

УДК 94(477):339.543

УРЯД ДРУГОЇ УНР: ФОРМУВАННЯ І ПОЧАТКИ ДІЯЛЬНОСТІ**Р. Ю. Васковський****(Університет митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ)**

Присвячено аналізу передумов, процесу формування та першим крокам Ради Народних Міністрів як вищого органу виконавчої влади відновленої Української Народної Республіки та її відносинам з Директорією УНР.

Ключові слова: Українська Народна Республіка; Друга УНР; Рада Народних Міністрів; виконавча влада; міністерство.

Dedicated to analysis assumptions formation process steps and the first Council of People's Ministers as the supreme executive authority of the restored Ukrainian People's Republic and its relations with the Directory of the UPR.

Key words: Ukrainian People's Republic; Second UPR; Council of People's Ministers; executive authority; ministry.

Постановка проблеми. Кажучи про ступінь дослідженості Української Народної Республіки на чолі з Директорією УНР, зауважимо, що, попри на неабиякий інтерес до подій Української революції 1917–1920 рр., саме цей період останньої охоплений увагою науковців чи не найменше.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щоправда з'явилося чимало праць, що стосуються різних аспектів існування Другої УНР (такий термін наразі усталюється стосовно відновленої УНР)¹. Було підготовлено чимало монографічних і колективних праць, розвідок, статей, захищено десятки дисертаційних досліджень. Водночас недостатньо охоплено залишається проблематика, пов'язана зі становленням і функціонуванням вищого органу виконавчої гілки влади УНР – Ради Народних Міністрів, перший склад кабінету якої було оприлюднено 26 грудня 1918 р. Частково питання її діяльності, звичайно, розглядались у дослідженнях, присвячених аналізу Директорії Української Народної Республіки², однак лише в межах, необхідних саме для характеристики останньої.

© Р. Ю. Васковський, 2015

¹ Див., напр.: *Благовісний С. Г.* Організаційно-правові засади діяльності урядів “першої” та “другої” УНР : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005; *Бойко О. Д.* Зміна урядів та урядової політики Директорії УНР у 1919 р. // *Український історичний журнал.* – 2009. – № 6. – С. 35–47; *Васковський Р. Ю.* Друга УНР (1918–1920 рр.): “біла пляма” української історіографії? // *Грані.* – 2006. – № 3. – С. 33–35 та ін.

² *Варгатюк С. В.* Зовнішня політика директорії УНР : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : 07.00.02 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1996; *Шамраєва В. М.* Міжнародні відносини УНР доби Директорії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : 07.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003; *Яблонський В. М.* Директорія УНР: формування засад української державності в 1918–1920 рр. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : 07.00.01 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 1998; *Яцюк М. В.* Військово-політична діяльність Директорії УНР (1918–1920 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : 07.00.01 / Харківський національний ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2000.

Метою даної статті є аналіз передумов, процесу утворення та перших кроків діяльності кабінету міністрів відновленої УНР на підставі першоджерел насамперед архівних документів і матеріалів.

Виклад основного матеріалу. Рада Народних Міністрів відновленої УНР утворена після приходу до влади у грудні 1918 р. Директорії³. Своєю чергою, остання була сформована для управління повстанням проти гетьмана Української Держави Павла Скоропадського. Хоча режим Гетьманату (що встановився в Україні після державного перевороту 29 квітня 1918 р.) у цілому сприяв покращанню економічної ситуації в країні, проте в очах народних мас дії уряду асоціювалися з каральними експедиціями, накладеними контрибуціями, конфіскаційними акціями поміщиків і німецько-австрійських військ, знущаннями не тільки над революційними здобутками робітників і селян, але й над самим їхнім життям. Це й було основною причиною розгортання в Україні цілої серії селянських повстань, спрямованих на повалення влади, що ототожнювалася для більшості населення із поверненням старих, дореволюційних порядків.

