

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОНГРЕСУ ТРУДОВОГО НАРОДУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF THE CONGRESS OF THE WORKING PEOPLE IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF THE DIRECTORY ERA

У статті проаналізовано організаційно-правовий статус Конгресу Трудового народу Української Народної Республіки доби Директорії та його місце в структурі державної влади. Мета статті – аналіз правового статусу Конгресу Трудового народу України, його функцій та повноважень, місця в системі державного управління в період другої Української Народної Республіки доби Директорії. Автор вважає, що діяльність Конгресу Трудового народу у 1919 р. є важливою віхою в становленні українського парламентаризму. При написанні роботи використано загальнонаукові методи наукових досліджень: синтезу, індукції, дедукції, статистики. Основними методами дослідження стали методи, що є характерними для історичної науки та досліджень у сфері публічного управління та адміністрування. Так, при написанні статті для розуміння явищ і процесів державно-правової сфери та історично-правових процесів з урахуванням закономірностей зв'язків і суспільно-політичних відносин органів державної влади та політичної еліти періоду Української народної республіки (УНР) доби Директорії використовувався принцип детермінізму. Спеціальний метод історико-правового дослідження допоміг виявити причинно-наслідкові зв'язки й закономірності розвитку державного будівництва органів влади УНР доби Директорії. Аналіз організаційно-правового статусу Конгресу Трудового народу України проходив з використанням методів структурно-функціонального та системного аналізу, які були спрямовані на встановлення місця та повноважень даного органу влади в системі публічного управління другої УНР. Джерельною базою наукового дослідження стали нормативно-правові акти, які з одного боку визначали організаційно-правовий статус Конгресу, з іншого були прийнятті ним в процесі державного будівництва.

У статті показано, що конгрес формувалася за куріальною системою з певних категорій суспільних груп та визначеною кількістю депутатів від адміністративно-територіальних одиниць. На думку автора, це був передпарламент, який зафіксував структуру державної влади та прийняв важливі нормативно-правові документи, які стали основою для розбудови державних органів та вертикалі влади в УНР доби Директорії. «Закон про форму влади» від 28 січня 1919 р. став тимчасовою Конституцією Української Народної Республіки, у якій Конгрес Трудового народу України зазначався як найвищий орган законодавчої влади.

Скликання Конгресу стало спробою закладення в системі державного будівництва Української Народної Республіки традиції демократичної парламентської республіки. Однак, через складні зовнішні умови існування української державності, внутрішні протиріччя другій Українській Народній Республіці так і не вдалося відійти від повної

влади Директорії як тимчасової верховної влади революційного часу, а отже від традиції революційної диктатури.

Ключові слова: Конгрес Трудового народу України, Українська Народна Республіка, Директорія, державне будівництво, організаційно-правовий статус.

The article analyzes the organizational and legal status of the Congress of the Working People of the Ukrainian People's Republic of the Directory era and its place in the structure of the vertical of state power. The purpose of the article is to analyze the legal status of the Congress of the Working People of Ukraine, its functions and powers, the place in the system of public administration during the second Ukrainian People's Republic of the Directory era. The author believes that the activities of the Congress of the Working People in 1919 are an important milestone in the formation of Ukrainian parliamentarism.

In writing the work used general scientific methods of research: synthesis, induction, deduction, and statistics. The main research methods are methods that are characteristic of historical science and research in the field of public administration. For example, the principle of determinism was used in writing the article to understand the phenomena and processes of the state-legal sphere and historical-legal processes taking into account the laws of relations and socio-political relations of state authorities and political elite of the Ukrainian People's Republic (UPR). A special method of historical and legal research was used to help identify the cause-and-effect relationships and patterns of state building of the UPR-era authorities, namely the Congress of the Working People and its legal status in the system of government. The analysis of the organizational and legal status of the Congress of the Working People of Ukraine was carried out using the methods of structural-functional and systematic analysis, which were aimed at establishing the place and powers of this authority in the public administration of the second UPR.

The source of scientific research was the legal acts, which on the one hand determine the status of the organizational and legal congress, on the other hand adopted by him in the process of state building.

According to the author, this was the pre-parliament, which fixed the structure of state power and adopted legal documents, which became the basis for the development of state bodies and vertical power in the UPR era of the Directory. The Law on the Form of Power of January 28, 1919, became the provisional Constitution of the Ukrainian People's Republic, in which the Congress of the Working People of Ukraine was mentioned as the highest legislative body. The convening of the Congress was an attempt to establish the tradition of a democratic parliamentary republic in the system of state building of the Ukrainian People's Republic.

