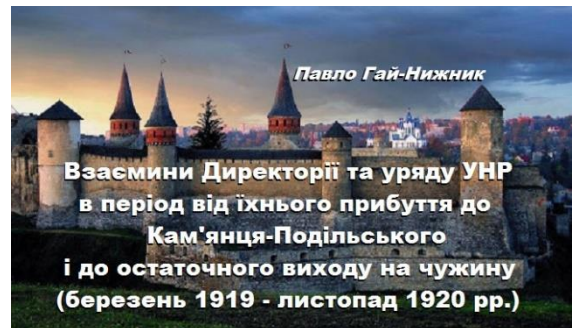


Павло Гай-Нижник

Взаємини Директорії та уряду УНР в період від їхнього прибуття до Кам'янця-Подільського і до остаточного виходу на чужину (березень 1919 - листопад 1920 рр.)

Опубліковано: *Гай-Нижник П. П.* Взаємини Директорії та уряду УНР в період від їхнього прибуття до Кам'янця-Подільського і до остаточного виходу на чужину (березень 1919 - листопад 1920 рр.)// *Камянець-Подільський - остання столиця Української Народної Республіки: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції, Камянець-Подільський, 6-7 жовтня 2009 р. - Камянець-Подільський: Оіюм, 2009. - С. 162-183.* [<http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc/193doc.php>]



6 березня 1919 р. під натиском більшовицьких сил Директорія переїхала з Вінниці до Проскурова. 8 березня на нараді соціал-демократів, що відбулася в вагоні на жмеринському вокзалі, С.Петлюра змушений був констатувати, що республіці бракує працездатного державного апарату і визнав, що країна не має підготованих людей як в центрі, так і на місцях. Проте зміни торкнулися лише посади керуючого справами Директорії. З 10 березня 1919 р. (наказом від 1 березня) виконуючим обов'язки керуючого став В.Лотоцький [1], якого, щоправда, вже 30 квітня 1919 р. було замінено на М.Мироновича [2].

Вже незабаром (18 березня) уряд і Директорія змушені були залишити Проскурів і податися до Кам'янця-Подільського. 19 березня 1919 р. більшовики захопили Жмеринку й відрізали весь Південно-Західній фронт, внаслідок чого армія УНР була поділена на три частини - 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 виїхати. 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" [3]. І.Мазепа згадував, що "евакуйовані урядовці фактично були залишені напризволяще. Нікого з відповідальних членів уряду в Кам'янці не було, крім заступника військового міністра Г.Сиротенка і заступника міністра судівництва Андрія Лівницького"; загальний же 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 капеля 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" [4].

Наприкінці 1918 - початку 1919 рр. в регіонах владу контролювали військові. Роль армії, її головнокомандуючого - головного отамана С.Петлюри, невпинно зростала в 1919-1920 рр. 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 в армію 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.

Тим часом в 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 негайно 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 її складу (за постановою Трудового конгресу) увійшов Є.Петрушевич як президент Національної Ради (парламенту) Західної області УНР (ЗОУНР), хоча практичної участі в роботі Директорії він не брав, перебуваючи в адміністративному центрі ЗОУНР м.Станіславові. В 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 склалася 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. Останній на протигагу решті членів Директорії і голові уряду УНР, навіть призначив собі у Станіславові окремого керуючого Міністерством фінансів, яким став саме М.Кривецький.

Невдовзі на квітень-травень 1919 р. центром українського державно-політичного життя стало Рівне, проте й там урядова дисципліна так і не зміцнилася. "З членів уряду переїхала [з Кам'янця-Подільського до Рівного - Г.Н.] 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.Ливицькому вступити до виконання обов'язків міністра внутрішніх справ, а Б.Мартосові - обов'язків міністра фінансів", - згадував І.Мазепа [5].

За цей час відбулися кардинальні переміни у військово-політичній ситуації в Україні й у виконавчій владі УНР. Під натиском повстанців отамана Н.Григорієва війська Антанти почали евакуацію з Південної України, а отже уряд С.Остапенка, як антантофільський, утратив сенс свого існування. Відтак 9 квітня 1919 р. Директорія своєю постановою прийняла демісію Кабінету народних міністрів С.Остапенка і постановила: "призначити головою Ради Народних Міністрів і міністром фінансів Бориса Мартоса, заступником голови Ради Народних Міністрів і міністром юстиції Андрія Левицького, 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" [6]. 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 навіть члени Директорії - Є.Петрушевич та О.Андрієвський.