Про інтенсивність протидії гетьманському режимові свідчать дані, наведені В. Солдатенком: “Важко знайти якесь село чи поселення в 1918 р., з якого б у різні урядові інстанції Української Держави не надійшло б жодного повідомлення про напади селян на поміщицькі маєтності, про пожежі й отрави в економіях, про опір карателям, убивства окупантів, про те, що буквально кожен пуд хліба давався “з боєм” тощо”⁴. Його слова підтверджують, зокрема, й архівні спогади одного з німецьких офіцерів Ганса Тінтура (Тінтрупа у тексті документа. – *Р. В.*) “Війна на Україні”. Згадуючи про своє перебування тут у 1918 р., він писав, що країна “ніколи не була замиреною, ... постійно перебувала у стані бродіння, з безперервними нападами на наші комунікації, з постійно розпалюваними різними засобами страйками на залізницях”⁵.

Проте слід констатувати: жодне з повстань літа – середини осені 1918 р. не призвело до повалення Гетьманату П. Скоропадського. Причину цього можна вбачати насамперед у локальності, стихійності та недостатній організованості народних виступів. Як зазначив М. Супруненко, “виступи трудящих не збігалися у часі. Навіть у межах однієї губернії бойові дії повстансько-партизанських загонів не зливалися у загальне збройне повстання”⁶.

Водночас не можна забувати ще про один чинник суспільно-політичних процесів в Україні – присутність на її території, відповідно до умов Брест-Литовського мирного договору (підписаного 9 лютого 1918 р. між УНР і державами Четверного Союзу), 450-тисячного німецько-австрійського військового контингенту. Саме ця сила і стала головною опорою гетьманського режиму. Запрошене в Україну з ініціативи Центральної Ради, розчарувавшись в її можливостях забезпечити виконання продовольчих поставок до

³ Ідеться про уряд так званої Другої УНР. Перша Рада Народних Міністрів, як відомо, була реорганізована з Генерального Секретаріату УНР, згідно з IV Універсалом Української Центральної Ради від 22 (9 за старим стилем) січня 1918 р.

⁴ Солдатенко В. Ф. Україна в революційну добу : [іст. есе-хроніки] : у 4 т. – К. : Світогляд, 2009. – Т. II: Рік 1918. – С. 238.

⁵ Центральний державний архів громадських об'єднань України. – Ф. 57. – Оп. 2. – Спр. 257. – Арк. 12.

⁶ Супруненко Н. И. Очерки истории гражданской войны и иностранной военной интервенции (1918–1920). – М. : Наука, 1966. – С. 70.

Німеччини та Австро-Угорщини, німецьке верховне командування в Україні починає шукати альтернативу наявній владі.

24 квітня 1918 р. відбулася зустріч начальника штабу групи армій “Київ” генерал-лейтенанта Вільгельма Гренера з майбутнім гетьманом. Павло Скоропадський згадав: “Гренер указав, що я можу цілком розраховувати, у випадку успішного перевороту, на сприяння німецьких військ у справі відновлення порядку та підтримки мене й мого уряду”⁷. І дійсно, після встановлення Гетьманату німецько-австрійські війська надійно захищали тодішній режим, придушуючи повстання та будь-які заворушення на території Української Держави.

Ситуація кардинально змінилася восени 1918 р., коли в Австро-Угорській і Німецькій імперіях відбулися революції. Після укладення 11 листопада Комп’єнського перемир’я, що покклало край Першій світовій війні, німецьке командування зобов’язалося евакуювати свої війська зі Східного фронту, а значить, і з території України. Відтепер зникла сила, котра могла б стати на заваді можливим виступам народних мас, адже німецьких і австрійських вояків цікавило зараз фактично тільки одне: якнайшвидше повернення додому⁸. Тож невдовзі розпочинається чергове та, як виявилось, останнє повстання проти Гетьманату П. Скоропадського.

Для проведення повстання, як уже зазначалося, було створено колегіальний орган – Директорію, яка мала зосередити у своїх руках всю повноту революційної влади на час повстання. До складу новопосталої структури увійшли Володимир Винниченко, Симон Петлюра, Опанас (або Панас – саме така форма написання українського імені вживалась у переважній більшості документів 1918–1919 рр.) Андрієвський, Андрій Макаренко і Федір Швець. Головою Директорії обрано В. Винниченка, а С. Петлюра, котрий не був особисто присутній на цих зборах, титулювався як “Головний Отаман Військ УНР”.