УДК 352.07(477)«1917/1921»
DOI <https://doi.org/10.32843/2022.28.3>

Кушко І.С.

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

However, due to difficult external conditions of Ukrainian statehood, internal contradictions, the second Ukrainian People's Republic did not manage to move away from the ruling power of the Directory as a temporary supreme power of

the revolutionary time, and thus from the tradition of revolutionary dictatorship.

Key words: Congress of the Working People of Ukraine, Ukrainian People's Republic, Directory, state building, organizational and legal status.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Антидемократична політика П. Скоропадського призвела до зростання опозиції серед політичних партій, що спонукало до створення Українського національного союзу, який під час повстання передав усю повноту влади тимчасовому органу – Директорії. В «Оповідненні Директорії УНР» зазначалося, що Директорія має скликати передпарламент із народних делегатів для вирішення державних і громадських завдань [1, с. 382]. З поваленням влади гетьмана і отриманням влади на всій території України Директорія приступила до пошуку ефективних шляхів творення вертикалі державного апарату та пошуку власної моделі державотворення. Перед Директорією постала проблема – скликання Конгресу Трудового народу України та узаконення своєї влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом значно збільшилась увага до питань українського державотворення та становлення органів публічного управління доби української революції 1917 – 1920 рр. Серед вітчизняних дослідників слід відзначити: Ж. Дзейко, Д. Яневський, О. Копиленко, М. Копиленко, О. Малюта, К. Лук'янець, О. Павлишин, а також мемуари депутата Трудового конгресу, прем'єр-міністра Ради Народних Міністрів, голови Директорії П. Христюка, І. Мазепа, В. Винниченка. Автор користувався нормативно-правовими документами, а саме: законами, універсалами, відозвами, інструкціями: «Інструкція про вибори до Конгресу трудового народу України», «Декларація Директорії Української народної республіки», «Про форму влади на Україні» та «Універсал Трудового конгресу до українського народу».

Метою статті є проаналізувати правовий статус Конгресу Трудового народу України, його повноваження та місце в системі державного управління в період Української народної республіки доби Директорії.

Виклад основного матеріалу дослідження. У грудні 1918 р. проведено державну нараду у м. Вінниці на якій були присутні представники провідних політичних партій, що вирішували форму державного устрою Української народної республіки доби Директорії. Кожна політична сила виступала за свою форму державного устрою. За спогадами голови Директорії В. Винниченка обрано за основу

«трудоий принцип». Вищим органом влади має бути Конгрес Трудовий народу України. На основі цієї наради опубліковано «Декларацію Директорії Української народної республіки» [3], відповідно до якої селяни, робітники, трудова інтелігенція вибирали своїх представників до законодавчого органу. Механізми проведення виборів мали опублікувати пізніше у вигляді інструкції. У повноваження конгресу входило вирішення питань соціального, економічного та політичного характеру. Трудовий конгрес мав вирішити одне із найважливіших питань державотворення, зокрема затвердження державного устрою та структури вертикалі державної влади УНР доби Директорії [1, с. 392–395].

За своїм характером «Декларація Директорії Української народної республіки» була дискримінаційною щодо непрацюючих класів, буржуазії та промислової еліти, їх не було включено до складу конгресу, а також вони не впливали на управління та розбудову держави, що негативно позначилися на розвиток Української республіки в подальшому.

5 січня 1919 р. було оприлюднено «Інструкцію про вибори до Конгресу Трудового народу України», за якою мали обиратися 593 депутати. Право голосу мали громадяни України, які досягли 21 року. Виборче право громадян не обмежувалося по статі, віросповіданні, етнічній приналежності. Інструкція, яка була оприлюднена після декларації, змінювала систему виборів. Директорія в інструкції затверджувала куріальну виборчу систему¹. Куріальна система в Українській республіці доби Директорії включала представників тільки певних соціальних груп, а саме селяни – 377 депутатів, робітники – 118 депутатів, трудова інтелігенція – 33 депутата, а також прописувалася максимальна кількість делегатів від адміністративно-територіального устрою УНР доби Директорії [1, с. 406–412]. Відповідно до нормативно-правових документів, скликання конгресу мало відбутися 22 січня 1919 р. у місті Київ. Для обрання делегатів мали утворюватися повітова, губерньська та головна комісії, під егідою яких проводилися вибори.