Вища влада УНР поступово, проте неухильно деградувала. Втім самий 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. Військовики звинувачували в такому становищі у запіллі особисто С.Петлюру та усю урядову верхівку УНР і відверто писали їм у листах про їх державотворчу неспроможність, як от: "Ви не можете розібратися в самих простих життєвих питаннях, а лізете в міністри, лізете в керівники Великої Держави, лізете в законодавці замість того, аби бути вам звичайними урядовцями і писцями... Україна повинна червоніти за свій уряд перед світом... Подивіться, що з себе уявляють наші міністри. Як не критин, то подлець" [7]. Так, наприклад, ще 6 січня 1919 р. чиновник з особливих доручень при Директорії О.Лотоцький змусив Державний банк продати йому 1 млн. 913 тис. 365 німецьких марок за заниженим курсом у 75 коп. за марку, між тим, як офіційно банк мав право їх обмінювати по 85 копійок. Як наслідок Державний банк отримав збиток на 98 тис. 875 крб. 93 коп. [8] В.Оскілко (той, що підняв заколот проти С.Петлюри) згадував про життя верхівки УНР, під час перебування там уряду: "Гульня, кидання направо і наліво державного гроша йшло без перерви день і ніч... Не було дня, щоб не сталося пари десятків скандалів у місті, щоб не то урядовці, або директори департаментів, а то й віце-міністр не заночував п'яний в комендатурі міста, або не оскандалився ще в більш непристойний спосіб" [9].

Дійшло до того, що член Директорії О.Андрієвський взагалі не визнавав 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, призначив власного міністра фінансів (М.Кривецького), видавав власні розпорядження, посвідчення (нотуючи їх підписом голови уряду ЗОУНР С.Голубовича), кошти (Експедиція заготовок державних паперів (ЕЗДП) тоді розташовувалася у Станіславові) тощо.

"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 Винниці 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 (в кінці 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" [10]. Коли ж уряд Б.Мартоса відрядив з Рівного окрему надзвичайну комісію на чолі з товаришем міністра внутрішніх справ УНР Г.Няньчуком до Станіслава з метою добути грошей від ЕЗДП та повернути до праці (або ж отримати справоздання) в уряді УНР міністрів, урядовців та інших наддніпрянських державних службовців і військовиків, то члени Директорії О.Адрієвський та Є.Петрушевич за сприяння уряду ЗОУНР чинили їм завади й проводили дискредитацію петлюрівського режиму.

Фактично склалася ситуація, неначе було дві Директорії: одна з С.Петлюрою, А.Макаренком і Ф.Швецем у Рівному, а друга - з О.Андріївським і Є.Петрушевичем у Станіславі. Саме тому, коли згодом уряд УНР переїжджатиме з Рівного на терени Галичини, буде ухвалено рішення, що постанови Директорії чинні лише за участі С.Петлюри [11]. Опозиція прагнула замінити наказного отамана Осецького отаманом В.Оскілком, і вночі проти 29 квітня 1919 р. зроблено спробу перевороту з намаганням вибрати на президента УНР Є.Петрушевича. Переворот не вдався, В.Оскілко з одностумцями 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 фоні 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 й той факт, що окремі службовці Міністерства фінансів навіть відряджались 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 бодай якусь готівку і привезти ці гроші до Кам'янця-Подільського [12].

Численні правопорушення й службові зловживання мали місце і в закордонних закладах Республіки. Так, наприклад, керівник місії УНР з репатріації в Італії О.Севрюк витратив на допомогу військовополоненим лише 29% виділених на це державних коштів, а решта пішла на канцелярські витрати і репрезентаційний фонд, який він вважав "не більш-менш як додатком до свого утримання" [13].

