

# Розділ 13. Державотворчий процес в УНР доби Директорії

Копія

УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ  
 ЗАКОН 29 травня 1920 р.  
 ПОВНОВАЖЕННЯ ДИРЕКТОРІЇ ПЕНІТЕНЦІАРИАТУ  
 Повідчує: Т. В. О. Державного Секретаря ОНІКІМОВСЬКОГО

ПРИЙНЯТО  
 12 червня 1920 р.  
 ЗАТВЕРДЖЕНО  
 14 червня 1920 р.  
 ЗАКОН  
 Про поліпшення матеріалу давних Установ, що підлягають ліці.



ЖУРНАЛ  
 ЄДИНАНОГО ЗАСІДАННЯ ДИРЕКТОРІЇ, МІНІСТЕРІВ, КЕРУЮЧИХ МІНІСТЕРСТВАМИ ТА КОМІСАРІВ МІНІСТЕРСТВ.  
 від 24-го грудня 1918 року.  
 № 8.  
 ГОЛОВУВАВ: ГОЛОВА ДИРЕКТОРІЇ В. К. ВИННИЧЕНКО.

... П. П. ЛІВЧЕВІ І А. Г. МАКАРЕНКО  
 ... ШАПОВАЛ.  
 ... ОДА, ГОЛЬДЕНБЕРГ.  
 ... ШИПЧУК, ХОЛОДНИЙ, МАТУШЕНКО,  
 ... БІЛЬСЬКИЙ, СИМОНІВ, ЗАВУРЧЕНКО.  
 ... ОВСЬКИЙ І.  
 ... дині пач.  
 ... ТА Н О В І Л И:  
 ... ити декларацію, згодуючи  
 ... икладеною в ній преграду  
 ... уть. І політичної діяль  
 ... раятельства.

I. В зміну існуючих великих місцевих і державних установ, а також окладів на чималий тимчасово збільшений ПРИМІТКА: В вищих наукових та, в середніх і вищих школах, що знаходяться в п'ять раз також лекційними нестами і стипендії.  
 II. Чинність закону на дорожнечу для служачих дорожніх інституцій.  
 III. В зміну існуючих законів і постанов про бових грошей з приводу евакуації і дорожнечі вездодачу добових грошей на дорожнечу служачим місцеві за винятком осіб, які мають право на даремний пай філіального Духовенства на нижче-слідуючих підстав:  
 I/Добові гроші з приводу дорожнечі виплачуються чих розмірах:

II. Столопення Гельпок Зборів  
 окладу Членів Ради Народних Міністрів а саме:  
 Голова Ради Міністрів і Міністр Закордонних Справ - Володимир Мухоморович ЧЕХОВСЬКИЙ, Міністр Внутрішніх Справ - Олександр Конявич МІЩЕН, Міністр Земельних Справ - Микита Ежимович ШАПОВАЛ, Міністр Мистецтва - Дмитро Велдимирович АНТОНОВИЧ, Міністр Морських Справ - Михайло Іванович

II. Прийняти до відома.



Ще в жовтні 1918 р. у редакції «Нової Ради» на запрошення В.Винниченка відбулися збори окремих провідних українських лівих політиків, а саме С.Єфремова, А.Ніковського, К.Мацієвича (УПСФ), В.Садовського (УСДРП), Ф.Швеця (Селянська спілка) та М.Шаповала (УПСР), які розглянули можливість збройного виступу проти гетьманського режиму. За подібні дії тоді висловилися лише В.Винниченко та М.Шаповал<sup>1</sup>.

У ніч з 13 на 14 листопада 1918 р. в міністерстві шляхів таємно зібралися 14 осіб, серед яких були, зокрема, А.Макаренко, генерал Осецький, полковники В.Тютюнник і М.Аркас, полковник Є.Коновалець з кількома провідниками січових стрільців, представники партій українських соціалістів-революціонерів, соціал-демократів, соціалістів-федералістів та очільники планованого повстання В.Винниченко і М.Шаповал. С.Петлюри на цих зборах не було, але на вимогу січових стрільців і за попередньою згодою, даною В.Винниченкові, його було введено до складу Директорії заочно. Отже, саме тієї ночі було обрано Директорію. Головою її було визначено В.Винниченка, членами: С.Петлюру (есдек), Ф.Швеця (представник есерів та «Селянської спілки»), О.Андрієвського (соціаліст-самостійник) та А.Макаренка (безпартійний, представник залізничників)<sup>2</sup>. Усі вони були досить молодими людьми: А.Макаренкові було 35 років, Ф.Швецю – 36, В.Винниченку – 38, С.Петлюрі – 39, О.Андрієвському – 40. «Директорів» було обрано одногосно. Передбачалося, що Директорія буде владою до часу повалення режиму П.Скоропадського, після чого її змінить представницька влада. Спочатку було вирішено, що тільки три «директори» (В.Винниченко, С.Петлюра та Ф.Швець) будуть головними «директорами», а решта – тимчасовими – «допоміжними», проте згодом всі члени Директорії отримали рівні права<sup>3</sup>.

Головним осередком повстанців було обрано м. Біла Церква, де дислокувалися січові стрільці. 16 листопада стрільці порушили обітницю вірності (присягу) і виступили зі зброєю в руках у напрямку Києва з метою звалити чинну владу. У ході здійснення перевороту було досить вдало використано гетьманську грамоту про федерацію з Росією від 14 листопада, невирішеність зе-

мельного питання, міжнародну військово-політичну обстановку (зокрема, розлад у німецько-австрійських військах через поразку Австро-Угорщини у війні та революції в Німеччині). Вже в перші дні повстання було мобілізовано і озброєно 30 тис. селян<sup>4</sup>. 15 листопада у першій відозві Директорія оголосила себе державним спадкоємцем Української Народної Республіки<sup>5</sup>. 26 листопада у постанові «Про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності» Директорія іменує себе вже як «тимчасове республіканське правительство», яке обрав народ в особі соціалістичних і демократичних партій, закликає не закладати «совіти депутатів» і цим самим «вносити безладдя і забирати владу в свої руки», а натомість під страхом кари оголошує, що «влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії»<sup>6</sup>.

Опанувавши столицю 14 грудня, члени Директорії прагнули знов повернути Україну на народоправчий (за суттю – соціалістичний) шлях розвитку. Керівництво країною й контроль над державним апаратом перебрав на себе створений Директорією ще в середині листопада Український військовий революційний комітет (УВРК) на чолі з В.Чехівським, який проіснував до 17 грудня. Державна нарада, що відбулася 12-14 грудня 1918 р. у Вінниці, вирішила процес державотворення в УНР спрямувати по компромісному – «третьому шляху», в основу якого покладено прагнення побудувати державу радянського зразка (з трудовими радами і владною вершиною – Трудовим конгресом України) з використанням деяких рис, притаманних західним демократіям. Утілити ці наміри в життя мав сформований 15 грудня тимчасовий уряд УНР – Рада комісарів народних міністерств (В.Чехівський – голова). Уже 15 грудня Рада народних комісарів постановила:

- звільнити всіх політичних в'язнів, крім тих, хто обвинувачується у вчинках проти Української Народної Республіки, доручивши переведення цієї справи комісарам внутрішніх справ, юстиції та військового, а в разі потреби і закордонних справ у порозумінні з командною владою та комісією по увільненню політичних в'язнів;
- доручити окремій комісії з комісарів юстиції, внутрішніх справ та представника Революційного комітету поставити арешти добровольців, дружинників тощо на законний шлях та зосередити цих арештованих в окремих місцях, про що негайно увійти в порозуміння з командуванням;
- надати права комісарам усовувати тимчасово урядовців, не виключаючи товаришів міністрів<sup>7</sup>.

Становище нової влади було тяжке. Та велика армія повстанців, що забезпечила тріумфальний рух на Київ, розтанула з такою ж швидкістю, з якою створилась. Масу її давали селяни, які, поваливши гетьманський режим, поспішали додому, щоб ділити панську землю. Україна була оточена ворогами з усіх боків. Становище уряду було важке й тому, що всередині його не було єдності, не було спільної лінії в політиці. Єдине, що об'єднувало уряд, була боротьба проти гетьмана. Частина гетьманських міністрів була заарештована, інші виїхали або переховувались. Значну частину державних службовців було звільнено. Був навіть проект ліквідувати Українську академію наук «як витвір гетьманату».

Серед українських політиків обговорювалось, звичайно ж, і питання: чи з відновленням УНР буде відроджено й Українську Центральну Раду? Є.Чикаленко з цього приводу занотував у щоденнику однозначну позицію тогочасних провідників України: «Директорія, власне Винниченко, боячись конкуренції, рішуче проти того, щоб пустити Грушевського до уряду»<sup>8</sup>. Очевидно, зіграла роль і пам'ять про втрату Центральною Радою свого авторитету вісім місяців тому. Втім, оперуючи гаслом боротьби проти диктатури, керманічі УНР мусили принаймні висунути на порядок денний аналог попереднього представницького органу революційної демократії.

24 грудня Директорія затвердила склад постійного уряду В.Чехівського. Уряд формувався за національним та партійним принципом делегування міністрів комітетами партій і з відповідальністю партій за своїх міністрів. Голова Ради народних міністрів впливу на формування кабінету не мав, а одержав призначення до готового органу і як наслідок очолював уряд радше технічно. Такий принцип формування уряду та його склад критично оцінювались тогочасними політиками. До складу уряду УНР увійшли міністри: В.Чехівський (голова, міністр закордонних справ), О.Мицюк (внутрішніх справ), М.Шаповал (земельних справ), Д.Антонович (мистецтва), М.Білінський (морських справ), Б.Матюшенко (народного здоров'я), І.Штефан (пошт і телеграфів), Б.Мартос (продовольства), С.Остапенко (торгу і промисловості), О.Осецький (в.о. військових справ), П.Холодний (в.о. народної освіти), С.Шелухін (в.о. юстиції), В.Мазуренко (в.о. фінансів), Л.Михайлів (в.о. праці), П.Пилипчук (керуючий міністерством шляхів), І.Липа (керуючий управлінням культів при міністерстві освіти), а також – державний контролер Д.Симонів, товариш в.о. державного секретаря І.Сніжко та голова управління преси – О.Назарук<sup>9</sup>. Згодом (у січні 1919 р.) в складі уряду відбулися певні зміни: міністрами стали А.Ревуцький (єврейських справ), І.Огієнко (в.о. народної освіти), Б.Мартос (фінансів), О.Греков (в.о. військових справ), М.Корчинський (в.о. державного секретаря).

Члени Директорії мали контролювати діяльність урядових підрозділів за таким поділом: В.Винниченко – міністерства справ внутрішніх, закордонних, праці та державний секретаріат; С.Петлюра – міністерства військових та морських справ, а також мистецтва і народного здоров'я; П.Андрієвський – міністерства юстиції, продовольства, управління культів та державний контроль; Ф.Швець – міністерства зі справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А.Макаренко – міністерства пошт і телеграфів та шляхів<sup>10</sup>.

Деякі міністерства зазнали ґрунтовних перетворень. Правовою підставою організації та діяльності МВС слід розглядати наказ Директорії від 10 грудня про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувач Відділом наділявся правами міністра внутрішніх справ. Організаційна структура МВС залишалась майже незмінною до завершення правління Директорії УНР. Важливим напрямом роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варти на народну міліцію за законом від 4 січня 1919 р.

Законопроекти, підготовлені МВС на початковому етапі роботи (грудень 1918 р. – лютий 1919 р.) та в умовах воєнно-політичної ситуації до кінця 1919 р., умовно можна поділити на дві категорії: перша – ті, якими скасовувались або замінялися закони, що були прийняті за доби гетьманату; друга – нові законодавчі та

інші нормативні акти. Законопроектну роботу в МВС здійснювала законодавча комісія. Головним напрямом цієї роботи була підготовка актів з упорядкування структури МВС, регламентації організації та діяльності народної міліції, Кошу охорони республіканського ладу, громадських формувань з охорони порядку.

