

УДК 94(477)«1918/1920»:342.6](045)

Ігор Кушко

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету ім. М. Коцюбинського,
викладач Комунального закладу вищої освіти
«Вінницький гуманітарно-педагогічний коледж»
e-mail: ihorkyshko90@gmail.com

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ

Розглянуто основні проблеми функціонування та становлення органів державної влади Української народної республіки (УНР) доби Директорії, які створювалися й працювали в умовах воєнного стану, що був проголошений у січні 1919 р. Розбудова органів влади УНР доби Директорії проходила в складній внутрішньополітичній та зовнішньополітичній ситуації. Політична еліта, яка об'єдналася у спільній боротьбі проти гетьмана П. Скоропадського, виявилася не готовою до формування єдиної вертикалі державної влади й виступити єдиним фронтом проти зовнішніх ворогів, що було трагічним чинником для українського державотворення.

При роботі над статтею використано історичні, філософські, загальнонаукові та юридичні методи. Діалектичний метод використано для розуміння процесів та складнощів формування органів державної влади в період Директорії Української народної республіки з листопад 1918 по листопад 1920 р.

За допомогою системного методу розглянуто законодавчий процес Української народної республіки доби Директорії, а також умови, в яких проходило становлення органів державної влади. Проаналізовано за допомогою історико-правового та історико-порівняльного методу причинно-наслідкових зв'язків становлення та розвитку органів публічної влади доби Директорії Української народної влади.

Проаналізовано та виділено основні проблеми функціонування органів влади Української народної республіки доби Директорії, а саме: не розмежовано повноваження між органами виконавчої та верховної влади; на території держави діяли кілька джерел права та не було чіткої системи законодавства; постійна зміна уряду та стратегія розвитку держави; не було чіткого механізму об'єднання органів влади двох республік Західноукраїнської народної республіки та Української народної республіки в одну вертикаль влади; отаманщина, як негативний чинник українського державотворення, який позначився на розбудові органів державної влади.

Ключові слова. Директорія, органи публічної влади, Українська народна республіка, Західноукраїнська народна республіка, отаманщина, повноваження, законодавство, державотворення.

Ihor Kushko

PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF STATE AUTHORITY BODIES OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF THE DAY OF THE DIRECTORY

Abstract. The main problems of the functioning and formation of the state authorities of the Ukrainian People's Republic (UNR) during the Directory era, which were created and worked under the conditions of martial law, which was declared in January 1919, were considered. The political elite, which united in a joint struggle against Hetman P. Skoropadskyi, were not ready to form a single vertical of state power and act as a united front against external enemies, which was a tragic factor for Ukrainian state formation.

When writing the article, historical, philosophical, general scientific and legal methods were used. The dialectical method was used to understand the processes and complexities of the

formation of state authorities during the period of the Directory of the Ukrainian People's Republic from November 1918 to November 1920.

With the help of a systematic method, the legislative process of the Ukrainian People's Republic of the Directory era, as well as the conditions in which the formation of state authorities took place, were considered. Analyzed with the help of the historical-legal and historical-comparative method of cause-and-effect relationships of the formation and development of public authorities of the time of the Directory of Ukrainian People's Power.

The main problems of the functioning of the authorities of the Ukrainian People's Republic during the time of the Directory were analyzed and highlighted, namely: powers are not demarcated between the executive and supreme authorities; several sources of law operated on the territory of the state and there was no clear system of legislation; constant change of government and the strategy of state development; there was no clear mechanism for uniting the authorities of the two republics of the West Ukrainian People's Republic and the Ukrainian People's Republic into one vertical of power; Otamanshchyna, as a negative factor of Ukrainian state formation, which affected the development of state authorities.

Keywords. Directory, bodies of public authority, Ukrainian People's Republic, West Ukrainian People's Republic, chieftainship, powers, legislation, state formation.