Низку кричущих зловживань, корупції та моральної деградації значного прошарку вищих урядовців та держслужбовців УНР періоду Директорії, в часи, коли українське військо вело звитяжну боротьбу за право свого народу мати власну державу, наприклад, виявила Ревізійна комісія Міністерства фінансів УНР, що прибула з України до Берліну. Дійшло до того, голова Фінансової агентури УНР в Німеччині Г.Супрун, звільнений наказом міністра фінансів (від 31 березня 1920 р., що був затверджений Директорією 8 квітня 1920 р.), не визнав свого звільнення разом із усіма співробітниками Фінансової агентури. Більше того Г.Супрун заявив членам урядової Ревізійної комісії, що "Міністра Мартоса і того Уряду, якого представником він єсть він, Супрун, не визнає" [14]. Довести розслідування до завершення й до судового рішення Ревізійній комісії не судилося. За наказом нового міністра фінансів УНР Х.Барановського від 1 грудня 1920 р. Фінансову агентуру в Німеччині було (за браком коштів) ліквідовано, помешкання її закрилося, а всіх урядовців звільнено, або відряджено до Міністерства фінансів без утримання, а невдовзі Ревізійну комісію теж було закрито.

Тим не менш, навіть з тих фактів, що відкрилися під час ревізії діяльності Фінансової агентури Міністерства фінансів УНР в Німеччині, цілком ясно видно глибокі корені корупції та нечистоплотності співробітників Фінансової агентури УНР, яка фактично мала надзвичайні повноваження у розпорядженні державними коштами України за кордоном, злочинну співпрацю чи не усіх співробітників Агентури, саботаж і елементарну безвідповідальність, які були поєднані з усвідомленням безкарності. Попередні результати ревізії вказують на те, що фінансові махінації, корупція та крадіжки державних коштів, які здійснювалися головою і членами Фінансової агентури мали тісне переплетення з найвпливовішими державними і політичними діячами та організаціями УНР, а це дає право припустити, що згорання роботи Ревізійної комісії міністром фінансів УНР Х.Барановським було пов'язане не лише із військово-політичними ускладненнями тогочасної української влади.

Вочевидь сама організація влади в УНР часів Директорії була вкрай неефективною. Це видно не лише з аналізу роботи центральних державних установ, численних місій та Фінансової агентури в Німеччині,

діяльності О.Севрюка в Італії, але 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 тощо. Подібна практика підточувала українську державність зсередини, дискредитувала її як в очах світової спільноти, так і власного народу. Зазначені факти лише підтверджують те, що як фінансові, так і державотворчі проблеми УНР часів Директорії були набагато глибшими за банальну "корупцію" Супрунів та їм подібним, а крилися у вихідних принципах організації та функціонування системи державної влади в УНР.

5 травня 1919 р. уряд покинув Рівне й евакуювався до Радивілова, куди із 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 та табір Є.Петрушевича з О.Андрієвським). Головним отаманом було здійснено низку рішучих кроків в цьому напрямі. Після перебрання на себе обов'язків Верховного головнокомандувача Армією (цікаво, що здійснення цього кроку обумовлювалося ним ст.ст.17-30 царського "Положення об полевом Управленіи войск" від 1914 р.), С.Петлюра 9 травня 1919 р. забезпечив собі й обрання на посаду голови Директорії УНР [15]. Після невдалої спроби державного перевороту в Рівному на чолі з отаманом В.Оскілком зі складу Директорії вибув представник соціалістів-самостійників (партії, яка підтримала заколотників) О.Андрієвський. Це було закріплено постановою Директорії від 13 травня 1919 р., де йшлося про вихід О.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. Головним державним інспектором було призначено полковника В.Кедровського, а його помічником - І.Романченка.

Інструкцією таким чином 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 мірами, 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" [16].

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 з 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 декого 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, недостача 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" [17]. Втім, гадаємо, І.Мазепа дещо спрощує ситуацію навколо запровадження та дій державної інспектури.