Було посилено адміністративний тиск на робітництво, діяльність профспілок не відновлено, заборонено з'їзди і конференції профспілок. 20 грудня 1918 р. 15 вояків Директорії зробили безпідставний трус у приміщенні союзу профспілкових робітничих організацій у Києві. Як повідомляла «Робітнича газета», після тругу вояки вчинили «безглуздий розгром всього майна союзів і робітничих культурно-економічних організацій, які там містилися»<sup>11</sup>. Згодом погроми у профспілковому центрі повторилися ще двічі. Є.Коновалець пояснював таке ставлення директоріальної влади до профспілок тим, що у більшості профспілкових організацій членами були більшовики<sup>12</sup>. А комендант Києва Кириєнко, приймаючи делегацію від профспілок, заявив, «що всіх делегатів від профспілок треба розстріляти»<sup>13</sup>. На таку позицію нової соціалістичної влади Уцентрпроф відповів 15 січня 1919 р. публікацією «Звернення до Директорії» з вимогами свободи коаліцій, зборів, демонстрацій для всіх громадян, у тому числі й державних службовців. І хоча 16 січня під тиском профспілкових організацій міністерство праці УНР розпорядилося дозволити збори представникам профспілок, вони вже не змогли набути своєї ваги в державному житті України.

26 грудня 1918 р. з'явилася Декларація Директорії УНР, в якій, зокрема, вказувалося: «Постановою 9 грудня Директорія одмінила всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики. Відновлено восьмигодинний робочий день. Знов установлено колективні договори, право коаліцій і страйків, а також усю повноту прав робітничих фабричних комітетів»<sup>14</sup>. Крім того, було зазначено, що Директорія «одмінила всі закони й постанови гетьманського уряду, направлені проти інтересів трудящих класів і шкідливих для всього громадянства» і як «Верховна Влада Української Народньої Республіки» (уповноважена силою і волею трудящих класів) усіма цими заходами «довершила перший акт соціального та національно-політичного визволення українського народу». Обіцялося, що на країну очікує новий етап розвитку соціальної революції, і право управління й порядкування краєм повинно належати тільки тим класам, які творять матеріальні та духовні цінності, а саме – «лише класам працюючим – робітництву й селянству». Вищим органом влади в такій республіці мав стати Конгрес трудового народу України – революційне представництво організованих працюючих мас. Обіцялося, що він «матиме всі верховні права і повновласність рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки»<sup>15</sup>. Це мав бути свого роду передпарламент, позаяк скликатися він мав «не по удосконаленій формулі виборів, якої додержати зараз неможливо». За мирного ж часу його мав замінити представницький орган – Установчі збори.

Державний суверенітет розглядався в Декларації з урізаних демократичних позицій, адже його джерелом визначався не весь український народ, а лише «класи працюючих», тобто порушувалися основні засади демократії – можливості всіх громадян брати участь у формуванні державної влади та рівності всіх громадян перед законом. Отже, попри наявності в Декларації елементів західноєвропейського парла-

ментаризму, Директорія саме від нього старанно дистанціювалася. Аналізуючи зміст і стиль документа, можна припустити, що його автором був В.Винниченко.

1 січня 1919 р. Директорія затвердила ухвалений Радою народних міністрів закон «Про державну мову в УНР». У ньому, зокрема, зазначалося: «Державною мовою в Українській Народній Республіці вважається українська мова. Через те вона обов'язкова для вжитку в армії, флоті і всіх урядових та загальних громадських публічноправних установах»<sup>16</sup>. Разом із тим приватним особам дозволялося звертатися до державних установ своєю мовою. 2 січня було ліквідовано Державний Сенат й відновлено колишній (що існував за Центральної Ради) Генеральний Суд УНР, який за Директорії дістав назву «Найвищий суд Української Народної Республіки»<sup>17</sup>, а також ухвалено утворити Велику і Малу Ради міністрів<sup>18</sup>. Процес ухвалення законів на той час виглядав таким чином: спочатку законопроекти готувалися членами Ради комісарів, ухвалювалися на її засіданнях, а після затвердження Директорією оприлюднювалися.

Державні службовці (урядовці) УНР складали присягу на вірність Республіці. Її давали й службовці закордонних місій. Так, наприклад, працівники Надзвичайної дипломатичної місії УНР в Швейцарії складали «Урочисту обітницю урядовців». Текст такої обітниці скріплювався власноручним підписом службовця (як, скажімо, старшого канцелярського урядовця Д.Андрієвського чи начальника пресового відділу Д.Донцова, так і голови Місії – М.Василька) і мав такий зміст (26 листопада 1919 р.):

#### УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ УРЯДОВЦІВ.

*Я, нижче підписаний, даю прилюдну урочисту обітницю, що буду вірно служити Українській Народній Республіці та її Верховній Владі, покладені на мене Правительством обов'язки служби буду виконувати з повним напруженням сил, чесно і сумлінно керуючись лише благом Народу і Республіки та її законами не жалюючи життя для своєї Батьківщини; всяку довірену мені по службі таємницю берегтиму, державне майно оберегатиму і на свою користь нічого проти служби і обітниці не робитиму*<sup>19</sup>.

5 січня 1919 р. була затверджена «Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу України». До складу Конгресу було обрано представників від робітників, селян і трудової інтелігенції. І хоча загальнопредставницьким цей орган назвати не можна, він мав більше підстав, ніж Центральна Рада, називатися парламентом. Склад Конгресу формувався за принципом територіального представництва. Згідно з «Інструкцією» на Трудовий конгрес мало бути обрано 593 делегати: 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції і 65 – від західноукраїнських земель. В основу розбудови країни покладался так званий трудовий принцип, згідно з яким влада на місцях мала належати трудовим радам селян, робітників та інтелігенції без участі ценових елементів. В.Винниченко 16 січня визначив можливі варіанти державного будівництва:

- курс Директорії на скликання Трудового конгресу;
- встановлення диктатури пролетаріату у вигляді рад;
- встановлення військової диктатури.

Модель диктатури викликала суперечки між багатьма політичними і військовими діячами УНР. С.Петлюра висловився і проти диктатури, і проти Рад. Більшість підтримала скликання Трудового конгресу. Політичні розбіжності, що мали місце на початку діяльності Директорії, особливо між її лідерами В.Винниченком і С.Петлюрою, відсутність єдиних поглядів у політичних партій, а також національний і соціальний максималізм Директорії викликали значні проблеми у житті країни.

Криза, яка охопила українську демократію, відчутно позначилась і на роботі Трудового конгресу (23-28 січня 1919 р.). З 593 депутатів, передбачених виборчим законом, на конгресі працювало 528<sup>20</sup>. Виникли питання з визначенням верховної законодавчої влади. В.Винниченко з цього приводу занотував у щоденнику (з ранку 28 січня 1919 р.): «Трудовий Конгресс другий день уже топчеться на одному місці, не можучи розжувати питання про верховну Владу. Одні хочуть, щоб ця влада належала Директорії, а другі – Малому Конгресові»<sup>21</sup>. Найбільшими фракціями були есерівська і селянська. Сповідуючи ідею суверенності УНР, делегати не були єдині також і в питаннях соціально-економічної орієнтації держави. Одні вбачали в ній демократичну, правову республіку, інші орієнтувалися на соціалізм. Але навіть такий підхід дозволив досягти в роботі форуму певних успіхів: він дав змогу українському політикуму перевірити і уточнити свої позиції; вдалося, хоча і в загальному, скоординувати внутрішню і зовнішню політику; було обговорено і прийнято тимчасову Конституцію УНР; депутати урочисто обговорили і затвердили питання Всеукраїнського значення – Акт злуки від 22 січня 1919 р.

28 січня на останньому засіданні Конгресу було-таки прийнято закон «Про форму влади на Україні», яким вся влада передавалася Директорії «до скликання слідуєчої сесії Трудового Конгресу»<sup>22</sup>. Основні тези поділу влади було викладено в Універсалі Трудового конгресу «До українського народу», де оголошувалась його ухвала:

«Вся вища влада на Україні, на час перерви засідань Трудового Конгресу, має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддністрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою затверджено на першій засіданні Конгресу 24 сього січня. Для підготовки законопроектів до слідуєчої сесії Трудового Конгресу Української Народньої Республіки Конгрес Трудового Народу України визнає необхідним залишити після себе такі комісії: 1) по обороні Республіки, 2) земельну, 3) освітню, 4) бюджетову, 5) заграничних справ, й 6) комісію харчових справ. Владу виконавчу – Директорія має доручити Раді Народних міністрів, яка відповідає за свою роботу перед Трудовим Конгресом, а на час перериву його засідань, перед Директорією Української Народньої Республіки. Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролём повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорційно з представників селянства і робітництва»<sup>23</sup>.

Таким чином Директорія дістала право приймати закони, які підлягали затвердженню на найближчій сесії Конгресу. Закон визначав характер сесійної роботи Конгресу. У міжсесійний період повинна була працювати президія Конгресу, функції якої взагалі не були окреслені. Закон передбачав утворення при Директорії з числа делегатів різних комісій: оборони, земельної, бюджетної, закордонних справ, харчових справ, культурно-освітньої, конституційно-адміністративної (для підготовки виборів



у парламент). Кожна комісія мала наглядати за одним або кількома міністерствами. У Законі йшлося про те, що «комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності»<sup>24</sup>. Не була поновлена чинність Конституції УНР і цілої низки інших законодавчих актів, зокрема земельного закону. Директорія, відповідно до Універсалу та закону «Про форму влади на Україні», прийнятих Конгресом Трудового Народу, отримала право «видавати закони, необхідні для оборони Республіки», а її діяльності було надано офіційного статусу.

Прийняті конгресом «Декларація до народу Конгресу Трудового Народу України», «Резолюція Конгресу Трудового Народу України» в основному дублювали положення, які набули втілення в Універсалі і в законі про форму влади. Вказані конституційні акти УНР обмежували публічно-правову правоздатність значної частини населення («нетрудового елемента»), передбачали побудову держави трудових рад, визначали дискримінацію за соціальними ознаками. Згодом ці положення були закріплені в конституційних за своїм характером актах: законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» і в тимчасовому законі «Про внесення і затвердження законів в УНР» (лютий 1919 р.). Конгрес легітимував владу Директорії та Ради народних міністрів, але не провів чіткого розподілу повноважень між ними.

Згадані закони значною мірою стали плодами вітчизняної конституційно-правової думки, особливостей її розвитку, адекватно відбили соціальні умови та політико-правові уподобання політичної еліти УНР доби Директорії, передусім її голови В.Винниченка та його прихильників. Конгрес Трудового народу був останньою масштабною спробою Директорії закласти теоретичні та юридичні основи державного будівництва в Україні. Однак загострення політичної ситуації не дало можливості Директорії втілити в життя навіть те, що було започатковано Конгресом. Без змін було залишено систему центрального управління. Поділ міністерств на відділи та департаменти, запроваджений ще Центральною Радою, зберігся.

Отже, можна стверджувати, що в «другій» УНР здобули перевагу тенденції до побудови народоправчої, за суттю – соціалістичної, держави, заснованої на класовому підході (хоч і у пом'якшеному порівняно з ленінською моделлю вигляді). Ці суперечності відбивались і на відносинах у керівних колах УНР. Представники політичних (соціалістичних) партій ухвалили, що найвища влада належить Директорії, а законодавча – Трудовому конгресові, обраному трудовим населенням. Така конструкція, природно, давала привід ворогам України обвинувачувати Директорію в «більшовизмі».

Одним із вагомих досягнень стало введення системи централізованої реєстрації законів та постанов, затверджених Директорією. Із створенням Ради народних міністрів (РНМ) та частковим урегулюванням процедури прийняття законів коло суб'єктів законодавчої ініціативи розширилось. До голови Кабінету народних міністрів (КНМ) законопроекти подавали члени Директорії, РНМ, міністри (при міністерствах УНР було створено законодавчі комісії), голови відомств, державна канцелярія. А у законопроекті «Про тимчасові статuti Кабінету і Ради Народних міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів в цій справі» передбачалося наділення правом законодавчої ініціативи з обмеженого кола питань також державного контролера та державного секретаря. Рішення щодо

подання законопроекту на розгляд Кабінету народних міністрів або Ради народних міністрів приймав голова Ради народних міністрів, керуючись законодавчо визначеними критеріями. Законопроект, ухвалений Радою народних міністрів чи Кабінетом народних міністрів, надходив на затвердження Директорії, після якого посвідчувався державним секретарем та оприлюднювався.