¹ Куріальна виборча система – система виборів до представницьких органів влади та органів місцевого самоврядування. У широкому розумінні термін поширюється на всі системи нерівних виборів, в яких носії активного виборчого права групуються за становими, майновими, національними ознаками або за комбінаціями їх.

До складу повітової комісії мали входити повітовий комісар або його помічник, а також по два представники від селянської спілки та народного кооперативу. Губернська комісія укомплектовувалася з губернського комісара або його помічника та по два представники від професійних робочих союзів і по одному представнику від селянської спілки й губернського центрального органу народного кооперативу. Головна комісія складалася з представника Міністерства внутрішніх справ і по одному представнику від кожної категорії депутатів. В обов'язки цих комісій входили наступні повноваження: контроль та нагляд за проведенням виборів у губернських і повітових з'їздах; надання правової допомоги у проведенні виборів, виписування посвідчення депутатам; контроль за коштами виділених органами виконавчої влади УНР на організацію та проведення виборів [1, с. 406–412].

Голови повітової, губернської та головної комісії обиралися на самих засіданнях. Правомочними ці зібрання вважалися, якщо на них було три члени комісії. На першому зібранні мала обиратися президія.

Для чіткого розуміння, що таке Конгрес Трудового народу України, громадянам Української народної республіки було розроблено листівку, у якій у зрозумілій і доступній формі без юридичної термінології подавалася інформація про конгрес, як законодавчий орган УНР доби Директорії. Листівка складалася із блоків: ««Що ж таке Трудовий конгрес, з кого він буде складатися і що він буде робить?», «Скільки депутатів повинно бути вибрано з усієї України до Трудового Конгресу?», «Як треба вибирати депутатів до Трудового Конгресу?», «Скільки треба обрати депутатів до Трудового Конгресу від селян, робітників і трудової інтелігенції по кожній губернії окремо?»». Директорія забезпечила комунікування влади та населення, пояснюючи зрозумілою мовою, що таке Трудовий конгрес, і закликаючи населення голосувати за своїх депутатів й не ігнорувати вибори [6, с. 112–113].

Ще до початку скликання конгресу відбулися суперечки між цивільною та військовою адміністрацією. Військові хотіли ввести військову диктатуру та запропонували її очолити В. Винниченку. Цю інформацію ми знаходимо у спогадах Є. Коновальця: «З одного ж боку, ми дуже добре знали, що кожний рішучий крок з нашого боку в якій-небудь важливішій справі ширшого характеру будуть вважати, як бажання військових втручатися не в свої справи. Тому тим гарячіше бажали ми собі, щоб ми не були змушені вічно наказувати, а тільки щоб самі одержували від когось накази.

Але що ж, було п'ять директорів, які ставили величезні вимоги до січових стрільців і до київської команди... З другого боку, антагонізм між головою Директорії та головним отаманом довів до того, що ми взагалі не знали, кого треба слухати» [5, с. 122]. На що негативно відреагував про військових В. Винниченко: «В той час, коли майже кожний старшина (не кажучи вже про отаманів) мав для себе, для своєї жінки, для родичів і знайомих один або декілька автомобілів, члени правительства, міністри часто мусили ходити пішки, бо в них перший ліпший офіцер міг на вулиці одняти автомобіля, не звертаючи ніякої уваги на посвідчення й протести міністра» [3, с. 239].

Конгрес мав розпочатися 22 січня 1919 р. у м. Київ. До відкриття сесії відбулися міжфракційні наради депутатів, що входили до конгресу. Вони вирішували питання щодо того, що буде розглядатися на сесії, затверджуючи порядок денний. В. Винниченко записав у своїх мемуарах, що є три можливі шляхи розвитку політичної ситуації в державі: по-перше, це утворення військової диктатури; по-друге, диктатура пролетаріату за радянським зразком; по-третє, продовження курсу Директорії [8, с. 201].

Основними питаннями, які були розглянуті на порядку денному Конгресу Трудового народу України, були наступні:

- затвердження Акту соборності України;
- заслуховування звітів Директорії та Ради Народних Міністрів;
- виступи лідерів політичних партій;
- затвердження закону «Про форму влади на Україні» та «Універсал Трудового конгресу до українського народу» [10, с. 22].

