пропорціонального виборчого права, без різниці пола, національності і віри ...» [16]. Закон до часу ухвалені народним представництвом повної Конституції встановлював три

гілки влади: Директорію, Державну Народну Раду і Раду Народних Міністрів. Вищим органом вважалася Директорія, що затверджувала ухвалені Державною Народною Радою закони. Законопроекти мали розроблятися Радою Народних Міністрів і вноситися у Президію Державної Народної Ради. Закони затверджував Голова Директорії. Вони оголошувалися у «Віснику Державних законів». Проте до часу прийняття цього закону Державної Народної Ради ще не існувало і положення про неї мало швидше абстрактне значення. У зв'язку з цим параграф 14 проголошував: «До скликання Державної Народної Ради всі права й обов'язки покладаються на Раду Народних Міністрів». Закон визначав права міністрів у сферах життя, що належали до компетенції відповідних міністерств. Визначено, що Раду Народних Міністрів, до складу якої входять всі міністри або керуючі міністерствами та Державний Секретар (з правом дорадчого голосу) формує її голова. Встановлено, що Рада Народних Міністрів за свою діяльність відповідає перед Державною Народною Радою.

12 листопада 1920 р. С. Петлюра затвердив «Закон про Державну Народну Раду Української Народної Республіки», що визначав її структуру, повноваження та методи функціонування [16]. У ньому були розділи: про Державну Народну Раду та її склад, особисті права членів Державної Народної Ради, порядок скликання сесії та вибори президії, про її компетенцію. У цьому розділі згадувалося про Вищий Суд Республіки. Закон також мав розділи про порядок ведення справ, відкритість засідань, внутрішній устрій тощо. До закону долучався додаток, що визначав кількість квоти на представництво у різних політичних партій, в тому числі більшовиків, боротьбистів, РСДРП і неополітичних організацій.

Законом визначено, що до скликання парламенту законодавча влада в УНР належить Державній Народній Раді – тимчасовому органу народного представництва з широкою компетенцією (схвалення законів, бюджету; контроль за діяльністю уряду; розгляд і затвердження міжнародних угод; розглядати і приймати рішення з проблем розвитку економіки, культури, прав і соціального забезпечення громадян.

Характерно, що у підрозділі «Особисті права членів Державної Народної Ради» вказано, що: а) вони користуються всіма правами і виконують свої обов'язки тільки особисто; б) за свої погляди та міркування, висловлені при виконанні своїх обов'язків на засіданнях Державної Народної Ради кожен відповідає тільки перед нею; в) вони не можуть купувати, ані орендувати державного добра, працювати в державній установі, одержувати будь-яку державну концесію [16].

Реалізуючи реформу судової системи, Директорія фактично повернула систему судочинства на ті засади, визначені Центральною Радою. Правоохоронні й репресивні функції, на підпорядкованих Директорії землях, здійснювали загони народної міліції та Кіш охорони громадського ладу.

21 грудня 1918 р. Директорія ухвалила: «Суд на території Української Народної Республіки проводиться іменем УНР». 2 січня 1919 р. приймається Закон «Про скасування закону колишнього гетьманського уряду від 8 липня 1918 р. відносно утворення Державного Сенату», «Про відновлення діяльності Генерального Суду, під назвою «Найвищий Суд Української Народної Республіки» на підставі Закону Центральної Ради від 2 грудня 1917 р., «Про скасування призначень на посади в Державному Сенаті та про призначення первісного складу Найвищого Суду УНР» [17, арк. 9 зв.]. Згідно із Законом, скасовувався Державний Сенат, а особи, які займали у ньому визначені штатами посади, звільнялися, якщо вони не отримували нового призначення. Відновлювався Генеральний Суд, який перейменувався у Найвищий Суд. Він складався із трьох департаментів: цивільного, карного й адміністративного. Однак найвищий судовий орган не функціонував впродовж існування Директорії, оскільки вона постійно була змушена воювати зі своїми численними ворогами.