Українському державотворчому процесові істотно заважало протистояння з внутрішніми (більшовицькими) силами, які активно підтримувались РСФРР, а також вторгнення більшовицьких військ з півночі на Лівобережну Україну. Під проводом Тимчасового робітничо-селянського уряду вони почали відновлення УСРР. Похід червоних частин з території Росії на Лівобережжя, розпочатий у грудні 1918 р., розвивався успішно і призвів до взяття Харкова на початку січня 1919 р.

В.Винниченко довгий час докладав зусиль, щоб досягти порозуміння з радянською Росією. Однак С.Петлюра рішуче вимагав оголошення війни РСФРР і 16 січня 1919 р., коли червоні вже володіли Харковом і Черніговом, війну радянській Росії було таки оголошено. С.Петлюра, що від самого початку свого членства в Директорії завідував військовими справами і не рахувався з думкою військового міністра УНР, відтепер отримав одноосібну владу над армією, в справі якої не могли втручатися не лише міністри, а навіть її члени Директорії. Він поділив Дієву армію на Правобережний фронт (командуючий О.Шаповал), Східний фронт (Є.Коновалець), Південну групу (А.Гулий-Гуленко), які мали протистояти більшовикам, проте налагодити ефективний спротив не вдалося. Вже в другій половині січня 1919 р. почалася часткова евакуація державних установ УНР з Києва.

Попри невдачі на фронті, 24 січня Директорія затвердила бюджет України на 1919 р., який насправді являв собою проект бюджету Української Держави, роботу над яким 30 грудня 1918 р. завершила бюджетна комісія на чолі з Х.Лєбідь-Юрчином<sup>25</sup>. Проте цей головний фінансовий документ утратив будь-яку доцільність, бо вже на початку лютого 1919 р. всі урядові установи УНР змушені були евакуюватися з Києва до Вінниці.

Утім, у керівних колах УНР сталися істотні зміни. 31 січня відбулася зміна уряду. Директорія ухвалила наказ про відставку в повному складі Ради народних міністрів на чолі з головою В.Чехівським і доручила сформуванню нову Раду народних міністрів С.Остапенку<sup>26</sup>. Старий уряд продовжував працювати ще два тижні й забезпечував евакуацію урядових структур із Києва. Фактично уряд В.Чехівського склав повноваження 13 лютого<sup>27</sup>. Слід зауважити, що уряд В.Чехівського перебував в тіні Директорії, забезпечуючи втілення її політичного та соціально-економічного бачення розвитку державного будівництва в Україні.

13 лютого 1919 р. у Вінниці члени Директорії постановили: «Затвердити состав Кабінету Народних Міністрів в такому складі: прем'єр-міністр – [С.]Остапенко; а) міністр військових справ – Олександр Шаповал; б) міністр внутрішніх справ – Грицько Чижевський; в) міністр фінансів – Федак; г) міністр народного господарства – Попівський; д) міністр земельних справ – Архипенко; е) міністр закордонних справ – Мацієвич.

Керуючі справами міністерств: 1. Міністерства юстиції – Маркович; 2. –"– шляхів – Пилипчук; 3. –"– освіти – Огієнко Іван; 4. –"– пошти і телеграфів – Штефан Іван;

5. –"– праці – Михайлов; 6. –"– культів – Липа Іван; 7. –"– народного здоров'я – Корчак-Чепурківський; 8. –"– морських справ – Білінський; 9. –"– преси – Назарук Йосип; 10. т. в. о. єврейських справ – Ревуцький; 11. Державного контролю – Симонів; 12. Державний секретар – Корчинський»<sup>28</sup>. Цей уряд був проантантський і поміркований.

Кожний член Директорії «правив» по-своєму, щоразу втручаючись у справи окремих міністерств. До Вінниці разом з урядом і Директорією виїхало близько 20 з 27 обраних Трудовим конгресом членів комісій. Утім, за тогочасних воєнно-політичних умов ці сім комісій (оборони, земельна, бюджетова, закордонних справ, харчова, культурно-освітня та конституційно-демократична) не змогли відіграти відчутної ролі в організації державної служби УНР.

Українська влада сподівалася на допомогу французів, що на той час базувалися в районі Одеси. В лютому під час переговорів на ст. Бірзула французький полковник Фрейденберг висунув делегації УНР вимоги, які включали в себе шість пунктів, а саме: реорганізацію Директорії та уряду (вивід з їхнього складу В.Винниченка, С.Петлюри та В.Чехівського), перехід під французький контроль армії УНР (її чисельність мала становити 300 тис. вояків), встановлення французького контролю над українськими фінансами і залізницями, а також умови визнання незалежності України лише на мировій конференції та офіційного звернення Директорії про встановлення протекторату Франції над Україною. Владою УНР такі вимоги було відхилено<sup>29</sup>. Проте у лютому 1919 р. під тиском французької адміністрації, яка вимагала усунення від влади представників соціалістів, зі складу Директорії вийшов В.Винниченко.

14 лютого Директорія затвердила тимчасовий закон «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці», у якому ще раз було зроблено спробу розмежувати правовий статус Директорії та уряду. Закон визначав:

«1) Проекти законів і постанов по складанню їх в відповідних відомствах подаються безпосередньо до голови Кабінету Народних Міністрів.

2) Голова Кабінету Народних Міністрів передає по своєму розсуду проекти законів і постанов на розгляд та ухвалу Кабінету Народних Міністрів або Ради Народних Міністрів.

3) Кабінет Народних Міністрів складається з голови Кабінету та міністрів: закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів і військового.

В засіданнях Кабінету Народних Міністрів беруть участь Державний контрольор і Державний секретар з правом дорадчого голосу.

4) Рада Народних Міністрів складається: з членів Кабінету Народних Міністрів, керуючих міністерствами, Державного контрольора та Державного секретаря, при чому останні два користуються правом дорадчого голосу.

5) Проекти законів та постанов, ухвалені Кабінетом Народних Міністрів або Радою Народних Міністрів і остаточно зредаговані Державною канцелярією, підписуються головою Кабінету Народних Міністрів та відповідним міністром або керуючим Міністерством і докладаються Директорії Української Народної Республіки головою Кабінету Народних Міністрів і Державним секретарем.

6) Після письмовного затвердження Директорією проєкту закону чи постанови слідує посвідчення Державного секретаря.

7) В надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів. В цьому випадку ці закони і постанови посвідчуються керуючим справами Директорії і передаються до Державної канцелярії для опублікування»<sup>30</sup>.

Отже, поділивши виконавчі структури держави на дві інституції (Раду Народних міністрів і Кабінет Народних міністрів, уряд прагнув регламентувати як виконавчу, так і законотворчу діяльність. Проте втілити у життя ці наміри йому не вдалося. Основні напрями його діяльності зумовлювалися двома чинниками зовнішньої та внутрішньої політики: пошуком підтримки країн Антанти (головно через Францію) та об'єднанням навколо себе демократичних (так званих правих несоціалістичних) соціально-політичних самостійницьких сил.

У лютому Директорія ухвалила й інші закони, тою чи іншою мірою дотичні до становлення державної служби і адміністративної влади в УНР, а саме: «Про місцеві конгреси і ради трудового народу», «Про платню за працю в позаслужбові години в урядових установах», «Про скасування права розпорядчиків кредитів повертати лишки кредитів на видачу урядовцям нагороди та допомоги» (8 лютого), «Про скасування штатів канцелярії голови Ради міністрів, встановлених законом од 4 жовтня 1918 р. і утворення тимчасових штатів особистої канцелярії голови Ради народних міністрів», «Про залишення за штатом урядовців і співробітників державних установ, які залишилися на території зайнятій більшовиками» (24 лютого), «Про асигнування 1.800.000 гривень на видачу допомог волосним земствам на видатки в зв'язку з виконаннями ними адміністративних функцій» (25 лютого)<sup>31</sup>.

Уряд намагався обмежити військові повноваження Головного отамана С.Петлюри, ухваливши 24 лютого закон «Про утворення посади наказного отамана Народної Республіканської армії та обсяг прав і обов'язків головного отамана, наказного отамана та військового міністра». В той же час уряд С.Остапенка мало цікавився думкою народних мас і фактично не прагнув заручитися їхньою підтримкою. І.Мазепа згадував, що «уряд Остапенка не спромігся за весь час свого існування ні на одну декларацію або відозву від свого імени до населення, з яких би було видно програму діяльності цього уряду». Крім того, за згаданого урядування, констатував І.Мазепа, «загальна анархія та хаос на українському фронті дійшли до найвищого щабля. За уряду Остапенка не було ні влади, ні контролю. Тому грубі мільйони, що видавалися на різні нові формування, пропали марно. Зловживання отаманів не було кінця: вони брали гроші, але при першій нагоді кидали фронт, зникали хто куди хотів, здебільшого в Галичину, і цим вносили ще більшу дезорганізацію як на фронті, так і в запіллі»<sup>32</sup>.

Під тиском більшовицьких сил Директорія 6 березня переїхала з Вінниці до Проскурова. 8 березня 1919 р. на нараді соціал-демократів, що відбулася у вагоні на жмеринському вокзалі, С.Петлюра змушений був констатувати, що республіці «бракує також працездатного державного апарату, бо ми не маємо підготованих людей як в центрі, так і на місцях». Невдовзі відбулися зміни на посаді керуючого справами Директорії. З 10 березня 1919 р. виконуючим обов'язки керуючого став Володимир Лотоцький<sup>33</sup>. Уже 30 квітня 1919 р. його заступив Микола Миронович<sup>34</sup>.

18 березня уряд і Директорія змушені були залишити Проскурів і податися до Кам'янця-Подільського. 19 березня 1919 р. більшовики захопили Жмеринку й відрі-

зали весь Південно-Західний фронт, унаслідок чого армія УНР була поділена на три групи – Північну, Південну та Проскурівську. Евакуація з Проскурова була вкрай неорганізованою, а вище керівництво державою не могло само собі дати ради. Товариш міністра продовольчих справ УНР М.Тимофіїв писав про ті часи: «Реальної роботи не провадилось майже ніякої. Всі жили чутками й плітками, котрі невпинно і невтомно переносились з вагона в вагон і утворювали нестерпиму атмосферу взаємного недовір'я і дрібного інтриганства; цей маразм тягнувся до самої евакуації м. Проскурова. В момент евакуації Остапенко, Мацієвич і О.Шаповал були в Одесі на переговорах з Антантою... Евакуація із Проскурова одбувалася хаотично – не було навіть призначено, до якого пункту вїїхати. Називали Кам'янець, де вже були деякі міністерства, але частина міністрів спинилась в Ярмолинцях, потім в Гусятині, а частина поїхала в Кам'янець. Тимчасовий голова Ради міністрів Попівський з Ярмолинців через Гусятин поїхав в Станіславів разом з державним секретарем Корчинським, залишивши своїм заступником в Гусятині П.Архипенка, міністра земельних справ. Директорія була розкидана – С.Петлюра їздив по фронту, А.Макаренко – по Галичині, О.Андрієвський сидів в Станіславові, а Ф.Швець з директорійським добром (борошно, цукор і проч.) сидів в Гусятині»<sup>35</sup>.

І.Мазепа згадував: «Евакуйовані урядовці фактично були залишені на призволяще. Нікого з відповідальних членів уряду в Кам'янці не було, крім заступника військового міністра Г.Сиротенка і заступника міністра судівництва Андрія Лівицького». Загальний моральний стан державних урядовців у той час він змальовував так: «Невеличкий Кам'янець був переповнений урядовцями різних державних установ, що були евакуйовані з Винниці. Ніхто не знав, чому власне сюди, в цей сліпий куток Поділля, була спроваджена вся ця маса людей та державного майна. Можна було тільки догадуватися, що уряд робив це в надії на очікувану допомогу з боку французького командування. Але серед урядовців, які опинилися в Кам'янці (між ними була також республіканська капела Кошиця, що саме тоді їхала за кордон), панувало переконання, що це вже прийшов "початок кінця". Ніхто не вірив, що становище на фронті зміниться на нашу користь. Авторитет Директорії й уряду впали так, як ніколи»<sup>36</sup>.