Постановка проблеми. Розбудова органів публічної влади під час воєнного стану потребує врахування досвіду як закордонних країн, так і вітчизняного. З 24 лютого 2022 р. Україна здобуває досвід функціонування органів публічної влади в умовах воєнного стану, і перед нею, як і колись перед Директорією, стоїть питання виживання української державності. Щоб не втратити свою державність, потрібно врахувати позитивні та негативні сторони українського державотворення 1917 – 1920 р. Особливе місце розвитку органів публічної влади посідає період функціонування Директорії Української Народної Республіки. Період існування Директорії – це ведення військових дій проти більшовицької Росії. Вертикаль державної влади формувалася в умовах воєнного стану, який було оголошено 24 січня 1919 р. Історико-правові аспекти функціонування органів влади доби Директорії має пізнавальне, історико-теоретичне та практичне значення. Проаналізувавши проблеми функціонування органів влади «другої» УНР, маємо чітку картину історичного розвитку державотворення та розбудови української державності 1917 – 1920 рр.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблеми функціонування органів публічної влади Директорії доби Української народної республіки частково аналізувалися вітчизняними істориками, так і дослідниками державно-правових явищ. Серед дослідників варто виділити П. Гай-Нижника, І. Терлюка, А. Присяжнюка, М. Копиленка, О. Бойко, С. Кульчицького, Ю. Вовка, М. Стахова, В. Версюка, Ю. Митрофаненка, В. Рум'янцева. У роботі також використано мемуари та спогади державних службовців та учасників політичних процесів П. Христюка, І. Мазепи, М. Шаповала, В. Винниченка, Є. Коновальця.

Також були використані нормативно-правові документи, закони, постанови, інструкції, циркуляри тих часів: «Декларація Української Директорії, що зробила Директорія», «Тимчасовий закон про порядок внесення і затвердження законів в Українській народній республіці», «Про форму влади на Україні», «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР».

Метою статті є аналіз проблем функціонування органів державної влади доби Директорії та виділення основних причин, що вплинули на розбудову органів влади.

Виклад основного матеріалу. Однією з проблем розбудови органів державної влади Директорії стало недосконале та не систематизоване законодавство. На території Української Народної Республіки діяло кілька джерел права: Російської імперії, Тимчасового уряду, Центральної Ради, Української держави та радянської Росії. Директорія взяла курс на часткове скасування одних та відновлення чинності інших законів, що відповідали потребам влади в певний момент. У влади була відсутньою чітка вимога до законодавчої діяльності, належної законотворчої процедури та чіткої системи нормативно-правових актів.

Недосконале законодавство призвело до того, що органи державної влади зіткнулися з колізією та паралельними системами законодавства.

Першим документом конституційного характеру була Декларація від 26 грудня 1918 р., яка у загальній формі прописала повноваження Ради Народних Міністрів і Директорії, що своєю чергою стало наслідком загострення політичної кризи [2, с. 391-394].

Проблему розмежування повноважень намагався розв'язати й Трудовий конгрес, що мав прописати й узаконити на найвищому рівні чітку вертикаль влади. 28 січня 1919 р. було ухвалено законопроект «Про форму влади на Україні». Це була спроба законодавчо вибудувати державний устрій Української Народної Республіки, де Директорія – верховна влада, Рада Народних Міністрів – виконавча влада, яка підзвітна Директорії. Також було утворено шість комісій для полегшення законодавчої діяльності Ради Міністрів. Проте проблема розподілу повноважень між виконавчою та верховною владою залишилася не вирішеною. Ухвалені законодавчі акти обмежували частину населення у правоздатності («не трудових класів»), що стало результатом політико-правових уподобань політичної еліти УНР доби Директорії [6, с. 48].

До кінця існування Директорії не було вибудовано чіткої вертикалі влади й не проведено розмежування повноважень між гілками влади. Єдиною спробою вирішити цю проблему було намагання уряду І. Мазепи ухвалити закон «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР». Розроблений законопроект обмежував право втручання Директорії у діяльність уряду. На травень 1920 р. мав бути скликаний передпарламент – Державна Народна Рада. Курс був взятий на європейську модель устрою держави. Документ був переданий на ухвалення С. Петлюрі, але останній його не підписав.