9 січня 1919 р. приймається Закон «Про тимчасові правила обрання присяжних засідателів». Вони призначались «з чергових списків, що їх складено на 1917 рік» [18, арк. 35]. 24 січня 1919 р. прийнято Закон «Про скасування закону колишнього гетьманського уряду від 8 липня 1918 р. «Про Судові Палати та Апеляційний Суд, про звільнення з посад в Судових Палатах» і «Про затвердження штатів Київського Апеляційного Суду». Слід зазначити, що в апеляційних судах, що відновлювалися, зберігалася діловодство, яке визначалося в «Учрежденных Судебных Установлений» Російської імперії [17].

З огляду на воєнний стан значну увагу приділено становленню військових судових інституцій. 22 листопада 1918 р. С. Петлюра підписав «Наказ про створення військових польових судів». Військові польові суди діяли у складі прокурора, двох старшин, двох козаків та секретаря. Цим наказом визначено компетенцію військових польових судів. Згідно із наказом» від 20 грудня 1918 р. утворено такі військові польові суди: а) перший при коменданті м. Києва; б) другий при штабі Першої січової дивізії.

За цим нормативним актом склад військових польових судів був таким: голови – військового правника та двох дійсних і двох запасних членів. 26 січня 1919 р. на території УНР усі військові польові суди скасовано. Замість них утворено надзвичайні військові суди.

26 січня 1919 р. приймається Закон «Про надзвичайні військові суди». Згідно із цим Законом, на усій території держави проголошувався воєнний стан. Цей Закон, разом зі змінами, регулював підсудність судів, їх склад, права та обов'язки сторін, питання забезпечення їх діяльності. Відповідно до статті 9 Закону надзвичайним військовим судам передавалися всі військові і цивільні особи у випадках вчинення ними злочинів, про що оголошувалось окремим наказом по військовим частинам та людності [17, арк. 17 зв.].

Для розгляду справ, що не були підсудні надзвичайним військовим судам, поряд з цим у військових частинах утворювалися штабні суди. Правовою основою їх діяльності стали Закон «Про організацію військових судових інстанцій та їх компетенцію» від 21 травня 1918 р. та Закон «Про підсудність військовим судам» від 30 травня 1918 р., з деякими змінами, які були внесені відповідним Законом від 21 квітня 1920 р. [19, арк. 49].

Незважаючи на наявну законодавчу базу, судова система УНР в період Директорії не виконувала завдань, поставлених перед нею. Головна причина полягала у тому, що на території УНР велися безперервні бойові дії, які не давали можливості реалізувати на практиці законодавчо закріплені положення. Також ускладнювала законодавчу роботу відсутність достатньої кількості кваліфікованих спеціалістів, що суттєво вплинуло на якість законодавчої діяльності. Обставини воєнного часу також визначили значну каральну спрямованість законодавчих актів, суворість покарань.

У фінансовому законодавстві чітко простежується державна концепція регулювання фінансів. Так, 6 січня 1919 р. Директорія видає Закон «Про державну грошову одиницю». Основним платіжним засобом на території УНР була гривня, яка містила 8,712 часток золота. Російські грошові одиниці (керенки, кредитні білети) позбавлялись права бути засобом купівлі-продажу, встановлювався обмінний курс, а також визначався термін дії російських грошових одиниць [17, арк. 5].

Фінансову основу будь-якої держави становить державний бюджет. 24 січня 1919 р. вищий законодавчий орган видає постанову «Про зміну на час військового стану деяких артикулів комерційних правил для провадження державних видатків». Згідно з якою, усі видатки поділялися на дві групи: звичайні і військового фонду.

На військовий фонд призначалися бойові видатки, а також видатки призначені на інші види боротьби за незалежність УНР. Згідно із наказом міністра фінансів 1 лютого 1919 р. створено бюджетну комісію для з'ясування стану прибутків і видатків [20]. Від 26 січня 1919 р. видано Закон «Про зміну порядку нарахування пені за невчасний внесок до скарбу податків: поземельного з колишніх приватних землевласників, з нерухомого майна в містах та містечках, промислового, податку та на приріст прибутків». Згідно з яким, визначався розмір пені залежно від суми недоплати.

Незважаючи на законодавче закріплення основ фінансової політики, закони про національну грошову валюту, про оподаткування, про розпис державних видатків і взагалі фінансова реформа не дали очікуваних результатів.