У перший день пленарного засідання був прийнятий Акт злуки УНР та ЗУНР. Ця подія стала важливою в процесі державотворення та становлення органів державної влади. Вона підсумувала прагнення політичної еліти об'єднатися в одну державу для боротьби за одну єдину Соборну Україну. Західноукраїнська народна республіка була включена до складу УНР на правах автономії Західної області УНР (ЗО УНР), це було пов'язано із зовнішньополітичною ситуацією. Західна область УНР зберегла за собою уряд й адміністрацію.

За спогадами І. Мазепи зазначено, що в роботі конгресу найбільшу роль відігравали сорок депутатів фракції УСДРП, а також делегати Галичини. Негативне у роботі делегатів Західної України було те, що вони не розуміли політичної і економічної ситуації Наддніпрянської України. Під час першої сесії конгресу об'єднавчим фактором стала політична позиція УСДРП і майже всі делегати голосували за їхні резолюції [7].

У наступні дні роботи Трудового конгресу було прийнято нормативно-правові документи щодо державного устрою Української народної республіки доби Директорії, а саме: закон «Про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України на засіданні 28 січня 1919 року» та «Універсал Трудового Конгресу України». І. Мазепа стверджує, що автором та головним редактором цих документів був П. Феденко – член партії УСДРП [7].

Відповідно до цих документів, законодавчі функції передавалися комісіям, які створювалися із депутатів Трудового конгресу за пропорційною системою від усіх політичних фракцій – один представник від п'ятнадцяти парламентаріїв. Відповідно до закону мали формуватися наступні комісії: по обороні держави; закордонних справ; харчових справ; земельна; культурно-освітня. Відповідні комісії мали наглядати за роботою Ради Народних міністрів, а також допомогти їм у оновленні та сформуванні кістяка адміністративно-управлінського апарату [1, с. 465–466, 467–468]. Виконавча влада покладалася на Раду Народних Міністрів, яка у міжсесійний період була підконтрольна і підзвітна Директорії [1, с. 467–468].

Захистом країни від зовнішніх ворогів займалася Директорія, у склад якої мали включити представника із Західноукраїнської народної республіки. В обов'язки Директорії входили наступні повноваження:

- приймати законопроекти для захисту Української Народної Республіки, а у майбутньому мали бути затверджені на наступному пленарному засіданні Трудового конгресу;
- контроль за діяльністю Ради Народних Міністрів і затвердження складу та голови кабінету покладалося на Директорію;
- в обов'язки Директорії та президії Трудового конгресу покладалося скликання наступної сесії конгресу.

Щодо органів місцевого самоврядування, то по всій території республіки скликалися трудові ради, до яких мали входити селяни і робітники. Новостворений орган мав працювати в інтересах оборони країни та контролювати роботу комісарів, яких назначало керівництво держави.

У законі «Про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України на засіданні 28 січня 1919 року» та «Універсал Трудового Конгресу України» закладалися кілька протиріч, а саме:

- не розмежовано повноваження між Директорією, Радою Народних Міністрів і комісіями Трудового конгресу (призводило до втру-

чання у роботу один одного і неузгодженості у роботі. До кінця 1919 р. комісії Трудового конгресу самоликвідувалися);

- надання великих повноважень Директорії, через що вона втручалася у роботу виконавчої влади та формувала склад Ради Народних Міністрів лояльний до себе;

- не врегульовувався вихід члена Директорії з її складу у випадку неможливості виконувати своєї обов'язки.

За спогадами голови Директорії під час роботи конгресу відбувалися політичні суперечки щодо верховної влади в Українській народній республіці. Частина конгресменів хотіла передати владу Малому Конгресові, а інша – Директорії [2, с. 316]. На роботу конгресу впливали Січові стрільці, які прагнули швидких і рішучих кроків у розбудові державного апарату та вирішенні негайних питань, пов'язаних з військовою інтервенцією більшовицької Росії [11, с. 60]. Січові стрільці стояли на запровадженні ефективної вертикалі державної влади, щоб вести активні військові дії.

Під час пленарного засідання конгресмени прийшли до згоди щодо формування нового законодавчого органу. Комісіям конгресу було доручено підготувати законопроект про «Всенародний парламент Великої Соборної Української національної республіки» [1, с. 467–468]. Законопроект про парламент мав бути розроблений до другої сесії конгресу, на якій мав бути затверджений, після чого планувалося провести вибори і скликати новий законодавчий орган.

Комісії Трудового конгресу зіткнулися з проблемою розгляду та послідовністю затвердження законопроектів. Уряд мав спочатку надавати законопроекти відповідними комісіям, а потім – Директорії, або спочатку Директорія розглядала, а потім передавалися комісіям на доопрацювання і лише потім на затвердження Трудовим конгресом України. Із цією проблемою культурно-освітня комісія звернулася до президії конгресу за роз'ясненнями [12, с. 4].