До речі, як зауважує В. Солдатенко, “йому (С. Петлюрі. – *Р. В.*) цього звання ніхто не присвоював... Невідомі ні документальні, ні мемуарні джерела про факт призначення Директорією С. Петлюри верховним головнокомандувачем”. Імовірно, припускає дослідник, “про його “функції” в прийдешній акції могло йтися лише в розмові з В. Винниченком, що передувала утворенню Директорії”⁹. Втім, інший дослідник, М. Стахів, посилаючись на спогади одного з активних учасників підготовки антигетьманського повстання Микити Шаповала, стверджує, що “Петлюра був обраний за згодою Винниченка і за його згодою наперед виїхав до Білої Церкви, до Коша Січових Стрільців”¹⁰. Урешті-решт, очолюване Директорією УНР повстання призвело до повалення Гетьманату, зречення від влади гетьмана П. Скоропадського та відновлення 14 грудня 1918 р. Української Народної Республіки.

На час перемоги повстання й у перші дні після його завершення Директорія перебувала у Вінниці. До моменту свого прибуття в столицю комендантом Києва було

⁷ *Скоропадський П.* Спогади (кінець 1917 – грудень 1918). – К. ; Філадельфія : АТ “Книга”, 1995. – С. 148.

⁸ *Васковський Р. Ю.* Діяльність Директорії УНР (листопад 1918 р. – квітень 1919 р.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. – Дніпропетровськ, 1999. – С. 82.

⁹ *Солдатенко В. Ф.* Винниченко і Петлюра: політичні портрети революційної доби. – К. : Світогляд, 2007. – С. 254–255.

¹⁰ *Стахів М.* Україна в добу Директорії УНР : у 7 т. – Скрантон : Українська науково-історична бібліотека, 1962. – Т. 1: Власними силами. – С. 234.

призначено командувача Осадного корпусу (а перед тим – Окремого загону Січових стрільців, виступом яких у Білій Церкві і розпочалось антигетьманське повстання) Євгена Коновальця. Той у своїх спогадах “Причинки до історії української революції” пригадує, що він не отримав від революційного проводу “ніяких директив ані щодо загальної лінії політики, ані щодо маси заплутаних питань місцевого київського значення”¹¹. Однак це не завадило Є. Коновальцю вже 15 грудня видати наказ, згідно з яким “до приходу Головного командування і Директорії Української Народної Республіки вся повнота влади по місту Києву і його околицям” мала належати йому¹².

Джерела свідчать, що в українській столиці прихильники відновлення УНР уже подбали про формування нових владних структур. Ще до обрання Директорії та початку повстання при Центральному Комітеті Української соціал-демократичної робітничої партії був утворений Український військовий революційний комітет (УВРК). Спочатку ЦК УСДРП доручив йому “провести інтенсивну підготовку до всенародного повстання як по Україні, так і в Києві”. Пізніше, згідно з ухвалою Директорії (яка виїхала за межі столиці для проведення повстання), УВРК стає “репрезентантом її у Києві, органом революційної боротьби за владу Директорії”¹³. Навряд чи може видатися дивним, що Директорія, задумана як колективний орган із залученням представників різних партій і груп, надала перевагу структурі, сформованій однією партією: обидва найвищі члени повстанського штабу – її голова В. Винниченко і Головний отаман С. Петлюра – входили саме до УСДРП.

У ході повстання УВРК (пізніше перейменований на Український революційний комітет при Київському комітеті УСДРП) здійснював роботу з організації сталого зв’язку між великими містами України та Директорією, надавав до штабу останньої розвідувальні дані, вів активну агітаційну й пропагандистську діяльність серед німецьких частин, розквартированих у Києві, дезорганізував роботу залізниць, органів влади гетьманської держави тощо.