Серед багатьох найважливіших питань державного будівництва перед Директорією УНР гостро постала проблема формування української армії, яка змогла б забезпечити захист здобутків української революції. 24 листопада 1918 р. С. Петлюра підписав «Наказ Армії УНР», параграфом першим якого проголошено створення республіканських Збройних Сил «для захисту всього трудового народу і для оборони Української Народної Самостійної Республіки». Для реалізації цього завдання 27 листопада 1918 р. прийнято Закон «Про мобілізацію». Але через відсутність військової структури установ і заходів для її проведення, мобілізація не мала успіху [21, арк. 1]. За цим Законом, на військову службу призивалися чоловіки 1893–1898 рр. народження та старшини – лікарі, військові урядовці – до 50 років.

Україна була аграрною країною, де частка сільського населення сягала 80 %, тому від того наскільки вдало буде розв'язане земельне питання залежала подальша доля Директорії, адже від його вирішення забезпечувало соціальний мир та консолідацію суспільства.

У питанні щодо регулювання земельних відносин Директорія дотримувалася принципу соціалізації землі, що було продовженням традицій земельної політики ЦР. 15 грудня 1918 р. проголошено «Розпорядження Директорії УНР про землю», яке передавало Директорії верховне порядкування земельним фондом держави. Основи майбутнього земельного законодавства закладено у «Декларації» Директорії від 26 грудня 1918 р., в якій проголошена радикальну земельну реформу. Для проведення якої утворювалися народні земельні управи.

8 січня 1919 р. видається Закон «Про землю УНР», в основу якого покладено виправлений закон ЦР від 18 січня 1918 р. Згідно із яким, на місцеві і центральні органи адміністрації покладалося: а) утворення запасного земельного фонду з земель сільськогосподарського призначення; б) забезпечення громадянам їх прав користування землею та переслідування самовільного захоплення землі; в) охорона природних багатств землі від виснаження і вживання заходів до зростання цих багатств; г) сприяння розвитку гуртового хліборобства і сільськогосподарських промислів.

18 січня 1919 р. прийнято Закон «Про додаткове наділення землею козаків Української Народної Армії». Відносно до положень цього закону всі військовослужбовці діючої армії Директорії, крім 5–6 десятин, отримували додаткову ділянку в 1–2 десятини, а також могли отримати з Державної скарбниці «безповоротну позику в розмірі 2000 грн. та процентну позику на 5 років ще на суму 2000 грн.» [22]. Зрадники та дезертири були позбавлені усіх цих пільг.

Незважаючи на проведену роботу з метою розв'язання земельного питання, підготовлені та затверджені основні земельні акти – Земельний Закон, Закон про додаткове наділення землею військовослужбовців [23, арк. 10], а також загальний план проведення земельної реформи – мали декларативний характер і приймалися для послаблення соціальної напруги.

Період Директорії можна визнати найскладнішим періодом становлення УНР. У той час, коли Директорія прийшла до влади, на території України зберігали чинність закони колишньої Російської імперії й Тимчасового уряду, законодавство ЦР та Гетьманщини. До цього переліку слід додати й законотворчість радянської влади. Таким чином, основною проблемою, з якою одразу ж довелося зіткнутися Директорії, стала проблема колізій з цими попередніми системами законодавства.

За принципами організації і формування органів вищої державної влади Директорія зразка 1920 р. фактично мало чим відрізнялася від Гетьманату 1918 р. Система державного управління Директорії трансформувалася із соціалістичних «трудових рад» в авторитарне правління з ознаками перетворення його в президентську республіку. Особливість системи державного управління полягала в тому, що, попри задекларованість «трудового принципу» чи принципу загального виборчого права, визначальними завжди залишалися авторитарні методи правління. Постійні побіжні заходи і дії диктували відповідні воєнному часу методи державного правління Директорії і не давали можливості створити сталу його систему.

Однак усе зроблене Директорією УНР в плані конституційного процесу свідчить про значні якісні зрушення і в сутності самої форми української державності. Від фактично більшовицьких соціально-економічних гасел і «трудового принципу» пройдено шлях до ствердження ліберально-демократичних ідей: на рівні з іншими формами власності зберігалася приватна власність, легітимізувалися загальне виборче право і гарантії прав людини.

Така трансформація поглядів проходила, зокрема, і під впливом консервативних ідей. Так, серед інших принципів державного устрою закладалася унітарність та авторитаризм. При збереженні цієї тенденції поєднання соціального радикалізму УНР і консерватизму Гетьманату в період Директорії цілком можливим було створення такої національної ідеї, яка змогла б згуртувати навколо себе всі соціальні верстви тогочасного суспільства.