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 Радзивілова далі - до Красного та Тернополя (на територію ЗОУНР). Поляки продовжували наступ. 2 червня було втрачено й Тернопіль, а уряд УНР терміново передислокувався на ст.Богданівка. Втім, армії УНР вдалося завдати контрудару по більшовикам, досягнувши смуги Староконстантинів - 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 на Правобережній Україні в цей період під проводом Всеукраїнському. Усвідомлюючи важливість опертя на сили народу уряд Б.Мартоса розпочав переговори з представниками Всеукраїнському (українськими есерами та еседеками-незалежниками - Д.Одриною, Т.Черкаським, І.Часником та А.Пісоцьким), які було завершено 9 червня 1919 р. Наслідком цих перемовин 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.Одрина та Т.Черкаський стали членами уряду Б.Мартоса [18].

В стосунках із західноукраїнською владою виявились значні тертя, які практично поклали початок розриву між УНР та ЗОУНР. 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. ЗОУНР, 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 ЗОУНР.

Не вщухала й внутрішньополітична напруженість. 23 червня в "Меморандумі громадських діячів Поділля до Директорії " двадцять політичних діячів (переважно соціалістів-федералістів), вказуючи 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 [19].

24 червня Міністерство внутрішніх справ затвердило Інструкцію "Про організацію влади на місцях" [20]. Згідно з нею в провінції запроваджується інститут комісарів на всіх щаблях (згори донизу) адміністративно-територіального поділу УНР. Губерніального комісара призначав міністр внутрішніх справ. Його завданням було впровадження в життя всіх законів і постанов уряду та контроль за їх виконанням губерніальними державними інституціями.

На першому ж після повернення до Кам'янця-Подільського засіданні уряду за участі С.Петлюри (25 червня) знов виникло 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" [21]. Проте цей законопроект так і не було ухвалено і розбалансованість гілок влади в УНР так і не була усунена.

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 ЗОУНР прибув до Кам'янця-Подільського, де розташовувався й уряд УНР. Під час вищезгаданих перемовин з Директорією диктатор ЗОУНР висунув наддніпрянцям три умови, за яких він готовий до співпраці: демократична політика без ухилів у бік радянства; заміна уряду Б.Мартоса; скасування Міністерства у справах ЗОУНР [22]. Потребуючи військової сили УГА, Директорія погодилася на вимоги Є.Петрушевича. Проте з політичного боку прибуття диктатора до Кам'янця завдало додаткових проблем владі УНР. Його приїзд надав насаги консервативним і правим політичним силам (соціалісти-федералісти, хлібороби-демократи, соціалісти-самостійники, селянські соціалісти, народні республіканці), які сформували Український

національно-державний союз (УНДС). Вже 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 політичну напругу.

12 серпня 1919 р. уряд видав декларацію, в якій підтверджував свій соціально-економічний курс, а щодо державно-політичної системи заявляв, що він має "опертися на весь народ, притягнути до державної праці всі верстви суспільства, яким дорогі демократичні здобутки української революції і незалежність нашої Республіки" [23]. Було також оголошено про намір виробити проект законів про вибори в Парламент з правами Установчих зборів і про утворення реформованих на основі демократичних виборчих прав органів місцевого самоврядування.

Вже за два дні, 14 серпня 1919 р., 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 [24]. Черговий етап конституційного будівництва та формування вертикалі влади УНР завершився перетворенням Морського міністерства на Головне управління морського військового флоту при Військовому міністерстві та відставкою уряду Б.Мартоса наказом Директорії від 27 серпня 1919 р. Кабінет міністрів висловив "щире йому подяку за вмілу та корисну, в ці важкі часи для Батьківщини, працю, яка мала своїми наслідками міцне об'єднання Кабінету Міністрів та тверду і непохитну його політику" і призначив головою Ради народних міністрів І.Мазепу [25] до уряду якого увійшли міністри: А.Лівицький - закордонних справ, Б.Мартос - фінансів, М.Шадлун - господарства, Т.Черкавський - преси, С.Тимошенко - шляхів, І.Огієнко - віросповідань, П.Григорієв - освіти.

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 ослаблений для далекого плавання" [26].

24 вересня Директорія оголосила війну денікінцям. Ще за кілька днів до цього, 20 вересня, 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

ген. 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, але й загальну слабкість українського державного апарату. За свідченнями П.Феденка, брак підготовлених кадрів як у війську, так і в державному апараті став важкою перешкодою 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 ЗОУНР на Росію білих генералів" [27].