Повноваження, між верховною та виконавчою владою не були розмежовані. Це й призвело до того, що Директорія постійно втручалася в роботу уряду. З грудня 1918 р. по листопад 1920 р. було змінено шість складів уряду. За кожною зміною уряду змінювалася центральна державна політика у розбудові держави. Втручання Директорії у роботу Ради Народних Міністрів негативно позначилося на його роботі. Директорія перебирала частину повноважень уряду, а не досконале законодавство закріпило за Директорією законодавчу функцію. «Тимчасовий закон про порядок внесення і затвердження законів в Українській народній республіці» дозволив Директорії в обхід Ради або Кабінету Народних Міністрів у «надзвичайних випадках» приймати закони. Під визначенням «надзвичайні випадки», не було розписано, які це саме випадки [2, с. 476-477]. Період існування Директорії – це постійна війна з більшовицькою Росією. Відповідно до вище зазначених причин Директорія постійно втручалася у роботу Ради Народних Міністрів, а у випадках, коли уряд не підтримував політику, склад міністрів змінювався на більш лояльний до неї.

Для розв'язання складних зовнішньополітичних питань, в яких перебувала Директорія, або визначення напрямів розбудови органів влади, політична еліта скликала державні наради. У них брали участь члени Директорії, Ради Народних Міністрів та представники впливових політичних сил. Основними питаннями, які розглядалися на цих державних нарадах, були:

- устрій Української Народної Республіки та склад уряду після кризи, що відбулася у березні-квітні 1919 р.;
- запровадження в державі військової диктатури;
- зовнішньополітичний курс держави;
- скликання передпарламенту.

На одній з таких нарад у вересні 1919 р. у м. Кам'янці-Подільському було винесено питання включення Західноукраїнської Народної Республіки до складу Української народної республіки та вироблення спільної політичної лінії.

З моменту створення двох республік між ними були кардинальні розбіжності: Західноукраїнські політичні діячі із самого початку знали, якою має бути їх держава та як вона мала розвиватися на відмінно від політичної еліти Наддніпрянської України. Останні докінця існування УНР та і не змогли визначитися із устроєм своєї держави. У

Західноукраїнській республіці з першого місяця існування держави були сформовані всі державні органи, що належно функціонували. Політична еліта була поміркована, керувалася інтересами громадян своєї держави [1, с. 39]. Тоді як еліта Наддніпрянської України вела політичні суперечки та керувалася більше власними інтересами й бажанням залишитися при владі, не приймала законів у галузі розбудови держави. Ухвалені закони не виконувалися на місцях або викликали колізії в галузі державотворення. У політиків не було чіткої лінії й одностайності в розбудові держави. Наприклад, службовці Австро-Угорської імперії могли залишитися на своїх посадах, якщо склали письмове зобов'язання служити Західноукраїнській республіці, а в Українській Народній Республіці з приходом до влади Директорії, всі керівники органів державної влади були звільнені. Вони могли бути поновлені на посадах, але за посвідченням начальника і рекомендацією громадських організацій чи впливових громадян УНР, що було майже неможливо [2, с. 434]. Це у подальшому призвело до браку кваліфікованих державних службовців в органах влади.

Директорія майже не займалася питаннями об'єднання ЗУНР та УНР. Було прийнято постанову про включення Є. Петрушевича до складу Директорії, а у Раді Народних Міністрів створено міністерство Західної області Української Народної Республіки. Однак це не привело до жодних результатів. На території Української республіки продовжували працювати органи влади двох республік. Політична еліта так і не змогла домовитися щодо формування однієї вертикалі влади. У самий найвідповідальніший момент, коли Директорія перебувала у дуже складній ситуації, вона віддала території Західної республіки Польщі в обмін на військову допомогу у війні проти більшовиків.