Політичні суперечки між комісіями та міністерськими урядовцями призвели до того, що 5 серпня 1919 р. президія конгресу ухвалила та подала резолюцію до Директорії, у якій зафіксовано ряд вимог: по-перше, Україна має розвиватися на демократичних традиціях; по-друге, терміново скликати Всеукраїнський парламент на підставі загального виборчого права; по-третє, сформувати Кабінет Оборони Республіки.

Втручання комісій у роботу органів виконавчої влади негативно впливала на Раду Народних Міністрів, що викликало негативну

реакцію урядовців міністерств [7, с. 91]. У кінці 1919 р. комісії припинили своє існування, але юридично це питання так і не було вирішено [9, с. 190].

Висновки. Отже, Трудовий конгрес України – це досвід становлення українського парламентаризму. Українській народній республіці вдалося скликати орган законодавчої влади у складній внутрішньополітичній ситуації, а також напрацювати і видати ряд важливих законопроектів для розбудови державних органів. Особливе місце займає Акт Соборності України, що показав прагнення громадян України для об'єднання спільним фронтом у боротьбі із ворогом. Трудовий конгрес був передпарламентом, який формувався за куріальною системою з певної категорії суспільних груп (селяни, робітники, трудова інтелігенція та не включав представників промислової еліти, дворян, банкірів, частини відомих політичних діячів) та певної кількості від адміністративно-територіальних одиниць. Конгрес узаконив форму державного устрою та структуру органів державної влади Української народної республіки. У повній мірі конгресу не вдалося розбудувати дієву структуру вертикалі влади. У закони закладалися протиріччя між різними гілками влади, що спонукало до політичних суперечностей та не розмежовувалася влада між Директорією, Радою Народних Міністрів і комісіями Трудового конгресу, що призвело до самоліквідації комісій. Директорія мала необмежені повноваження тому постійно втручалася у роботу виконавчої влади чим довела свою не ефективність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Верстюк В. (відп. ред.) Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і

матеріали (в 2 т., Т. 1). Київ: Видавництво імені Олени Теліги. 2006. 744 с.

2. Винниченко В. Щоденник (в 2 т., Т. 1) (1911–1920). Едмонтон–Нью-Йорк. 1980. 500 с.

3. Винниченко. В. Відродження нації (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]. Київ: Відень. 1920 Ч.ІІІ. 536 с.

4. Дзейко Ж.. Відображення національного досвіду застосування законодавчої техніки в Українській народній республіці, Українській державі та Західноукраїнській народній республіці. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 1. С. 4–48.

5. Копиленко О. Держава і право України. 1917 – 1920: Навчальний посібник. Київ. Либідь. 1997. 208 с.

6. Лук'янець К. Трудовий конгрес України (січень 1919 р.) крізь призму листівок з колекції відділу стародруків та рідкісних видань Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. *Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського*. № 51. 2019. С. 108–127.

7. Мазепа. І. Україна в огні й бурі революції. Київ: «Темпора». 2003. 608 с.

8. Малюта О. Всеукраїнський трудовий конгрес як представницький орган українського народу в другій Українській Народній Республіці. Історичний архів: *Наукові студії*: збірник наукових праць. Видавництво Чорноморського державного університету імені Петра Могили. № 7. 2011. С. 199–208.

9. Павлишин О. Комісії Трудового конгресу України (1919): формування та діяльність. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Pavlyshyn_Oleh/Komisii_Trudovoho_Konhresu_Ukrainy_1919_r_formuvannia_ta_diialnist.pdf?](https://shron1.chtyvo.org.ua/Pavlyshyn_Oleh/Komisii_Trudovoho_Konhresu_Ukrainy_1919_r_formuvannia_ta_diialnist.pdf) (дата звернення 05 березня 2022)

10. Стахів М. Україна в добу Директорії УНР: У 7 т. Т. 3: Україна між двома силами. Скрентон: «Українська науково-історична бібліотека в Скрентоні». 1963. 276 с.

11. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції: 1917–1920 рр. Т. ІV. 1922. 194 с.

12. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України.) Ф. 3643. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 4.

13. Яневський Д. Політичні системи України 1917–1920 років: спроби творення і причини поразки. К: Дух і літера. 2003. 767 с.