Відтак восени 1919 р. Директорія знов опинилася в Кам'янці-Подільському. Там в жовтні 1919 р. її члени склали присягу на вірність УНР:

Урочиста Обітниця Директорії У.Н.Р.

Ми, Директорія Української Народньої Республіки, даємо цю прилюдну урочисту обітницю, що вірно будемо служити Народові України і утвореній ним Українській Народній Республіці; волю синів її, національну, релігійну та горожанську, невпинно боронитимем; всі свої сили обіцяємо покласти, аби закріпити народньо-республіканський устрій України основним законом. Організовано-виявленій волі народу будемо коритися; в державному управлінню будемо керуватись тільки волею народу про його добробут і благо Республіки; стоятимем на сторожі її інтересів та скарбів, ні в чому не порушимо її законів, пильно стежитимем, аби встановлені закони ретельно й справедливо всіма виконувались і правда ні в чому не порушувалась.

Тим часом С.Петлюра все більше і більше зосереджував владу у своїх руках. Не встигли члени Директорії нового формату (трійка) скласти власну Урочисту обітницю, як 15 листопада 1919 р. в Кам'янці-Подільському відбулося історичне останнє засідання Директорії за участю Петлюри, Швеця, Макаренка і членів Кабінету міністрів (Мазепи, Черкаського, Шрамченка, Безпалка). Саме тоді було вирішено про виїзд за кордон А.Макаренка і Ф.Швеця, і що "верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії головного отамана С.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народніх міністрів" [28]. За чотири місяці (10 березня 1920 р.) голова Ради народніх міністрів І.Мазепа передасть йому листа, в якому доводитиме доцільність скасування Директорії взагалі [29]. 21 травня 1920 р. уряд прийняв постанову про відкликання з-за кордону вищезгаданих членів Директорії, однак вони відмовились повернутися, небезпідставно боячись репресій, або ж відповідальності за свою досить

сумнівну діяльність за кордоном. Фактично Директорія перестає бути органом колегіальним і її компетенція переходить до головного отамана. Втім С.Петлюра, позбувшись двох безвольних співчленів Директорії, і так вже зосередив усю владу в руках власної персони.

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 маючи 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?" [30]. 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 існуюча 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" [31]. Так, власне, воно і було й раніше, але з цього моменту набуло юридично завершеної форми. Між тим, уряд УНР було скорочено до п'яти осіб (Мазепи, Черкаського, Шрамченка, Безпалка, Красного) [32].

16 листопада 1919 р. в Кам'янці-Подільському було зібрано Українську Національну Раду, що поставила за мету усунути Директорію і скликати Державний Соїм (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 за попередньою телеграмою до них С.Петлюри. В телеграмі польському командуванню С.Петлюра повідомив, що в місті залишилися окремі українські державні інституції на чолі з головно уповноваженим уряду УНР І.Огієнком. Коли ж у Кам'янець-Подільський увійшли польські війська, частину урядовців було вивезено до табору полонених у Ланцуті, після чого незабаром звільнено [33]. 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 1919 р. 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" [34]. Згадуючи про цей факт голова уряду І.Мазепа говорить, що про від'їзд головного отамана не знали навіть В.Тютюнник та Є.Коновалець, і додає, що ад'ютант голови Директорії "О.Доценко в своєму "Літописі [української революції]" (кн. 4, ст. 350) пише, що ніби-то Петлюра, від'їжджаючи за кордон, "давав останні розпорядження правительству про те, що мають робити на Україні, про зв'язок та про план своєї роботи за кордоном" і т.д. Це рішуче не відповідає правді" [35].

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 (у складі І.Мазепа, А.Лівицького, І.Огієнка, М.Шадлуна і О.Безпалка) на якому було ухвалено новий "Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР" [36], який 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 виключно 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 висловлюються за негайне скликання хоч би тимчасового законодавчого тіла для тіснішого зв'язку з народом" [37]. 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. Передбачалося 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.

Крім цього, урядом було ухвалено окрему постанову, в якій говорилося, що з оголошенням "Тимчасового закону" закінчуються повноваження, надані членам Директорії А.Макаренкові та Ф.Швецю 15 листопада 1919 р. щодо їх діяльності за кордоном, проте, очевидно, без затвердження зазначеного закону й ця постанова де-юре не могла б набрати чинності, хоча й де-факто ці особи вже й так не відігравали жодної ролі у державному керівництві УНР.