На розбудову органів публічної влади негативно вплинула й отаманщина. Початком творення отаманщини стало антигетьманське повстання. Воно стало каталізатором створення нерегулярних збройних сил. За словами Ю. Митрофаненка, це були «приватні армії» впливових державних службовців та провідних політичних сил. Директорія, як найвищий повстанський орган, покладала надії на селянські загони повстанців під керівництвом отаманів. Отаманів у подальшому намагались включити в систему державних рангів [10]. С. Петлюра намагався із селянсько-партизанських загонів сформувати регулярні війська, а з отаманів – військову еліту. Він також надав отаманам не тільки військові повноваження, а й повноваження у цивільній адміністрації, що в подальшому призвело до плутанини в управлінні як військовими, так і цивільними справами. Також під час повстання було оприлюднено наказ «Про утворення військово-польових судів» (22 листопада 1918 р.). У ньому отаманам було надано повноваження у сфері судової влади. Вони мали право призначати суддів, які автоматично ставали залежними від них [11].

Нормативно-правові документи, прийняті Директорією, закладали суперництво між цивільними та військовими. В одних нормативно-правових документах прописувалося, що влада на місцях передавалася отаманам, а у інших – комісарам. Це було наслідком політичного суперництва між В. Винниченком і С. Петлюрою, що розгорнулося під час антигетьманського повстання.

Після перемоги повстання було скликано державну нараду, що відбулася у Вінниці та на якій були присутні всі провідні політичні сили. На порядок денний винесене було одне питання – державний устрій Української Народної Республіки. Проте у кожній політичній силі було своє бачення розвитку держави. Відсутність узгодженості дій щодо політичних, економічних, соціальних реформ у сфері розвитку держави дали поштовх отаманам брати владу у свої руки. Є. Коновалець вбачає основну причину отаманщини у загальній мобілізації в Українській Народній Республіці. На проведення загальної мобілізації не вистачало кваліфікованих військових кадрів, що в подальшому призвело до неорганізованості та недисциплінованості у військових формуваннях: «Для плянового переведення мобілізації не мала Директорія відповідного апарату, не було відповідної кількості старшин і підстаршин, не було налагоджене діло озброєння та обмундировання. ... Наслідком такої загальної мобілізації потвориться дуже скоро незорганізовані та недисципліновані частини, які полишені на самих себе, будуть готові на всякі самочинні

виступи» [7, с. 16-17]. Підтвердження цих причин отаманщини також знаходимо у працях М. Стахова [15, с. 69-70].

Політична еліта також прагнула використати отаманів у своїх цілях. Майже кожен член Директорії прагнув створити власну приватну армію для вирішення своїх завдань. Усі вище зазначені причини перетворили отаманів на негативний чинник розбудови та формування органів державної влади. Протягом 1919 р. проти Директорії повстала та перейшла на бік ворогів більша частина отаманів, а саме: М. Григор'єв, отаман Зелений (Д. Терпило), Й. Біденко, О. Волох, В. Оскілко та інші.

Висновки. Отже, проаналізувавши етап становлення та розвитку органів державної влади доби Директорії Української Народної Республіки, можна виділити ряд проблем у розбудові та функціонуванні органів державної влади.

По-перше, не було розмежовано повноваження між органами верховної та виконавчої влади. Орган верховної влади (Директорія) – це орган колегіальної влади, який мав виконувати функції президента держави і представляти її на міжнародній арені. Однак члени Директорії видавали накази, що стосувалися різних сфер життя та постійно втручалися у роботу Ради Народних Міністрів як органу виконавчої влади. По факту, Директорії належали функції виконавчої, законодавчої і судової влади.

По-друге, в УНР не існувало чіткої системи законодавства, а на території держави діяли кілька джерел права: Тимчасового уряду, Центральної Ради, Української держави та Російської імперії. Директорія йшла шляхом скасування одних законів і відновлення чинності інших, відповідно до своїх потреб. У Директорії були відсутні чіткі вимоги до законодавчої діяльності, законодавчої процедури та не існувало чіткої системи нормативно-правових актів, що у подальшому призводило до колізії та існування паралельних систем законодавства.

По-третє, постійна зміна уряду та стратегії розвитку країни. За у весь час існування Директорії було змінено шість складів Ради Народних Міністрів із кожною зміною уряду змінювалася центральна державницька лінія. Верховна влада постійно втручалася у роботу органів виконавчої влади. Коли уряд не підтримував політику Директорії, склад Ради Народних міністрів змінювався.