Після перемоги повстання, “негайно після капітуляції гетьманського уряду о 8 годині вечора 14 грудня”¹⁴ Українським революційним комітетом була призначена Рада комісарів. В. Верстюк зазначає, що на неї “поклалися обов’язки контролю за поточною урядовою роботою”¹⁵. Однак її повноваження дещо інакше деталізувались у “Звіті про діяльність Українського військового революційного комітету УНР з 14 листопада до 17 грудня 1918 р.”, складеному після успішного завершення повстання В. Винниченкові. Згідно зі звітом, Рада комісарів мала виступати “як тимчасова найвища політична влада у Києві до прибуття Директорії”¹⁶. Тому можна погодитись із П. Гай-Нижником, який називає її “тимчасовим урядом УНР” (утім, одночасно помилково ви-

¹¹ Коновалець Є. Причинки до історії української революції // Київ. – 1991. – № 11. – С. 106.

¹² Республіканець (орган Штабу республіканських військ Катеринославщини). – 1918, 21 грудня.

¹³ Центральний державний архів вищих органів влади та управління (далі – ЦДАВО) України. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 1.

¹⁴ Там само. – Арк. 7.

¹⁵ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. : док. і матеріали : в 2 т. / [упоряд. В. Верстюк (керівник) та ін.]. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. – Т. 1. – С. 7.

¹⁶ ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 7.

значаючи датою створення Ради 15, а не 14 грудня¹⁷, як останнє підтверджують згадані архівні джерела). До її складу ввійшло чимало членів УВРК.

Головою Ради було обрано Володимира Чехівського. Комісаром військових справ став Микола Галаган, внутрішніх – Анатолій Пісоцький, фінансових – Василь Мазуренко, судових – Сергій Шелухін, продовольчих – Борис Мартос, земельних – Л. Бобир-Бухановський, закордонних – Микола Левитський. Посаду комісара міністерства торгу і промисловості посів Іван Фещенко-Чопівський, освіти – Петро Холодний, словідань – Олександр Лотоцький, праці – Леонід Михайлів, народного здоров'я – Борис Матюшенко, шляхів – Пилип Пилипчук, пошт і телеграфів – Іван Штефан. Державний контроль очолив Дмитро Симонів, державну ліквідаційну комісію – Микола Ковальський, а державним секретарем призначено Михайла Корчинського¹⁸.

У республіканській пресі був оприлюднений саме такий склад Ради. Водночас журнал її засідань наводить у ролі комісара також прізвище Дмитра Донцова. Справді, майбутній засновник ідеології українського інтегрального націоналізму у своєму щоденнику зафіксував, що один із членів Ради, М. Ковальський (як зазначалось вище, очільник Державної ліквідаційної комісії), запропонував Донцову до прибуття Директорії обійняти Українське телеграфне агентство, очолюване ним за Гетьманату¹⁹, що той і зробив.

Діяльність Ради комісарів з перебирання нею влади не була самочинною або узурпаторською. Про її легітимність (якщо, звичайно, можна так казати про інституцію, створення якої стало наслідком повстання проти тодішнього ладу) свідчить доповідь її голови на засіданні 15 грудня 1918 р. У ній В. Чехівський розповів про вказівку повстанського проводу, “аби Революційний комітет вжив відповідні після знищення гетьманської влади заходи до моменту приходу Директорії”²⁰. З цією метою УВРК і призначив у всіх міністерствах комісарів, які “провадили б біжучу роботу та оберігали інтереси держави”²⁰. Слід зазначити, що представники Ради комісарів наділялися суттєвими повноваженнями, зокрема правом тимчасово усувати від виконання своїх обов'язків гетьманських урядовців аж до заступників міністрів включно²¹.

Водночас багато в чому схожу вказівку про право на владу отримав, як уже зазначалось, і Є. Коновалець, якого Директорія, за його власним твердженням, “призначила комендантом міста і своїм заступником до часу в'їзду в столицю”²². Звичайно, подібна державотворча колізія могла дорого коштувати приборникам відновлення республіки. Отже, прагненням ліквідувати таку невизначеність і було зумовлено рішення провести розмежування владних повноважень. 17 грудня після зустрічі В. Чехівського з керівництвом Осадного корпусу й Українського національного союзу вирішено, що

¹⁷ Гай-Нижник П. П., Солдатенко В. Ф. Державотворчий процес в УНР доби Директорії // Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – С. 478.