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 чим 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, втім, залишилися нереалізованими.

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 увійшли в Київ.

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

[38]. Це був останній уряд УНР*, який діяв на українських землях від 26 травня по 14 жовтня 1920 р.

29 травня 1920 р. Рада народних міністрів ухвалила, затверджений головою Директорії С.Петлюрою та посвідчений товаришем виконуючого обов'язки держсекретаря Оніхімовським, Закон "Про поліпшення матеріального стану служачих місцевих Державних Установ, що підлягають Українській Народній Республіці". Закон тимчасово збільшував у 5 разів встановлені в УНР оклади основного утримання державних службовців місцевих державних установ, а також оклади основної платні вільнонайманих службовців.

З поверненням 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 поширювалась на окремі незначні частини відвойованої під час походів Армії УНР території, на яких воно ще могло створювати правоохоронні органи та організувати їх 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 1920 р. МВС розробило проект Статуту Корпуса державної поліції, маючи намір перейменувати народну міліцію на поліцію. Проте 28 вересня 1921 р. голова Директорії С.Петлюра затвердив Закон "Про Корпус жандармерії", яким ухвалювався Статут Корпусу жандармерії. Згідно з цим Законом народна міліція ліквідовувалась, а замість неї мав формуватися Корпус жандармерії як організований на військовий взірець виконавчий орган державної влади для охорони безпеки та громадського порядку, що входив до системи МВС [39].

3 червня уряд звернувся до народу з Декларацією, в якій повідомлялося про відновлення державної влади УНР та принципи її внутрішньої політики. В урядовій Декларації, зокрема, зазначалося про найближче скликання тимчасового органу - передпарламенту, про новий етап збройної боротьби, про демократичні гарантії, мобілізацію податкових зборів, культурно-освітню розбудову, національну і конфесійну толерантність [40]. Передпарламент мав "творити біжучу законодавчу роботу, яку тепер силою обставин примушена провадити Рада Народних Міністрів" [41]. Водночас декларація не визначала межі компетенції вищих органів влади УНР. Загострення військово-політичної ситуації в Україні у червні 1920 р. викликало чергову організаційну кризу уряду, яку загострювали не тільки відсутність правового регулювання

діяльності Ради народних міністрів, а й особиста неприязнь між прем'єром та його заступником.

Відповідно до постанови Ради народних міністрів від 9 травня 1920 р. у Кам'янці почала роботу спільна комісія, очолена міністром внутрішніх справ М.Білінським. Результатом пленарних засідань стало прийняття з додатками проекту, підготовленого заступником Української Національної Ради С.Бараном. У червні 1920 р. уряд та Українська Національна Рада об'єднали свої зусилля у виробленні проекту Конституції Республіки та низки конституційних актів. Це було доволі запізнілим явищем, котре вже не відповідало реальним політичним можливостям даного національно-демократичного державного утворення, і територія, і соціальна база якого невпинно звужувались. Ідея про сформований за певними квотами від політичних сил (при цьому ті, що не підтримували Директорію і не визнавали УНР, виборчими правами не наділялись) передпарламент продовжувала залишатись актуальною. Були створені дві конституційні комісії - одна при МВС, друга - урядова ("правительственна"). Перша комісія розробила проекти закону "Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР" та закону "Про Державну Народну Раду УНР (передпарламент)". Фактично це були нові, видозмінені редакції законопроектів Ради народних міністрів кінця 1919 р. Проте після обрання 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, де продовжила свою роботу.

12 листопада 1920 р. С.Петлюра затвердив Закон "Про тимчасове верховне правління і порядок законодавства в УНР" [42] та Закон "Про Державну Народну Раду" [43]. (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 та міністерства. У парламенті законопроект проходив три читання (наради), по яким відбувалося голосування. Названими документами вперше детально регулювався порядок проведення стадії розгляду та ухвалення законопроекту законодавчим органом. Потім закон мала затвердити Директорія, посвідчити державний секретар та опублікувати Рада народних міністрів у „Вістнику Державних Законів для всіх земель УНР“.