По-четверте, об'єднання органів Української Народної Республіки та органів Західноукраїнської народної республіки у єдину вертикаль державної влади фактично не відбулось. Верховна влада не розробила механізму входження ЗУНР у склад УНР. До складу Директорії було включено Є Петрушевича, а у Раді Народних Міністрів утворено міністерство західної області ЗУНР, що у подальшому показало розбіжності між політичною елітою УНР і ЗУНР. Директорія займалася питаннями ЗУНР тільки тоді, коли знаходилася у складній ситуації. А у самий найвідповідальніший момент обміняла Західноукраїнську Народну Республіку на військову допомогу Польщі у війні проти більшовиків. На нашу думку, це не принесло жодної користі та лише показало справжні інтереси політичної еліти – за будь яку ціну залишитися при владі.

По-п'яте, отаманщина стала негативним чинником у розбудові органів державної влади. Директорія допустила отаманів до формування органів місцевої влади. Їм була передана військова, цивільна та судова влада, що надалі перетворило їх на регіональних диктаторів. Частина політичної еліти, членів Директорії та Головний Отаман використовував їх для своїх цілей. Державницька підтримка отаманів провалилася насамперед через їх низьку політичну свідомість. А їхня жага задоволення власних інтересів та ігнорування державницького курсу Української Народної Республіки стало гальмом формування державності України цього часу.

Список використаних джерел:

1. Бойко О. Д. Зміна урядів та урядової політики Директорії УНР у 1919 р. *Український історичний журнал*. 2009. № 6. С. 35–47.

2. Верстюк В. *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали*. Київ: Видавництво імені Олени Теліг, 2006. Т. 2. 746 с.
3. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]). Київ: Відень. 1920. Ч. III. 536 с.
4. Вовк Ю. Є. Місце та роль уряду в системі вищих органів державної влади і управління в період директорії української народної республіки *Стратегія і тактика державного управління: збірник наукових праць*. Випуск 2. 2014. С. 126–131.
5. Гай-Нижник П. ЗУНР – ЗО УНР: становлення органів влади і державного управління (1918–1919 рр.). Київ. 2018. 146 с.
6. Гай-Нижник П., Лейберов О. УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918 – 1919 рр.). Ніжин, 2013. 214 с.
7. Коновалець Є. Причинки до історії української революції. Прага: Накладом Проводу Українських Націоналістів. 1928. 40 с.
8. Кульчицький С. В. Нариси історії державної служби в Україні. Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка Центр, 2009. 536 с.
9. Мазепа. І. Україна в огні й бурі революції. Київ: Темпора. 2003. 608 с.
10. Митрофаненко Ю. С. Отаманщина як суспільний феномен української революції періоду Директорії 1918 – 1919 років: дис. ... кан. істор. наук: 07.00.01 /н Дніпропетровськ, 2011 229 с.
11. Наказ про створення військових польових суддів. *Вістник Української Народної Республіки*. 1918. 17 грудня.
12. Про форму влади на Україні. Постанова Трудового Конгресу України від 28.01.1919 р. *Вістник Української Народної Республіки*. 1919. 10 лютого. Ч. 5. С. 4.
13. Рум'янцев В. Директорія Української Народної Республіки та пошуки стратегії державотворення *Вісник академії правових наук України*. Випуск 3(54). 2008. С. 143–151.
14. Стахів М. *Україна в добі Директорії УНР. Власними силами*. Скрантон: Українська Науково-Історична Бібліотека. 1962. Т. 1. 274 с.
15. Стахів М. *Україна в добі Директорії УНР. Україна між двома силами*. Скрантон: Українська Науково-Історична Бібліотека. 1963. Т. 2. 250 с.
16. Шаповал М. Ю. *Гетьманщина і Директорія*. Нью-Йорк: Видала Українська Громада ім. М. Шаповала. 1958. 134 с.
17. Яневський Д. Б. *Політичні системи України 1917 – 1920 років: спроби творення і причини поразки*. Київ: Дух і літера, 2003. 767 с.