Наприкінці 1918 – початку 1919 р. в регіонах владу контролювали військові. Події з грудня 1918 р. вказують на те, що отамани ставали безпосередніми провідниками та інтерпретаторами ідеології Директорії, тобто намагалися поєднати військові та політико-ідеологічні функції, що мало цілий ряд негативних наслідків, насамперед створювало гостру опозицію новій владі в містах. На заклик Директорії до армії УНР вливалися сотні повстанських загонів зі слабкою дисципліною та небажанням виконувати накази командування. Мали місце непокора армійських командирів, спроби різних отаманських переворотів тощо. У війську поглиблювалася деморалізація та анархія.

Так народилося явище, що дістало назву «отаманщина». Загалом історична наука дала отаманщині негативну оцінку як деструктивній силі, що паралізувала українську визвольну боротьбу, поглиблювала внутрішній фронт і послаблювала можливості протистояти перед зовнішнім фронтом, яким були передусім російські біла і червона армії. Глибока роз'єднаність та антагонізм, що панували між окремими загонами, ворожнеча між отаманами завдавали великої шкоди. Координаційного центру для

формування отаманських сил та керівництва не існувало. Тому територіальний принцип став основним при формуванні повстанських сил. Ідейно-організаційна структура отаманщини тяжіла до ліквідації сильної державної влади та постійної армії на користь створення своєрідної військово-адміністративної структури з мінімальними владними повноваженнями та до заміни регулярної армії загальним озброєнням народу. З цієї причини симпатії отаманів змінювалися відповідно зміцненню та зростанню активності наявного режиму. Не зустрічаючи розуміння та бажання вирішити свої соціально-економічні проблеми, отаманські формування включалися до збройної боротьби проти чинної політичної системи. Територіальний принцип формування не давав змоги отаманам братися до вирішення питання влади в загальноукраїнському масштабі, часто ставлячи їх в умови повної ізоляції.

Сільська «республіка» воювала з повітовим містом та іншими районами, відокремивши власну територію окопами та засіками. Життя української провінції опинилося в руках сотень місцевих отаманів, які керували повстанськими формуваннями. Вони захищали інтереси окремих сіл і містечок, інколи воювали між собою та проти міст, де знаходилась ворожа селянам влада. Отаманщина охоплювала майже всю територію Південно-Східної і Центральної України. Різні дослідники й учасники тих подій називають різну чисельність отаманського руху. Так, на серпень 1919 р. цифра коливається від 15 тис. (М.Капустянський) до 200 тис. (радянський свідок цих подій Б.Козельський)<sup>37</sup>. О.Удовиченко вважає, що кількість повстанців сягала 50 тис., інші автори обходять це питання у своїх працях. У спогадах І.Мазепи фігурують імена до 60 повстанських отаманів, хоча О.Удовиченко вважає, що їх було набагато більше<sup>38</sup>. Найвпливовішими серед них були Н.Григор'єв (Херсонщина, Миколаївщина, Черкащина, частина Катеринославщини), Н.Махно (Північна Таврія, Катеринославщина), Зелений (Київщина), Ангел (Чернігівщина), Божко (Катеринославщина).

Серед воєнно-політичних причин, які зумовили розростання «отаманщини», слід вказати й на позицію провідників УНР. Голова Директорії В.Винниченко намагався впровадити в українському війську класові засади політичних комісарів. С.Петлюра прагнув поєднати принцип регулярного війська та революційного отаманства. Спроби січових стрільців подолати «отаманію» і навести порядок не підтримували діячі Директорії. Є.Коновалець згадував: «Замість того, щоб звернути всю свою енергію та увагу на організування військової сили для оборони України перед зовнішніми ворогами, Команда Корпусу Січових Стрільців мусила розпочати боротьбу проти ворога, який був у власній армії»<sup>39</sup>. У своїх спогадах В.Андрієвський зазначав: «Взагалі сей спосіб, так сказати б, "ділення на клясові інстинкти" при організації армії наші соціалісти ввели ніби в систему»<sup>40</sup>. Спираючись на бесіди із галицькими старшинами, що наступали на Київ, він зазначав, що серед багатьох повстанців панували грабіжницькі настрої, і лише через втручання січових стрільців «повстанці зі скреготом зубовним мусили відмовитися від своєї "класової" системи бодай у Києві»<sup>41</sup>. Сам же командир січових стрільців вважав помилковим кроком політику проведення Директорією загальної мобілізації, в основу якої було включення до війська отаманських збройних формувань і збереження за ними отаманського провідництва та структурних принципів, а появу отаманщини вже в лавах Дієвої армії УНР – головним негативним наслідком невдалої військової політики Директорії. До українського республіканського війська

автономно було включено «армії» Григор'єва, І.Струка, Гулого-Гуленка, Холодноярську організацію, Олександрійську (Степову) дивізію К.Блакитного-Пестушка, 144-у Надбужанську повстанську дивізію І.Хмари-Годзиківського, Подільську повстанську групу Я.Орла-Гальчевського, загін Ю.Тютюнника та сотні більших чи менших загонів повстанських отаманів<sup>42</sup>. Кадрова політика Директорії з її недовірою до фахових військових і призначенням на посади «революційно свідомих» отаманів руйнували військо і сприяли в ньому «отаманщині». Були часи, коли головний отаман вже не контролював ситуації у своїй армії.

Основну провину за розвал армії, поширення отаманщини В.Винниченко покладав на Головного отамана С.Петлюру, забуваючи, що й сам довгий час не мав чіткої позиції щодо форми організації збройних сил УНР. «Отаманом міг стати всякий, хто хотів, – стверджував В.Винниченко. – Головним отаманом видавалось посвідчення, що такий-то має формувати “загін”, йому давалось кілька мільйонів карбованців, і новий отаман починав свою діяльність. Ніякого, розуміється, ні відчиту, ні контролю, ні відповідальності за гроші й за “свою діяльність” ці “національні герої” за прикладом “головного національного героя” не визнавали»<sup>43</sup>. Розгул отаманщини В.Винниченко вважав не випадковим, він пояснював це явище боязню С.Петлюри отаманів, бажанням не втратити серед них свій авторитет.

Начальник оперативного відділу Штабу Дієвої Армії М.Капустянський, згадуючи про складність налагодження взаємодії регулярної армії з повстанцями влітку 1919 р., писав, що характерною рисою отаманів було «небажання працювати вкупі і підлягати один одному»<sup>44</sup>. Так, зокрема, отаман Зелений (Д.Терпило) у другій декаді червня 1919 р відмовився наступати на Христинівку спільно з Київською групою Дієвої Армії на чолі з отаманом Ю.Тютюнником. Зелений самочинно вирішив рушити на північ у напрямку до м. Біла Церква, маючи на меті згодом почати наступ на Київ. Після ж захоплення 24 серпня 1919 р. Запорізькою групою Білої Церкви, її керівникові полковнику Сальському лише за допомогою різних хитрощів (урочиста вечеря, обіцянка поділитися майбутніми воєнними трофеями) вдалось умовити отамана Зеленого взяти активну участь в обороні міста від червоноармійців і погодитися на тимчасове підкорення розпорядженням Штабу Запорізької групи. Після відсічі більшовицькому війську, свідчить М.Капустянський, «от[аман] Зелений отримав свою частку з військової здобичі, сердечно попросився з Запорожцями й посунув далі на Канів»<sup>45</sup>.

Улітку та восени 1919 р. Директорії так і не вдалося повністю подолати вияви отаманщини, через що Дієва Армія УНР нерідко опинялась в надзвичайно скрутних ситуаціях. Звісно, провина за розвал української армії лежить не тільки на оточенні С.Петлюри, а й на ньому самому.

Тим часом у Кам'янці-Подільському державні службовці почали протестувати проти евакуації і взяли участь у міжпартійній нараді (22 березня 1919 р.), заявивши про перехід у розпорядження міжпартійного комітету. Учасники наради взялися самі порядкувати містом й ухвалили створити Комітет охорони республіки. Комітет розпорядився тимчасово припинити евакуацію і водночас призначив власних комісарів до всіх міністерств.

Практично одночасно з подіями у Кам'янці у Проскурові відбулося останнє засідання Директорії в її повному складі. До нього (за постановою Трудового конгресу)

увійшов Є.Петрушевич як президент Національної Ради Західної області УНР, хоча практичної участі в роботі Директорії він не брав. У березні 1919 р. в керівництві УНР сталася парадоксальна ситуація, коли Директорія була роз'єднана, її члени знаходилися у різних місцевостях (частина членів Директорії на чолі з С.Петлюрою опинилися у Рівному, а Є.Петрушевич та О.Андрієвський майже цілком самостійно «урядували» в Станіславові). Подібна ситуація склалась і в уряді, який також розпався на кілька частин: одні перебували в Одесі, інші – при головному отаманові С.Петлюрі, частина (Д.Симонів, М.Кривецький) – при Є.Петрушевичу.

У квітні-травні 1919 р. центром українського державно-політичного життя стало Рівне, проте й там урядова дисципліна не зміцнилася. «З членів уряду переїхала (з Кам'янця-Подільського до Рівного. – *Авт.*) лише невелика частина на чолі з заступником прем'єра І.Фещенком-Чопівським. До нового осідку уряду не з'явилися ані міністр внутрішніх справ Г.Чижевський, ані керуючий міністерством фінансів Кривецький. Не було також Остапенка, Мацієвича і міністра військових справ О.Шаповала. Петлюра, очевидно, вже не рахувався з урядом Остапенка. Принаймні, на другий день по нашому приїзді до Рівного член Директорії Макаренко, без відома Фещенка-Чопівського, доручив А.Лівицькому вступити до виконання обов'язків міністра внутрішніх справ, а Б.Мартосові – обов'язків міністра фінансів», – згадував І.Мазепа<sup>46</sup>.

За цей час відбулися кардинальні зміни у воєнно-політичній ситуації в Україні й у виконавчій владі УНР. Під натиском повстанців отамана Н.Григор'єва війська Антанти почали евакуацію з Південної України. Отже, уряд С.Остапенка як антантофільський утратив сенс свого існування. 9 квітня Директорія своєю постановою прийняла демісію С.Остапенка і постановила: «Призначити головою Ради Народних Міністрів і міністром фінансів Бориса Мартоса, заступником голови Ради Народних Міністрів і міністром юстиції Андрія Лівицького, міністром внутрішніх справ Ісаака Мазепу, народним міністром земельних справ Миколу Ковалевського, виконуючого обов'язки військового міністра Григорія Сиротенка, міністрам і керуючим іншими міністерствами, крім вищезазначених, продовжувати виконання своїх обов'язків на правах тимчасового керуючих міністерствами»<sup>47</sup>. Але як соціалісти бойкотували уряд С.Остапенка, так праві кола стали в опозицію до соціалістичного уряду Б.Мартоса, обвинувачуючи його в більшовизмі. До опозиції належали члени Директорії – Є.Петрушевич та О.Андрієвський.