¹⁸ Республіканець. – 1918, 22 грудня.

¹⁹ Донцов Д. І. Рік 1918, Київ : документально-художнє видання / [упоряд. Ю. Галушко]. – К. : Темпора, 2002. – С. 121.

²⁰ Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 1. – С. 87.

²¹ Там само. – С. 90.

²² Коновалець Є. Причинки до історії української революції. – С. 106.

“надалі участь Революційного комітету в постанові влади припиняється”, військова влада мала зосереджуватись у руках Є. Коновальця, а політична та цивільна – у Ради комісарів. Відтепер УВРК “подальшої участі в державному урядуванні не приймає”²³. Такий розподіл мав урегулювати можливі конфліктні ситуації у новому проводі до прибуття Директорії УНР.

19 грудня відбувся урочистий в'їзд її членів до української столиці. З цієї нагоди Є. Коновець видав наказ припинити на 18–19 грудня роботу в усіх урядових і громадських установах, заняття у школах, вивісити українські прапори. Для підготовки урочистостей засновано Комітет зустрічі, до складу якого ввійшли представники різних політичних, громадських і кооперативних організацій. Розпорядником церемоніалу було призначено директора Українського театру Миколу Садовського²⁴. Від імені Ради комісарів назустріч Директорії виїхали до Боярки (тоді – села неподалік Києва) голова Ради В. Чехівський, комісари військових справ М. Галаган та внутрішніх – А. Пісоцький. Після прибуття до столиці у Маріїнському палаці, колишній резиденції гетьмана Скоропадського, верховну владу привітав комісар продовольчих справ Б. Мартос²⁵.

В. Винниченко, пізніше нещадно критикуючи очолювану ним самим інституцію та її політику, писав, що після приїзду Директорії нову владу не цікавили державні справи, натомість “тижнів два уряджувались обіди, вечери, бенкети”²⁶. Але це твердження, на нашу думку, не відповідає дійсності. Уже наступного дня відбулося спільне засідання членів Директорії та Ради комісарів. На ньому до складу Ради було включено Є. Акімова (який став комісаром морського міністерства) і заслухано звіти комісарів міністерств внутрішніх, військових, закордонних справ, міністерств фінансів, юстиції, шляхів, освіти – про ситуацію у підпорядкованих ним відомствах²⁷. Узагалі слід зазначити, що до сформування кабінету міністрів Другої УНР, якому Рада комісарів склала свої повноваження, її засідання відбувалися практично щодня, крім хіба що 19 і 21 грудня.

А тим часом більшовики поступово посилювали свій вплив в Україні. Приміром, В. Верстюк у своїй праці наводить текст повідомлення з Катеринослава від 20 грудня, що на той час ще перебував під владою прибічників УНР: “...Настрій робітників такий: третина безумовно більшовицьких настроїв і стоїть на платформі “Вся влада Радам”, а дві третини поміркованої течії з гаслом Установчих зборів вимагають, щоб на заводах не було збройної сили, управління заводів було у руках заводської адміністрації і заводських комітетів. Але більшовики роблять своє, меншість обирає ради, і треба думати, що такі будуть”²⁸. Як виявиться пізніше, саме ця сила стане фатальною для долі наступників Гетьманату.

За тиждень після прибуття верховного проводу, 26 грудня, оприлюднено “Декларацію Директорії Української Народної Республіки”, де було викладено основи май-

²³ ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 7–8; Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 1. – С. 96.

²⁴ Республіканець. – 1918, 22 грудня.

²⁵ Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 1. – С. 99.

²⁶ Винниченко В. Відродження нації : в 3 ч. – К. : Вид-во політичної літератури України, 1990. – Ч. 3. – С. 167.

²⁷ Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 1. – С. 102–105.