Державотворчі процеси Директорії як колективного органу УНР внаслідок воєнних баталій, стихійного селянсько-повстанського руху, більшовицької «червоної» та «білої» денікінської інтервенції, воєнного і політичного відкритого тиску з боку Антанти та білої Польщі до літа 1920 року поступово були зведені нанівець.

Отже, прихід Директорії до влади не приніс миру в Україну. Всупереч логічному продовженню розвитку державотворчого процесу, Директорія не скликала ЦР, не запровадила в життя Конституцію УНР і не відновила попереднього законодавства. Звичайно, це зумовлено не лише об'єктивними чинниками. Невизначеність в питаннях щодо подальшого політичного і соціально-економічного розвитку УНР в умовах вкрай несприятливої зовнішньополітичної ситуації ставила під сумнів подальше існування УНР.

Хоча Українська держава не змогла утвердитися, її існування у таких складних умовах, плідна державотворча та законодавча діяльність суттєво вплинули на подальшу долю української національної державності. Період Директорії – це ще один історичний етап у правовому будівництві незалежної держави. Відсутність чіткої політичної і правової програми, війна, економічна розруха, відсутність єдності в уряді, недостатній рівень професіоналізму, зовнішня та внутрішня інтервенції, прорахунки й протистояння українських політичних сил – це ті чинники, які призвели до краху УНР доби Директорії. Аналіз законодавчої діяльності УНР свідчить, що особливо негативно на неї вплинула відсутність чіткої процедури підготовки й прийняття законопроектів. Багато з них мали декларативний характер, містили загальні принципи.

Це був черговий етап розвитку українського суспільства і держави, без нього утворення незалежної України було б неможливим, тому не можна не погодитися з І. Лисяком-Рудницьким

щодо того, що українська революція «не досягла своєї остаточної мети, але вона внутрішньо переродила суспільство України, вона створила Україну як модерно політичну націю. На цьому фундаменті з того часу розвивається все подальше українське життя» [1, с. 461]. Поряд з поразкою цей час для українського народу був періодом і певних досягнень. Українська революція 1917–1920 рр. сприяла накопиченню досвіду в боротьбі за незалежність. Зросла національна свідомість, значна частина українського народу впевнилася у власних силах.

Список використаних джерел

1. Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Історичне есе. К., 1994. Т. 2. 200 с.
2. Донцов Д. За яку революцію (1917–1957 рр.). Торонто: Ліга визволення України, 1957. 78 с.
3. Гай-Нижник П., Лейберов О. УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918–1919 рр.). Ніжин, 2013. 214 с.
4. Стахів М. Україна в добу Директорії УН. У 7 томах. Торонто: Наукове товариство ім. Шевченка, 1962. Т. 1. 272. с. 6. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. У 2-х томах, 3-х частинах. Том 1 / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2006. 687 с.
7. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). Ф. 1065. Оп. 1. Од. зб. 2 «а». 8. Відродження. 26 грудня 1918. 9. Радченко Л. О. Сучасна історіографія національно-демократичної революції в Україні 1917–1920 рр. Харків, 1996. 165 с.
10. Солдатенко В. Ф. Українська революція: концепція та історіографія. К.: «Книга пам'яті України», 1997. 416 с.
12. Музыченко П. П. История государства и права Украины. К.: «Знання», КОО, 2003. 500 с.
13. Універсал Трудового Конгресу України // Сучасність. 1983. Том 1.
14. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 260 с.
15. ЦДАВО України. Ф. 1065. Оп. 1. Спр. 285»а». 16. Збірник нормативно-правових актів з питань громадянства України (1915–2000 рр.). К., 2000. 384 с.
17. ЦДАВО України. Ф. 1075. Оп. 2. Од. зб. 53. 18. Там само. Ф. 118. Оп. 2. Од. зб. 88. Арк. 35. 19. Там само. Ф. 1429. Оп. 2. Спр. 4. 20. Вісник Державних Законів для всіх земель УНР. 1919. Вип. 3. 23 січня. 21. ЦДАВО України. Ф. 2537. Оп.2. Од. зб. 8. 22. Там само. Ф. 1429. Оп. 4. Од. зб. 4. 23. Там само. Ф. 1429. Оп. 5. Од. зб. 6.