Вища влада УНР неухильно деградувала. Увесь стан державного апарату і усіх гілок влади УНР перебував в абсолютному розкладі. Серед державних службовців були звичайним явищем корупція, зловживання службовим становищем, правопорушення, відсутність виконавчої дисципліни, фінансові махінації тощо. Дійшло до того, що О.Андрієвський взагалі не визнав уряду Б.Мартоса і продовжував мешкати в Станіславові, де гуртував навколо себе колишніх міністрів з уряду С.Остапенка й взагалі всіх невдоволених новим урядом. О.Андрієвський доводив незаконність уряду Б.Мартоса тим, що він був сформований без згоди всіх членів Директорії. «В цей час (березень – квітень 1919 р.), – згадував І.Мазепа, – на території Галичини знаходилось чимало урядовців-втікачів з Наддніпрянської України, що під час безперестанних евакуацій державного центру порозбігалися, хто куди хотів. Наприклад, з міністерства внутрішніх справ ще в Вінниці зникли невідомо куди директор адміністраційного



департаменту Пащевський і начальник комісії для заготівлі одягу для міліції Гейман, за яким числилося 10 мільйонів гривень державних грошей. Перед евакуацією з Кам'янця (наприкінці березня 1919 р.) зник цілий кінний загін центральної державної міліції в кількості до 300 людей разом з своїм начальником Індишевським і т.д. Не мало з цих дезертирів опинилися в Галичині, де вони весело жили по ресторанах та кав'ярнях»<sup>48</sup>.

Фактично склалася ситуація, неначе було дві Директорії: одна з С.Петлюрою, А.Макаренком і Ф.Швецем у Рівному, а друга – з О.Андрієвським і Є.Петрушевичем у Станіславові. Саме тому, коли згодом уряд УНР переїжджатиме з Рівного на терени Галичини, буде ухвалено рішення, що постанови Директорії чинні лише за участі в їх ухваленні С.Петлюри<sup>49</sup>. Опозиція прагнула замінити наказного отамана Осецького отаманом В.Оскілком, і вночі проти 29 квітня 1919 р. зробила спробу перевороту з намаганням вибрати на президента УНР Є.Петрушевича. Переворот не вдався, В.Оскілко з односторонцями втекли до Польщі. Повстання В.Оскілка внесло в армію ще більшу дезорганізацію, а сам він встиг стягнути значні сили до Рівного і тим відкрив фронт більшовикам.

На тлі майже неприхованої корупції та фінансових зловживань з боку вищих осіб держави (прем'єр-міністра Б.Мартоса, міністрів Чижевського, Темницького, Кривецького, членів Директорії А.Макаренка, Ф.Швеця та ін.), для оплати праці простих урядовців і службовців не вистачало коштів. Про вкрай загрозливий стан грошового господарства УНР та обмеженість готівки в розпорядженні уряду свідчить і той факт, що окремі службовці міністерства фінансів навіть відряджалися до цукрових заводів (якщо до них можливо було дістатися), аби продати там же безпосередньо з заводських комор цукор населенню у будь-якій кількості й таким чином здобути готівку, щоб привезти гроші до Кам'янця-Подільського<sup>50</sup>.

Вочевидь сама організація влади в УНР часів Директорії була вкрай неефективною. Це видно з аналізу роботи не лише центральних державних установ, а й українських представників на Паризькій мирній конференції, застосуванням принципів партійної та особистої квоти в призначенні урядовців, отаманщиною, безпорадністю держконтролю та судової системи, чварами в Директорії, фактичним безсиллям урядових структур і практичною узурпацією влади Головним отаманом, масштаб якої насправді обмежувався ареалом його особистої присутності. Подібна практика підточувала українську державність зсередини, дискредитувала її як в очах світової спільноти, так і власного народу.

5 травня 1919 р. уряд залишив Рівне й евакуювався до Радивілова, куди зі Здолбунова прибули члени Директорії С.Петлюра, А.Макаренко та Ф.Швець.

Ситуацію ускладнювала й відсутність офіційного Голови Директорії. Після відставки В.Винниченка між її членами розпочалася запекла боротьба за першість (табір С.Петлюри з Ф.Швецем й А.Макаренком і табір Є.Петрушевича з О.Андрієвським). Головний отаман здійснив низку рішучих кроків у цьому напрямі. Після перебрання на себе обов'язків Верховного головнокомандувача Армії С.Петлюра 9 травня 1919 р. забезпечив собі обрання на посаду Голови Директорії УНР<sup>51</sup>. Після невдалої спроби державного перевороту в Рівному зі складу Директорії вибув представник соціалістів-самостійників (партії, яка підтримала заколотників) О.Андрієвський. Це було закріпле-

но постановою Директорії від 13 травня 1919 р., де йшлося про вихід Андрієвського з цього органу «за його бажанням». Впорядковано було функції Директорії та взаємини її з урядом: Директорія мала тільки затверджувати закони, що їх укладали міністерства, і давати розпорядження лише міністерствам. Тоді ж, на нараді в Радивілові, у війську УНР було запроваджено посади державних інспекторів. Відповідний закон «Про державний інспекторат у військових частинах та інституціях» із додатковою інструкцією було ухвалено 13 травня 1919 р.

Інструкцією так визначалися завдання державної інспектури: «Надзвичайні обставини, в яких перебуває тепер Україна, вимагають, щоб державний інспекторат, з одного боку, був правою рукою й очима вищої центральної влади, а з другого боку, він не повинен зупинятися перед ніякими мірама, аби врятувати нашу армію від розпаду й деморалізації. Через усю працю органів інспектури повинно проходити червоною ниткою: перемога української народної армії над ворогами республіки, звідкіля б вони не прийшли й хто б вони не були – за всяку ціну.

Завдання державного інспекторату... стежити за своєчасним і точним виконанням всіх наказів центральної військової влади, перестерегати й в пні винищувати демагогічність, саботаж, розпусту, пияцтво, мародерство, грабіжництво та недбале відношення до служби, а також за тим, щоб не було господарських зловживань в частинах та в інституціях. Про ворожий та непевний елемент інспектори своєчасно повідомляють відповідних муштрованих начальників, а в крайньому випадку ворожий і непевний елемент інспектор може негайно усунути з армії, рівночасно повідомляючи про це відповідне начальство, правительство і головного отамана, а коли правительство і головний отаман не знайдуть поважної причини до усунення, інспектор попадає під відповідальність по закону про надзвичайні суди... Командний склад веде оперативні та адміністративні справи самостійно, але з відома інспекторів; інспектори ж не мають права втручатися в ці справи»<sup>52</sup>.

Цілком очевидним є те, що поштовхом для впровадження державної інспектури у війську УНР стали численні заколоти проти Головного отамана, зокрема заколот В.Оскілка, зразком же – інститут політичних комісарів в більшовицьких військах, а головною метою – посилення влади С.Петлюри.

Разом із тим інститут державних інспекторів, права і повноваження яких невдовзі ще більш розширилися, в українському війську був зустрінутий з неприхованим невдоволенням. В загальних рисах підстави такого несприйняття змалював І.Мазепа, який з цього приводу зазначав: «В самій армії, власне серед деякого з вищого старшинства, інститут військової інспектури від самого початку зустрів неприхильне й навіть вороже відношення. Військова інспектура, що складалася не з вищих ранг військових, зачіпала амбіцію деяких вищих старшин української армії. Пригадую, найбільше нарікань з боку військових було на те, що інститут державних інспекторів був заведений лише в армії, тоді як всі інші державні апарати, в яких теж було чимало людей, непевних з національного боку, залишалися без цієї установи. Уряд визнавав оправданість цих закидів. Але в тих обставинах не було іншого виходу. Ми мали дуже мало потрібних кадрів людей. Тому, взявши для військової інспектури все, що тільки можна було, уряд не міг і думати про встановлення державної інспектури також в цивільних установах, хоч у цьому, безумовно, була велика потреба. На жаль, недоста-

ча людей, підготованих для інспекторської праці в армії, не дозволила зорганізувати цей важливий інститут так, як цього вимагала справа. Були серед державних інспекторів щирі українські патріоти, що для загальної справи жертвували своїм життям, як напр[иклад] Дерещук, М.Горобець, Н.Малеча, Антонюк та інші. Але деякі державні інспектори не стояли на висоті свого призначення, і це було головною причиною незадоволення цією установою»<sup>53</sup>.

Тим часом 16 травня поляки здобули Луцьк, де були великі склади військового майна, і взяли багато полонених; далі була зліквідована майже вся Холмська група. Ця катастрофа викликала евакуацію Директорії з Радивілова далі – до Красного та Тернополя (на територію ЗО УНР). Поляки продовжували наступ. 2 червня було втрачено й Тернопіль, а уряд УНР терміново передислокувався на ст. Богданівка. Втім, армії УНР вдалося завдати контрудару по більшовиках, досягнувши смуги Старокопчантинів – Проскурів – Кам'янець-Подільський, і вже 6 червня уряд УНР повернувся до Кам'янця.

Слід зазначити, що значною мірою успіхові війську УНР сприяв повстанський рух, що розгорнувся в цей період на Правобережній Україні під проводом Всеукраїнському, сформованому українськими есерами та есдеками-незалежниками – Д.Одриною, Т.Черкаським, І.Часником та А.Пісоцьким. Усвідомлюючи важливість опертя на сили народу, уряд Б.Мартоса розпочав переговори з представниками Всеукраїнському, які було завершено 9 червня 1919 р. Їхнім наслідком була домовленість про те, що на місцях відтоді мали формуватися трудові ради не лише з контрольними, але з адміністративними та господарськими владними повноваженнями, а представники Всеукраїнському Д.Одрини та Т.Черкаський стали членами уряду Б.Мартоса<sup>54</sup>.

У стосунках із західноукраїнською владою виявились значні тертя, які практично поклали початок розриву між УНР та ЗО УНР. 9 червня 1919 р. Виділ Української Національної Ради проголосив Є.Петрушевича диктатором, що викликало вкрай негативну реакцію у вищих державних колах УНР, які визнали цей акт незаконним. ЗО УНР, натомість, не визнала чинним перемир'я наддніпрянців з поляками і продовжувала Чортківську наступальну операцію. На це 4 липня Директорією було прийнято рішення вивести Є.Петрушевича із свого складу, а при уряді УНР створити спеціальне міністерство у справах ЗО УНР.

Не вщухала й внутрішньополітична напруга. 23 червня в «Меморандумі громадських діячів Поділля до Директорії» двадцять політичних діячів (переважно соціалістів-федералістів), указуючи на помилки державної влади УНР, висунули вимоги скасування Директорії і запровадження тимчасового одноосібного президентства, формування уряду не за партійними квотами, а на підставі фаховості міністрів, висловилися за скасування постанови про трудові ради та вирішення земельного питання через викуп землі селянами<sup>55</sup>.

24 червня міністерство внутрішніх справ затвердило інструкцію «Про організацію влади на місцях»<sup>56</sup>. Згідно з нею в провінції запроваджувався інститут комісарів на всіх щаблях (з верху до низу) адміністративно-територіального поділу УНР. Губерніального комісара призначав міністр внутрішніх справ. Його завданням було впровадження законів і постанов уряду та контроль за їх виконанням губерніальними державними інституціями. Подібні ж функції виконував у повіті й призначений

губернським комісаром повітовий комісар. Крім того, він мав також виконувати й розпорядження вищих органів влади, організовувати сільські, волосні, повітові комісаріати, створювати народні управи і наглядати за їх діяльністю. Повітовий комісар повинен був також створити народну самоохорону, відновити діяльність міліції, займатися підготовкою мобілізації та організувати роботу інструкторів-інформаторів для пропаганди серед населення політики Директорії.

На першому ж після повернення до Кам'янця-Подільського засіданні уряду за участі С.Петлюри (25 червня) знов було порушено болюче, але вкрай важливе для нормальної роботи державних структур УНР питання про законодавче унормування компетенцій Директорії та Ради народних міністрів. Аби унеможливити й подальше втручання членів Директорії в роботу уряду, останнім було підготовлено законопроект «Про тимчасові статuti Кабінету й Ради народних міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів в цій справі». Законопроектом підвищувався статус уряду і передавав до його компетенції «як законодавчі, так і інші справи вищого державного керування, які спеціальними законами не віднесені до безпосереднього відання Директорії, не можуть поступати на остаточне розв'язання Директорії без попередньої ухвали Кабінету або Ради»<sup>57</sup>. Проте цей законопроект так і не було ухвалено.