Слід також зауважити, що у цей час економічні проблеми відійшли на другий план і регулювалися тільки окремими актами. Негативно впливало на стан законодавчого процесу й відсутність належної законодавчої процедури та чіткої системи нормативно-правових актів. Як і Центральна Рада, Директорія не визначила критеріїв, яким мали відповідати закони та постанови, не кажучи вже про статус таких актів, як декларація й універсал.

Відсутність кваліфікованих кадрів, протиріччя з Директорією, міжпартійне протистояння та ін. створювали непоборну владно-організаційну кризу, яка посилювалася до того ж й зовнішніми факторами. В умовах війни не було здійснено розподілу владних повноважень між Директорією та Радою народних міністрів, визначено межу їх компетенції. Важлива роль в механізмі 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. Проте С.Петлюра, який уособлював владу Директорії, часто ігнорував рішення нарад.

Проблеми взаємин між різними гілками влади вирішувалися за допомогою різних на поспіх розроблених, недосконалих за юридичною технікою ухвал, постанов, заяв тощо. Проблема невизначеності правового статусу й компетенції Ради народних міністрів стала головною причиною постійних протиріч між урядом і Директорією. Невирішеною залишилася проблема взаємодії урядів УНР з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування, а нормативно-правові акти, що мали регулювати відносини уряду та місцевих органів (губернських, повітових, міських, волосних) державного управління, як правило не реалізовувалися. Директорія жодного разу не змогла поширити свою юрисдикцію на всю територію України.

Курс на радикальні перетворення (аграрна реформа, обмеження капіталістів, фінансистів), не привели до стабілізації суспільства. Директорія залишилась без підтримки переважної більшості фахівців, промисловців, державних чиновників - всіх, без кого нормальне існування

держави неможливе. 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 кочівний орган при петлюрівському війську.

Закони від 12 листопада 1920 р. свідчили про намір побудови в Україні президентсько-парламентської форми правління. Втїлити в життя ці наміри в повному обсязі не судилося, реальна практика державного будівництва йшла шляхом зосередження влади в руках голови Директорії - С.Петлюри, методи правління якого були практично авторитарними.

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 захопили Київ і до серпня 1920 р. повернули собі 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 працю 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 українська армія. 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 їх 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 в 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 самі урядовці натомість поклали свої партійні квитки. 22 вересня уряд ухвалив Закон "Про цивільне управління при головній команді військ УНР" [44]. Втім уряд В.Прокоповича вже не був здатний до плідної практичної роботи і 14 жовтня 1920 р. був відправлений у відставку [45]. Новим головою Ради народних міністрів С.Петлюра призначив А.Лівицького [46].

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 востаннє залиши Кам'янець-

Подільський (16-го 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" [47], які знову ж таки мали за мету розмежувати та скоординувати роботу вищих державних функцій між Директорією, Радою народних міністрів та Державною Народною Радою.

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.

* У лютому 1919 р., внаслідок суперечностей між правлячими партіями та під тиском французької окупаційної адміністрації, яка вимагала усунення від влади представників соціалістів, зі складу Директорії вийшов В.Винниченко.

* В цей же день, 15 листопада 1919 р., було ухвалено таємну інструкцію для голови Варшавської місії А.Лівицького, в якій уряд УНР дав свою згоду на визнання кордону між УНР і Річчю Посполитою по т.зв. лінії Бартелемі.

* 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.Архишенко (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) та В.Онїмівський (виконуючий обов'язки державного секретаря).

* Паралельно з конституційною нормотворчістю Ради народних міністрів (вказані та інші закони в силу 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 відіграв важливу роль у подальшому конституційному процесі в УНР. Він 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, за винятком того, що релігійні конфесії не визначались за рівноправні. Існував іще 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.