References

1. Lysiak-Rudnytskyi I. Ukrainka revoliutsiia z perspektyvy sorokalittia [Ukrainian Revolution from the Perspective of the Fortieth]. Istorychne ese. K., 1994. T. 2. 200 s.
2. Dontsov D. Za yaku revoliutsiui (1917–1957 rr.) [For what revolution (1917–1957)]. Toronto: Liha vyzvolennia Ukrainy, 1957. 78 s.
3. Hai-Nyzhnyk P., Leiberov O. UNR u period Dyrektorii: poshuk modeli derzhavnoho ustroiu (kinets 1918–1919 rr.) [UPR in the period of the Directory: the search for a model of the state system (the end of 1918–1919)]. Nizhyn, 2013. 214 s.
4. Stakhiv M. Ukraina v dobu Dyrektorii UN [Ukraine during the day of the Directorate of the UN]. U 7 tomakh. Toronto: Naukove tovarystvo im. Shevchenka, 1962. T. 1. 272. s. 6. Dyrektorii, Rada Narodnykh Ministriv Ukrainskoi Narodnoi Respubliky. Lystopad 1918 – lystopad 1920 pp. [Directory, Council of People's Ministers of the Ukrainian People's Republic. November 1918 – November 1920]; Dok. i materialy. U 2-kh tomakh, 3-kh chastynakh. Tom 1 / Uporiad.: V. Verstiuk (kerivnyk) ta in. K.: Vydavnytstvo imeni Oleny Telihy, 2006. 687 s.
7. TsDAVOU. F. 1065. Op. 1. Od. zb. 2»а». 8. Vidrozhennia. 26 hrudnia 1918. 9. Radchenko L.O. Suchasna istoriografiiia natsionalno-demokratychnoi revoliutsii v Ukraini 1917–1920 rr. [Contemporary Historiography of the National-Democratic Revolution in Ukraine 1917–1920]. Kharkiv, 1996. 165 s.
10. Soldatenko V.F. Ukrainka revoliutsiia: kontsepsiia ta istoriografiiia [Ukrainian Revolution: Concept and Historiography]. K.: «Knyha pamiati Ukrainy», 1997. 416 s.
12. Muzychenko P. P. Istoriya gosudarstva i prava Ukrainy [History of State and Law of Ukraine]. K.: «Znannia», KOO, 2003. 500 s.
13. Universal Trudovoho Konhresu Ukrainy [Universal of the Labor Congress of Ukraine]. Suchasnist. 1983. Tom 1.
14. Myronenko O. M. Vytoky ukrainskoho revoliutsiinoho konstytutsionalizmu 1917–1920 rr. Teoretyko-metodolohichni aspekt [Origins of Ukrainian Revolutionary Constitutionalism 1917–1920. Theoretical and Methodological Aspect]. K.: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2002. 260 s.
15. TsDAVOU. F. 1065. Op. 1. Spr. 285»а». 16. Zbirnyk normatyvno-pravovykh aktiv z pytan hromadianstva Ukrainy (1915–2000 rr.). K., 2000. 384 s.
17. TsDAVOU. F. 1075. Op.2. Od. zb. 53. 18. TsDAVOU. F. 118. Op.2. Od. zb. 88. Ark. 35. 19. TsDAVOU. F. 1429. Op. 2. Spr. 4. 20. Visnyk Derzhavnykh Zakoniv dlia vsikh zemel UNR. 1919. Vyp. 3. 23 sichnia. 21. TsDAVOU. F. 2537. Op.2. Od. zb. 8. 22. TsDAVOU. F. 1429. Op. 4. Od. zb. 4. 23. TsDAVOU. F. 1429. Op. 5. Od. zb. 6.

Oleksandr Grybenko

STATE-PROCESSING PROCESSES IN LEGISLATIVE ACTS OF THE DIRECTORY OF THE UNR: HISTORICAL ASPECT

The author in this scientific article investigates the legal framework on the status of development and activity of the highest authorities for the day of the Directory of the UPR.

Key words: «Declaration», «Instruction», Directory, Council of People's Ministers, General Court of Ukraine.