Тим часом Українська Галицька армія, що була відкинута поляками, не змогла перейти на румунську територію, й Є.Петрушевич змушений був розпочати переговори з урядом УНР. 15 липня УГА перейшла р. Збруч і об'єдналася з Армією УНР для спільної боротьби з більшовиками. Є.Петрушевич разом з державним апаратом ЗО УНР прибув до Кам'янця-Подільського, де розташовувався й уряд УНР. Під час згаданих вище перемовин із Директорією диктатор ЗО УНР висунув наддніпрянцям три умови, за яких він був готовий до співпраці: демократична політика без ухилів у бік радянства; заміна уряду Б.Мартоса; скасування міністерства у справах ЗО УНР<sup>58</sup>. Потребуючи військової сили УГА, Директорія погодилася на ці вимоги. Проте з політичного боку прибуття диктатора до Кам'янця завдало додаткових проблем владі УНР. Його приїзд надав наснаги консервативним і правим політичним силам, які сформували Український національно-державний союз (УНДС). На початку серпня УНДС подав С.Петлюрі програмну записку, в якій піддав різкій критиці соціалістичну політику уряду Б.Мартоса. 2 серпня провідники соціал-демократів звернулися до лідерів есерів з пропозицією ввести до складу Кабінету міністрів представників «правих», аби зняти політичне напруження.

12 серпня уряд видав декларацію, в якій підтверджував свій соціально-економічний курс, а щодо державно-політичної системи заявив, що він має «опертися на весь народ, притягнути до державної праці всі верстви суспільства, яким дорогі демократичні здобутки української революції і незалежність нашої Республіки»<sup>59</sup>. Було також оголошено про намір виробити проект законів про вибори до парламенту з правами Установчих зборів і про утворення реформованих на основі демократичних виборчих прав органів місцевого самоврядування. 14 серпня було вироблено тимчасовий «Статут Ради народних міністрів Директорії Української Народної Республіки». Документ мав важливе значення для визначення повноважень уряду та Директорії, розподілу їх ролей у функціонуванні державної системи.

Черговий етап конституційного будівництва, формування вертикалі влади та державної служби УНР завершився відставкою уряду Б.Мартоса 27 серпня 1919 р. Кабінет міністрів призначив головою Ради народних міністрів І.Мазепу, до уряду якого увійшли міністри: А.Лівицький – закордонних справ, Б.Мартос – фінансів, М.Шадлун – господарства, Т.Черкавський – преси, С.Тимошенко – шляхів, І.Огієнко – віросповідань, Н.Григоріїв – освіти<sup>60</sup>.

Сам І.Мазепа з приводу свого призначення писав: «Обов'язки голови ради міністрів я прийняв 29 серпня. Це був час найбільших успіхів на нашому фронті. Українські війська билися вже під самим Києвом і не сьогодні-завтра українська столиця мала бути визволена від большевиків. Отже, на нашому фронті наче все було гаразд. Проте я не можу сказати, щоб цей перший день мого урядування залишив у моїй пам'яті приємні спогади. Навпаки, здається ще ніколи раніше я не відчував так ясно, як тоді, що наш державний корабель є заслабий для далекого плавання»<sup>61</sup>.

24 вересня Директорія оголосила війну денікінцям. Ще за кілька днів до цього у Жмеринці між командуванням армії УНР і штабом Революційної повстанської армії України (махновців) було підписано угоду про спільну боротьбу з денікінцями. 26 вересня на Правобережній Україні розгорнулися бої армії УНР з білогвардійцями, якими командував генерал Я.Слащов. З кінця жовтня українські підрозділи почали втрачати боєздатність через поширення епідемії тифу й відсутність зброї та амуніції. Осінні воєнні дії виявили не лише недостатню підготовку армії, а й загальну слабкість українського державного апарату. За свідченнями П.Феденка, брак підготовлених кадрів як у війську, так і в державному апараті став важкою перепоною в боротьбі за незалежність України: «Великою перешкодою для успіху українського визвольного руху 1919 р. була недостача політично освіченої та фахової української інтелігенції. Не вистачало українських спеціалістів для державного апарату, бракувало українських політичних провідників для роботи в масах... Недостача політичної виробленості була причиною непорозумінь між "наддніпрянцями" та "наддністрянцями", як це виявилось в наївній орієнтації провідників ЗО УНР на Росію білих генералів»<sup>62</sup>.

Отже, восени 1919 р. Директорія знов опинилася в Кам'янці-Подільському. С.Петлюра зосереджував дедалі більше влади у своїх руках. 15 листопада в Кам'янці-Подільському відбулося історичне останнє засідання Директорії за участі Петлюри, Швеця, Макаренка і членів Кабінету міністрів. Саме тоді було вирішено про виїзд за кордон А.Макаренка і Ф.Швеця, і що «верховне керування справами Республіки покладеється на голову Директорії головного отамана С.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народніх міністрів»<sup>63</sup>.

Цього ж дня (15 листопада 1919 р.) з'явилася постанова Директорії, яка скасовувала закон «Про форму влади на Україні» від 28 січня 1919 р. З цього приводу відомий український правник С.Шелухін невдовзі у своїй праці «Петлюрівці в світі права» (Львів–Відень, 1922) зазначить: «Конституційний основний закон "Про форму влади на Україні" чинний з 28 січня 1919 року до наступної сесії Конгресу. Яким же чином і по якому праву Петлюра... та інші міністри, не мавши ніякого права касувати і творити основні закони, могли дозволити собі скасувати закон 28 січня... позбавивши органи влади легального походження і становища й поставити свою волю вище народної?»<sup>64</sup>.

В іншій своїй праці С.Шелухін ще жорсткіше зхарактеризував такий крок влади УНР: «Невизнання конституції УНР 28 січня 1919 р. було б невизнанням і самої УНР, бо Україна з іншою конституцією мусила б мати і іншу назву. Скасуванням Конституції 28 січня фактично ліквідовувалась і сама Директорія, юридично чинна тільки за цією Конституцією. Верховна влада надавалась новому органу, а Директорія, як особа юридична, нероздільно пов'язувалась з особою фізичною – С.Петлюрою, що робила першу – фікцією, а другу – єдиноособовим диктатором»<sup>65</sup>. Так, власне, воно і було й раніше, але з цього моменту набуло юридично завершеної форми.

16 листопада 1919 р. в Кам'янці-Подільському було зібрано Українську національну раду, що поставила за мету усунути Директорію і скликати Державний сойм (передпарламент), оголосити тимчасову конституцію УНР. Після переговорів Головний отаман військ УНР С.Петлюра пообіцяв виробити і прийняти конституцію. В той же день уряд і армія УНР вийшли з Кам'янця-Подільського, добровільно здавши його полякам. У телеграмі польському командуванню С.Петлюра повідомив, що в місті залишилися окремі українські державні інституції на чолі з головноуповноваженим уряду УНР І.Огієнком. Коли ж до Кам'янця-Подільського увійшли польські війська, частину урядовців було вивезено до табору полонених у Ланцуті, після чого незабаром звільнено<sup>66</sup>. Після мандрівки уряду через Проскурів, Староконстантинів до Чорторії поблизу Любара, де отаманами Волохом, Божком та Данченком було пограбовано державну скарбницю, державна влада остаточно розвалилася. 5 грудня С.Петлюра виїхав до Варшави, не сказавши нікому «ні про те, що маємо робити на Україні, ні про те, яка саме мета його подорожі за кордон»<sup>67</sup>. Згадуючи про цей факт, І.Мазепа зазначив, що про від'їзд головного отамана не знали навіть В.Тютюнник та Є.Коновалець<sup>68</sup>.

6 грудня 1919 р. українське військо на чолі з М.Омеляновичем-Павленком вирушило у свій п'ятимісячний Зимовий похід. Уряд зміг виділити на його здійснення лише 2 млн крб, а сам голова уряду подорожував у супроводі лише одного колишнього українського козака до Вінниці, а звідти до Липівця. Згодом частина уряду зустрілася у Літині, й лише у лютому 1920 р. І.Мазепа прибув до Кам'янця-Подільського.

14 лютого 1920 р. відбулося останнє засідання уряду І.Мазепа, на якому було ухвалено новий «Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР»<sup>69</sup>. Він мав окреслити компетенцію Директорії та визначити правові основи діяльності передпарламенту УНР – Державної Народної Ради, перед якою і повинен був нести відповідальність уряд. Він передбачав скликання не пізніше 1 травня 1920 р. передпарламенту під назвою Державна Народна Рада. До скликання цього органу Директорія могла здійснювати свої повноваження винятково через Раду народних міністрів. Закон містив спеціальний розділ, який так і називався «Законодавство УНР», але він не тільки не вирішував старих проблем, а й породжував нові. Досить сказати, що повноваженнями приймати закони наділялися як Державна Народна Рада, так і Рада народних міністрів. Проте й ці аргументи на С.Петлюру не справили враження.

Після цього І.Мазепа надіслав головному отаманові листа, в якому просив затвердити документ, і визнавав: «Директорія, як верховна влада, серед населення втратила свою популярність, ніхто її не знає, популярне лише ваше ім'я. Всюди вислов-

люються за негайне скликання хоч би тимчасового законодавчого тіла для тіснішого зв'язку з народом»<sup>70</sup>. Проте С.Петлюра так і не затвердив цей закон.

Там і тоді ж був розроблений і затверджений черговий конституційний закон про передпарламент – «Закон про скликання Державної Народної Ради УНР». Він визначав принципи формування передпарламенту такими самими, на яких у 1917 р. будувалась Українська Центральна Рада. Тоді їй довелося докласти великих зусиль, щоби легітимізуватись, довести своє право представляти весь український народ. Передбачалось формувати передпарламент за партійними ознаками згідно з суб'єктивно визначеними нормами представництва. Такі підходи до складу цього органу зберігалися до кінця існування УНР. Цей тимчасовий вищий орган влади не мав права вирішувати важливих питань, які регулюються нормами конституційного права: приймати постійну Конституцію УНР, вносити зміни до робітничого і земельного законодавства, визначати правовий статус національних меншин. 9 січня 1921 р. був затверджений закон, який визначав кількісний склад і порядок формування Ради, вона складалася з представників українських політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації.

Загалом законодавство «другої» УНР слід охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймаються тільки у разі потреби «швидкого реагування» на конкретні обставини. Звідси й відсутність власних кодифікованих актів у галузі цивільного та кримінального законодавства. Те саме стосується й державного права.

Зміни в органах влади Директорії зумовлювали відповідні зміни законодавчого процесу. Відсутність збалансованого механізму розподілу повноважень серед членів Директорії призвела до зосередження всієї влади в руках С.Петлюри, у зв'язку з цим законодавчий процес також наблизився до одноособового. Здобутками цього періоду є нормативна урегульованість законодавчого процесу, впровадження української мови у нормотворчість, запровадження централізованої системи реєстрації законів, спроби кодифікації законодавства, упорядкованіше застосування форм нормативних актів (законів і постанов) та ін. Окремі законопроекти, підготовлені у цей період, містять прогресивні ідеї, зокрема, заснування представницького органу – Державної Народної Ради, які лишилися нереалізованими.

І на доктринальному, і на практичному рівнях законодавча техніка (у сучасному її розумінні) як система правил формування нормативно-правового матеріалу при виготовленні тексту законодавчих актів складалася не системно, а радше мозаїчно – шляхом урегулювання нагальних питань поточного (конкретного) моменту.

Воєнні дії проти більшовиків розпочалися знову після підписання 22 квітня 1920 р. Варшавського договору з Польщею. Відповідно до військової конвенції від 24 квітня 1920 р., прийнятої задля розвитку цього договору, почався спільний наступ об'єднаних військ Польщі та УНР на території, зайняті більшовиками. Ціною договору була Західна Україна по р. Збруч. 6 травня 1920 р. об'єднані польсько-українські війська ввійшли до Києва.