- [2] Там само. - Арк.. 7.
- [3] *Чикаленко Є.* Щоденник. 1919-1920. - Київ - Нью-Йорк, 2005. - С. 68-69.
- [4] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917-1921. - С. 121.
- [5] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917-1921. - С. 132.
- [6] ЦДАВО України. - Ф. 1065. - Оп. 1. - Спр. 38. - Арк. 5
- [7] ЦДІА України у м.Львові. - Ф.581. - Оп.1. - Спр.12. - Арк.3.
- [8] *Немановь Л. М.* Финансовая политика Украины (7 ноября 1917 - 4 февраля 1919 г.). - К.: Культура и знание, 1919. - С. 97.
- [9] *Оскілко В.* Між двома світами. - Рівне: УНП, 1924. - Ч.1. - С.41.
- [10] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917-1921. - С. 157.
- [11] Там само. - С. 158.
- [12] ЦДАВО України. - Ф. 1509. - Оп. 1. - Спр. 2. - Арк. 56.
- [13] Там само. - Ф. 4186. - Оп.2. - Спр.11. - Арк.42; *Табачник Д., Веденєєв Д.* Репрезентанти Війська Українського // Військо України. - 1993. - № 2-3. - С.99.
- [14] Biblioteka Narodowa w Warszawie. - Скр. 23 XXIV-10 (17). - К. 4.
- [15] ЦДАВО України. - Ф. 1065. - Оп. 4. - Спр. 5. - Арк. 158.
- [16] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917-1921. - С. 162.
- [17] Там само. - С. 162-163.
- [18] ЦДАВО України. - Ф. 3933. - Оп. 1. - Спр. 15. - Арк. 2.
- [19] Там само. - Ф. 1429. - Оп. 1. - Спр. 4. - Арк.. 43.
- [20] Трудовий шлях. - 1919. - 18 липня.
- [21] Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 - листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. - Т.1. - С. 21.
- [22] Там само. - С. 23.
- [23] Там само. - С. 24.
- [24] ЦДАВО України. - Ф. 2208. - Оп. 1. - Спр. 167. - Арк. 6-8 зв.
- [25] Там само. - Ф. 1065. - Оп. 1. - Спр. 16. - Арк. 64.
- [26] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. - С. 254.
- [27] *Феденко П.* Український руху ХХ столітті. - Лондон, 1959. - С. 201.
- [28] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. - С. 311.
- [29] ЦДАВО України. - Ф. 3809. - Оп. 2. - Спр. 18. - Арк. 1-4.
- [30] *Єфремова Н.* Праця Теодора Галі па "Основні права і обов'язки українських громадян". Невідомі сторінки історії конституційного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. - 2007. - № 3. - С. 70.
- [31] Там само.
- [32] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. - С. 317.
- [33] *Гнатишак М.* Державні гроші України. - Клівденд, 1974. - С. 176-180.
- [34] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. - С. 324-325.
- [35] Там само. - С. 325.
- [36] ЦДАВО України. - Ф. 1429. - оп. 2. - спр. 53. - Арк. 1-1 зв.
- [37] Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 - листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. - Т.1. - С. 28.
- [38] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. - С. 416.
- [39] *Шинкарук Я.І.* Правові засади організації та діяльність Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918 - 1921 рр.): Дис. на здоб. наук. ст. канд. юр. наук. - К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2006.
- [40] *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. - С. 551-554.
- [41] ЦДАВО України. - Ф. 1065. - Оп. 2. - Спр. 88. - Арк. 2.
- [42] Там само. - Ф. 3866. - Оп. 1. - Спр. 53. - Арк. 20- 20 зв.; - Ф. 1065. - Оп. 2. - Спр. 51. - Арк. 194-196 зв.; - Ф. 1065. - Оп. 2. - Спр. 263. - Арк. 1-2 зв.; Вістник державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки. - 1920. - 19 листопада.
- [43] ЦДАВО України. - Ф. 3866. - Оп. 1. - Спр. 53. - Арк. 21- 22 зв.; ЦДАВО України. - Ф. 1065. - Оп. 2. - Спр. 246. - Арк. 1-6 зв.; Вістник державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки. - 1920. - 19 листопада.
- [44] ЦДАВО України. - Ф. 1067. - Оп. 2. - Спр. 5. - Арк.. 67.
- [45] Слово. - 1920. - 17 жовтня.
- [46] ЦДАВО України. - Ф. 1067. - Оп. 2. - Спр. 9. - Арк. 28.
- [47] Слово. - 1920. - 31 жовтня.