З приходом в Україну польської армії відновилася й діяльність уряду УНР. 1 травня 1920 р. С.Петлюра приїхав до Кам'янця-Подільського, а 19 травня І.Мазепа подав йому свою заяву про відставку. 26 травня Українська Національна Рада доручила очолити новий уряд соціалісту-федералісту В.Прокоповичу. 28 травня уряд було

сформовано. Він набув такого складу: В.Прокопович (голова), А.Лівицький (заступник голови, міністр юстиції), А.Ніковський (міністр закордонних справ), І.Мазепа (міністр земельних справ), О.Саліковський (міністр внутрішніх справ), В.Сальський (військовий міністр), Є.Архипенко (міністр народного господарства), Х.Барановський (міністр фінансів), С.Тимошенко (міністр шляхів), П.Холодний (міністр освіти), І.Огієнко (міністр сповідань), І.Косенко (міністр пошт і телеграфу), С.Стемповський (міністр охорони здоров'я), І.Носенко (міністр зв'язку), О.Безпалко (міністр праці), П.Красний (міністр єврейських справ). Це був останній уряд УНР, який діяв на українських землях від 26 травня до 14 жовтня 1920 р.<sup>71</sup>

З поверненням у 1920 р. на терени Наддніпрянської України уряд звернув увагу на поліпшення охорони внутрішнього ладу на підпорядкованій йому території. У 1920 р. діяльність міністерства внутрішніх справ поширювалася на окремі незначні частини відвойованої під час походів Армії УНР території, на яких воно ще могло створювати правоохоронні органи й організувати їхню діяльність. На цих територіях МВС проводило мобілізаційні заходи, вело облік евакуйованих працівників міліції, розміщуючи їх, забезпечуючи харчуванням та грошовим утриманням, залучаючи до несення охоронної служби, ведучи з ними службову підготовку тощо.

У червні 1920 р. уряд та Українська Національна Рада об'єднали зусилля у виробленні проекту Конституції Республіки та низки конституційних актів. Цей період (до кінця року) можна вважати найпліднішим в історії конституційного будівництва в УНР доби Директорії. Ідея про сформований за певними квотами від політичних сил (при цьому ті, що не підтримували Директорію і не визнавали УНР, виборчими правами не наділялися) передпарламент продовжувала залишатись актуальною. Були створені дві конституційні комісії – одна при МВС, друга – урядова («правительствена»). Перша комісія розробила проекти закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» і закону «Про Державну Народну Раду УНР (передпарламент)».

Проте після призначення в Києві нового уряду В.Прокоповича робота ця припинилася, і за таких умов 1 червня 1920 р. президія Української Національної Ради сама вручила уряду свій проект Основного Закону з вимогою якнайшвидшого вироблення Конституції Української держави. Комісія одразу після створення вимушена була евакуюватися до Тарнова. Новий міністр внутрішніх справ О.Саліковський ігнорував ідею вироблення конституції, і урядова комісія розробляла проект закону про верховне управління та про Державну Народну Раду. Після нового ультиматуму Української Національної Ради 30 серпня 1920 р. Рада народних міністрів окремою ухвалою утворила урядову комісію з вироблення нової Конституції Української держави, що складалася з 16 осіб з міністром закордонних справ А.Ніковським на чолі<sup>72</sup>. Комісія розглянула три проекти Конституції: колишню конституцію Центральної Ради від 29 квітня 1918 р., Української Національної Ради та О.Ейхельмана, після обговорення взяла за основу другий проект, який був значно розширений і перероблений.

Проект урядової комісії, поданий Раді народних міністрів для розгляду, ухвалення та оголошення, проголошував Українську державу самостійною та незалежною, з демократично-республіканським, на основах парламентаризму, устроєм. Законодавча влада належала Державній Раді, до скликання її – Державному Союму, виконавча



влада – голові держави та Раді народних міністрів, судова – незалежним судам. У Конституцію було закладено етнографічний принцип визначення українських земель. Окремі розділи присвячено православної церкві. Було також включено цілий ряд нових статей. У жовтні Комісія ухвалила проект Конституції УНР і представила його Раді народних міністрів та головному отаманові С.Петлюрі<sup>73</sup>.

Однак цей документ залишився проектом і не був затверджений урядом УНР. Натомість 12 листопада 1920 р. С.Петлюра затвердив закон «Про тимчасове верховне правління і порядок законодавства в УНР»<sup>74</sup> і закон «Про Державну Народну Раду»<sup>75</sup> (їх виробила створена 2 липня 1920 р. при міністерстві внутрішніх справ УНР Комісія на чолі з О.Саліковським). Вони свідчать про поступовий перехід від парламентської до президентсько-парламентської форми правління. Закони передбачали розподіл влади між Директорією, Державною Народною Радою та Радою народних міністрів. Державна Народна Рада планувалася як орган законодавчої влади й контролю за діяльністю Ради народних міністрів, вона складала державний бюджет і здійснювала контроль за його виконанням, розглядала та затверджувала міжнародні угоди, оголошувала стан війни тощо. Конституційними законами від 12 листопада 1920 р. та ухваленим на їх підставі «Регламентом Державної Народної Ради» значно змінено і процедуру прийняття законів. Ухвалення законопроекту Ради народних міністрів набувало значення підготовчого етапу внесення урядового законопроекту до парламенту. Правом законодавчої ініціативи наділялись члени Державної Народної Ради в кількості 10 осіб і міністерства. Названими документами вперше детально регулювався порядок проведення стадії розгляду та ухвалення законопроекту законодавчим органом. Затвердження Директорією, посвідчення Державним секретарем і публікація Ради народних міністрів у «Вістнику Державних Законів для всіх земель УНР» залишилися незмінними стадіями законодавчого процесу.

Паралельно з конституційною нормотворчістю Ради народних міністрів (вказані та інші закони з суб'єктивних і об'єктивних причин не були реалізовані), опозиційна уряду, але національно-демократична за складом (щоправда, більш «ліва», соціалістично орієнтована) Українська Національна Рада підготувала зусиллями видатного українського правознавця С.Барана, колишнього державного секретаря ЗУНР, проект «Основного державного закону про устрій Української держави» (схвалений Українською Національною Радою у травні 1920 р.). Цей проект мав високий рівень юридичного забезпечення. Чи не основною вадою залишались соціалістичні ілюзії про необхідність федеративного устрою Української держави, при цьому статус суб'єктів федерації не визначався. Практично усі відомі на той час демократичні принципи державотворення були враховані у цьому проекті.

У вересні 1920 р. в Тарнові під головуванням міністра закордонних справ А.Ніковського розпочала роботу урядова комісія. В її роботі брали участь такі видатні вітчизняні фахівці з державного та міжнародного права, як С.Баран та О.Ейхельман, які фактично і запропонували взяти за основу власні авторські проекти Конституції УНР. С.Баран підготував приватний проект Конституції під назвою «Основний Державний Закон "Про устрій Української Держави"», який хоч і не був схвалений підготовчою комісією, але саме на основі цього проекту був розроблений і ухвалений урядовий проект Конституції УНР. Слід зазначити, що проект тимчасової Конституції С.Барана

містив такі конституційні принципи, як розбудова демократичної, соціальної, правової держави з розподілом влади на три окремі гілки – законодавчу, виконавчу і судову, верховенство закону в державі. Автор проекту послідовно намагався реалізувати принцип рівноправності всіх громадян держави, не беручи до уваги ознаки національності, походження, віросповідання та статі. Крім того, фактично у його проекті обходився мовчанням «трудовий принцип». До серйозних недоліків проекту треба віднести те, що у проекті не фігурує інститут референдуму, який, як і інші форми народовладдя – вибори, народне обговорення й опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом та формою його здійснення істотно відрізняється від інших форм народовладдя.

Існував ще один приватний проект Конституції УНР – О.Ейхельмана. Якщо порівняти проекти урядової комісії С.Барана та О.Ейхельмана, то помітно, що на відміну від перших двох, які передбачали унітарний устрій Української держави, проект О.Ейхельмана виходив з двох принципових положень – суверенітету народу та федеративно-державного устрою України. Наслідуючи ідеї М.Драгоманова, О.Ейхельман обстоював федеративну форму державного устрою із застереженням значних повноважень не для федеральної влади, а для федеральних земель і самоврядних одиниць. У своєму проекті автор прагнув визначити чіткі конституційні межі діяльності парламенту, зорганізувати виконавчу владу та її функціонування на підставі строгої законності і на засадах судової відповідальності та верховенства права в державі, а також забезпечити органам державного управління самостійність і незалежність.

О.Ейхельман уважав, що основою будівництва національної самостійної держави є реалізація демократично-республіканського принципу, сенс якого полягає у можливості народу «брати участь у вирішенні і виконанні громадських і політичних справ та праці в державі»<sup>76</sup>. Провідним гаслом проекту є формула: «Держава для народу. Народ – початок фундаменту. Держава – завершення цього». Згідно з ним, федеральна державна структура УНР мала складатися з таких установ: 1) федерально-державна установча влада народу УНР; 2) надзвичайне національне зібрання; 3) федерально-державний парламент, до складу якого входило дві палати: Земсько-державна та Федерально-державна ради; 4) федерально-державний голова; 5) федерально-державні міністерства; 6) федерально-державний суд; 7) федерально-державний контроль; 8) місцеві органи федерально-державного управління.

На думку О.Ейхельмана, оптимальною для України була б федерально-державна організація у формі союзної держави. Отже, він усіляко домагався, «щоб конструкції політичної організації Української Народної Республіки надати федеративно-державну форму»<sup>77</sup>. В державі мали існувати п'ять гілок влади: установча, законодавча, виконавча, судова та контрольна. На його думку, УНР слід було адміністративно поділити на самостійні політичні одиниці – землі, а повітам і громадам надати широку автономію. Втім, водночас у проекті наголошувалося на тому, що всі ці землі назавжди об'єднані в єдину Українську Народну Республіку для здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках суспільно-політичного життя. Під час поділу території УНР на федерально-адміністративні землі мала враховуватися низка обставин і умов, а саме: економічні умови, регіональні особливості населення, топографічні конфігурації та згода суміжних земель у визначенні кордонів між ними.

Після гострих дискусій перевагу було віддано проєктові Української Національної Ради, в основі якого лежали конституційно-правові погляди С.Барана. Спроби «реанімувати» Конституцію «першої» УНР підтримки не знайшли. Характерною була консенсуальна впевненість, що надавати чинності постійній Конституції УНР може тільки демократичне народне представництво. «Урядовий проєкт Конституції УНР» був розроблений урядовою конституційною комісією на підставі проєкту Української Національної Ради, підготовленого С.Бараном, і став своєрідним підсумком, кульмінаційним моментом у конституційному процесі в УНР доби Директорії, втіленням демократичних за забарвленням політико-правових ідей у конкретних нормах проєкту конституції. Виявлені і проаналізовані документи свідчать, що до його розробки були залучені особи, добре обізнані з тогочасним конституційним правом західних країн. Це позитивно позначилося на структурі й на змісті проєкту, на визначенні в ньому об'єктів і суб'єктів конституційного регулювання, на обсязі конституційних прав і свобод для громадян, системі органів місцевого самоврядування тощо.

Урядовий проєкт був досить значним за обсягом, мав чітку, виражену і логічно зумовлену структуру, яка використовується і при створенні сучасних конституцій. Він включав такі розділи: I. Українська держава. II. Православна церква. III. Права та обов'язки громадян. IV. Державна Рада і Державний сойм. V. Голова держави. VI. Правительство. VII. Самоврядування. VIII. Суд. IX. Оборона держави. X. Перехідні і прикінцеві постанови. Урядовий конституційний проєкт передбачав тимчасове (до скликання Державної Ради) збереження одноособової влади Голови Директорії, чинної в УНР системи влади. Це знайшло своє втілення в останньому розділі проєкту. Передбачалось у розвиток положень затвердженого проєкту конституції видання понад 30 конституційних законів.

Одним з найважливіших об'єктів регулювання в проєкті було визначення правового статусу громадянина, його прав і обов'язків. Недоліком проєкту можна вважати те, що він не відокремлював правовий статус людини і правовий статус громадянина. Проєкт передбачав використання, як і сучасною Конституцією України, принципу єдності прав і обов'язків. Останні були зведені до мінімуму. Норми проєкту з демократичних позицій регламентували питання надання українського громадянства, рівної правосуб'єктності громадян, свободи людини, свободи її світогляду і віросповідання, вибору місця помешкання, освіти, вільного висловлювання своєї думки, праці, власності. Надмірної уваги в проєкті було надано хіба що статусу православної церкви<sup>78</sup>.

Проєкт побудовано у відповідності до класичного поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Загальнодержавний представницький орган одержував назву Державна Рада. Оскільки в умовах 1920 р. не було можливості обрати її шляхом всенародних виборів, передбачалось до її скликання утворення тимчасового представницького органу – Державного Союму. Проєкт визначав його правовий статус, повноваження його членів. Він розглядав Державний сойм як передпарламент з обмеженою законодавчою компетенцією. В урядовому проєкті багато уваги приділялося визначенню системи верховної виконавчої влади в державі, яка мала складатися з Голови держави і Ради міністрів. Правовий статус Голови держави мав деякі спільні риси з правовим статусом сучасного Президента України. Уряд, як і зараз, відрізнявся

окресленою компетенцією. Проект передбачав і утворення органів виконавчої влади на місцях – установ державної адміністрації, але питання про їх склад і повноваження не порушувалося. Компетенція та організаційна будова місцевого самоврядування регулювались у загальній формі. В урядовому конституційному проекті судова влада визначалася як окрема гілка. Майбутня Конституція УНР гарантувала незалежність суддів. Проект містив чимало положень, конституційно-правових норм, які знайшли втілення в Конституції України 1996 р., конституціях демократичних країн світу, в сучасному міжнародному гуманітарному праві.

Проект «Основного державного закону УНР», підготовлений на основі пропозицій С.Барана та Української Національної Ради, отримав різні оцінки, від схвальних до критичних – з боку Українського правничого товариства. У той же час, визнаючи успішність роботи обох конституційних комісій (і урядової, і МВС), Рада народних міністрів констатувала неможливість прийняття Конституції УНР демократичним шляхом, чим фактично вказала на те, що на жовтень 1920 р. конституційний процес у Республіці був відірваний від реалій життя.

Важливою нормою стало закріплення можливості прийняття закону без затвердження вищим органом державної влади – Директорією, повторним ухваленням парламенту. Правилам та вимогам законодавчої техніки приділялось менше уваги. Законодавчо регулювались лише форма опублікування та затвердження законодавчих актів. Відсутні правила розробки тексту закону заміняли перероблені у відповідності до вимог законодавчого процесу Директорії норми попередніх державних утворень.

Відсутні й чіткі критерії обрання форми нормативно-правового акта, але їхнє застосування стало упорядкованішим – найчастіше це закони і постанови.

Уперше в цей час зустрічаємо висновки щодо проектів законодавчих актів, які містять оцінки не лише змісту законопроекту та дотримання процедури його прийняття, а й внутрішньої і зовнішньої форм викладення законопроекту. Цей проект, безумовно, належить до прикметних, значущих віх в історії українського конституційного права і є справжньою пам'яткою політико-правової думки, свідченням того, що, попри всі труднощі, суперечності й помилки, вектор державницьких прагнень УНР був урешті-решт спрямований до демократичних, загальнолюдських цінностей.

Указані вище нормативно-правові акти так і не стали повноцінними джерелами права «другої» УНР, правовою основою діяльності її уряду, але все ж свідчили про наміри й спроби українських державців та політиків обмежити одноосібну владу С.Петлюри, чітко окреслити повноваження Ради народних міністрів, зробити уряд дієздатним.

Уряди «другої» УНР переживали перманентну організаційну кризу. Це пояснювалось не тільки внутрішніми причинами (відсутність кваліфікованих кадрів, суперечки з Директорією, міжпартійне протистояння та ін.), а й зовнішніми. В умовах війни не було здійснено розподілу владних повноважень між Директорією та Радою народних міністрів, визначено межі їх компетенції. Важлива роль у схемі державного управління в УНР належала державним нарадам, які у 1919–1920 рр. скликались досить часто за участю Ради народних міністрів, Директорії та представників провідних політичних сил і мали консультативний характер. Рішення нарад виявляли певний консенсус, на

підставі якого Директорія ухвалювала принципові рішення щодо основ формування уряду, зміни його складу та визначала пріоритетні напрями його політики. Проте С.Петлюра, який уособлював владу Директорії, часто ігнорував рішення нарад.

Проблеми взаємин між різними гілками влади вирішувалися за допомогою різних поспіхом розроблених, недосконалих за юридичною технікою ухвал, постанов, заяв тощо. Проблема невизначеності правового статусу й компетенції Ради народних міністрів стала головною причиною постійних суперечок між урядом і Директорією.

Невирішеною залишилася проблема взаємодії урядів «другої» УНР з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування. В умовах громадянської війни та інтервенції дуже важко було провести чітку межу між цивільною та військовою владою, тому нормативно-правові акти, що мали регулювати відносини уряду та місцевих органів (губернських, повітових, міських, волосних) державного управління, як правило, не реалізовувалися.

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.

Однак слід наголосити й на певних здобутках. Так, українська державність схилилася до республікансько-президентської форми правління. За формою державного устрою це була унітарна держава, яка наближалася до федерації, за формою державного режиму – демократична держава, яка прийшла до цього через міцну владу (гетьманський режим). Загалом це був період відродження та консолідації української нації, формування та становлення національно-державних інститутів, зростання національної свідомості. Проте бракувало послідовності, чіткої політичної програми, а головне – стабільності в державі. Директорія жодного разу не змогла поширити свою юрисдикцію на всю територію України. І хоч українська демократична державність не утвердилася, вона зуміла заявити про себе на повний голос.

У сфері державного управління Директорія передбачала передати владу Трудовим радам селян, робітників і трудової інтелігенції. Йшлося фактично про український варіант радянської влади без крайнощів більшовицького максималізму. Було взято курс на радикальні перетворення – аграрну реформу, обмеження капіталістів, фінансистів, але ці перетворення не привели до стабілізації суспільства. Директорія залишилася без підтримки переважної більшості фахівців, промисловців, державних чиновників – усіх, без кого нормальне існування держави вкрай утруднене. Селянська стихія стала швидко перероджуватись у руйнівну анархію. Влада на місцях перейшла до рук місцевих отаманів, що відмовлялися визнавати центральну владу. Державницькі наміри Директорії залишилися нездійсненими, вона, по суті, перетворилася на кочовий орган при петлюрівському війську.

Відновлення Директорією Української Народної Республіки стало лише формальним поверненням до УНР часів Центральної Ради. Прихильність провідних діячів

«другої» УНР одночасно до парламентської і радянської моделей державотворення вела до симбіозу цих діаметрально протилежних форм державності: формально верховна влада належала представницькому органу – Конгресу трудового народу, але формувався він на основі «трудового принципу» – куріальної і непропорційної системи виборів. Остаточою Директорія схилилась до президентсько-парламентської форми правління, режим якої було закріплено законами від 12 листопада 1920 р. Втілити в життя ці наміри в повному обсязі не судилося, реальна практика державного будівництва йшла шляхом зосередження влади в руках Голови Директорії – С.Петлюри. Загалом визначальними методами правління за часів Директорії завжди залишалися авторитарні. 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.

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

Утім, впровадити всі ці проекти можна було лише за умов збереження української державності. Натомість швидкий контрнаступ Червоної армії не дав польсько-українським військам можливості закріпитись у Києві. 8 червня уряд з Вінниці евакуюється до Жмеринки, через тиждень – до Проскурова. 12 червня радянські війська знову зайняли Київ і до серпня 1920 р. повернули більшу частину Правобережної України, а уряд УНР 25 червня знов прибув до Кам'янця-Подільського. На цей час з його складу вибули соціал-демократи І.Мазепа та О.Безпалко.

Уряд В.Прокоповича збирався розпочати свою діяльність на «нових основах», проте на заваді вкотре стали воєнні дії. На початку липня 1920 р. уряд залишив терени УНР і подався на захід, 14 липня р. Збруч перейшла й Армія УНР. Новим осідком уряду стало польське місто Тарнів, що поблизу Кракова.

Більшовицькі війська швидко просувалися вперед, але наприкінці серпня 1920 р. були розбиті під Варшавою. 27 вересня від більшовиків було звільнено Проскурів. Після їхнього відступу кордон стабілізувався на певний час по лінії Коростень – Житомир – Бердичів. Армія УНР продовжувала воювати з більшовицькими військами впродовж вересня-жовтня і на початку листопада 1920 р.

Саме на цей час припадає остаточна криза в уряді В.Прокоповича. 20-24 вересня 1920 р. на нараді ЦК УСДРП у Станіславові було констатовано, що уряд фактично не існує, а отже, соціал-демократи вирішили відкликати своїх однопартійців (А.Лівицького та С.Тимошенка) з його складу, проте у відповідь урядовці поклали свої партійні квитки. 22 вересня уряд ухвалив Закон «Про цивільне управління при головної команді військ УНР»<sup>79</sup>. Утім, уряд В.Прокоповича вже не був здатний до плідної практичної роботи і 14 жовтня 1920 р. був відправлений у відставку<sup>80</sup>. Новим головою Ради народних міністрів С.Петлюра призначив А.Лівицького<sup>81</sup>.

Уряд А.Лівицького мав працювати в Кам'янці-Подільському. В середині жовтня С.Петлюра вже був у місті, голова уряду прибув туди лише 3 листопада, а за ним і центральні державні установи. Проте вже 14 листопада уряд змушений був у останнє залишити Кам'янець-Подільський (16 листопада до нього увійшли більшовики) і 27 листопада знов повернутися до Тарнова. За час перебування в Україні уряд А.Лівицького продовжив попередній курс на скликання передпарламенту – Державної Народної Ради (ухвала державної наради в Ялтушкові 8 листопада), а також ухвалив закони «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» і «Про Державну Народну Раду УНР»<sup>82</sup>, які знову ж таки мали за мету розмежувати та скоординувати роботу вищих державних функцій між Директорією, Радою народних міністрів та Державною Народною Радою. Згідно з законами верховна влада в УНР мала тимчасово організовуватися розмежуванням державних функцій між Директорією, Державною Народною Радою і Радою народних міністрів. До компетенції Директорії належало затвердження ухвалених Державною Народною Радою законів і договорів з іншими державами; затвердження призначених Радою народних міністрів посадовців та їхнє звільнення; деякі інші повноваження.

До повноважень Державної Народної Ради як законодавчого органу, крім безпосередніх законодавчих функцій, належали контроль за діяльністю уряду, укладання державного бюджету та контроль за його виконанням, розгляд і затвердження міжнародних угод, оголошення воєнного стану. Повноваження ж уряду були практично не окреслені. У законах не йшлося про його місце в системі виконавчої влади. Так, наприклад, прем'єр призначався Директорією, яка за його поданням затверджувала членів уряду, але водночас уряд був підзвітний Народній Раді, яка могла висловити йому в цілому або окремому посадовцю недовіру, що спричиняло їхню відставку<sup>83</sup>. Втім, ці закони так і не були втілені в життя.

Після листопадової (1920 р.) катастрофи серед українців, що опинилися в еміграції, запанувала безпорадність і безнадійність. Наприкінці 1920 р. українські війська потерпіли низку поразок на більшовицькому фронті, уряд УНР остаточно виїхав за кордон, а Українська Народна Республіка фактично перестала існувати як державний організм. Повномірні військові дії на терені України припиняються. Підписання ж 18 березня 1921 р. в Ризі польсько-радянського договору остаточно розвіяло надії на повернення в Україну. Тим часом більшовики переможно опановували Україну, а після Ризького договору між Радянською Росією та Польщею Рада Республіки припинила існування. На зміну УНР прийшла УСРР. Доба національної державності, започаткована Українською революцією, закінчилася.

## Посилання до розділу 13

- 1 Шаповал М. Гетьманщина і Директорія. – Нью-Йорк, 1958. – С.49-50.
- 2 Винниченко В. Відродження нації. – Ч.III. – К.; Відень, 1920. – С.110.
- 3 Савченко В.А. Дванадцять воєн за Україну. – Х., 2006. – С.135.
- 4 ЦДАВО України. – Ф.1429. – Оп.5. – Спр.6. – Арк.12.
- 5 Там само. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.7.