²⁸ Верстюк В. Ф. Махновщина: селянський повстанський рух на Україні (1918–1921). – К. : Наукова думка, 1991. – С. 55.

бутнього державного ладу відновленої УНР. Того ж дня з'явився наказ Директорії № 1, що починався словами: “Призначається Рада Народних Міністрів у нижчезазначеному складі: ...”²⁹.

Головою РНМ УНР (як до того і Ради комісарів) було призначено Володимира Чехівського – він же отримав портфель міністра закордонних справ. Міністром внутрішніх справ став Олександр Мицюк, земельних справ – Микита Шаповал, мистецтва – Дмитро Антонович, морських справ – Михайло Білинський, народного здоров'я – Борис Матюшенко, пошт і телеграфів – Іван Штефан, продовольчих справ – Борис Мартос, торгу і промисловості – Сергій Остапенко. Посади виконуючих обов'язки посіли: міністра військових справ – Олександр Осецький, міністра народної освіти – Петро Холодний, юстиції – Сергій Шелухін, фінансів – Василь Мазуренко, праці – Леонід Михайлів. Керуючим міністерством шляхів призначений Пилип Пилипчук, управлінням культур при міністерстві освіти – Іван Липа, державним контролером – Дмитро Симонів, а тимчасово виконуючим обов'язки державного секретаря – Ілля Сніжко.

Цікавий штрих: хоча наказ Директорії про утворення РНМ УНР датований 26 грудня 1918 р., однак є свідчення, що призначення самих міністрів на посади відбулося раніше. Так, наприклад, міністр торгу і промисловості С. Остапенко своїм наказом від 25 грудня повідомляє, що саме “...з цього числа я вступив у керування дорученим мені Міністерством торгу і промисловості, про що й оголошую по відомству”³⁰. Такою ж датою подано повідомлення у катеринославській газеті “Республіканець” про те, що “...сьогодні приступив до виконання своїх обов'язків новий міністр земельних справ Шаповал”³¹. А у журналі об'єднаного засідання Директорії, міністерств, керуючих міністерствами та комісарів міністерств від 24 грудня присутні члени майбутнього уряду вже іменуються міністрами³² (до речі, саме на цьому засіданні було затверджено текст майбутньої декларації Директорії та В. Винниченком оголошено склад РНМ).

Отже, маємо чергову юридичну колізію. З одного боку, офіційний документ про створення республіканського уряду підписаний 26 грудня, а з іншого – вже попередній день визначався як початок виконання представниками найвищого виконавчого органу своїх обов'язків; його ж склад узагалі вперше оприлюднено 24 грудня. Таким чином, на нашу думку, за дату створення РНМ УНР остаточно слід визнати не 26, а 24 грудня 1918 р., адже у журналах засідань останньої, починаючи з 24 числа, її члени титулюються саме як міністри. (таку ж дату, приміром, подають деякі із сучасних дослідників³³).

Якщо порівняти список членів першого кабінету міністрів відновленої УНР зі складом Ради комісарів, то побачимо, що представники останньої посідають більше половини його посад. Цим, напевне, і пояснюється, що загальна нумерація засідань обох інституцій продовжується й після, так би мовити, трансформації однієї ради в іншу. Тим самим фактично засвідчувалася неперервність і тяглість у процесі становлення

²⁹ ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 2.

³⁰ Там само. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 23. – Арк. 4 зв.

³¹ Республіканець. – 1919, 3 січня.

³² Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 1. – С. 35.

³³ *Гай-Нижник П. П.* УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.). – К. : ЩєКо, 2010. – С. 126; Україна в міжнародних відносинах : енциклопедичний словник-довідник / [відп. ред. М. М. Варварцев]. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2009. – Вип. 2: Предметно-тематична частина: Д–Й. – С. 37.

вершини виконавчої гілки республіканської влади. Стосовно ж партійної належності членів уряду, то її докладну характеристику надав у своїй праці М. Стахів:

- В. Чехівський, Д. Антонович, Б. Матюшенко, Б. Мартос, В. Мазуренко, Л. Михайлів – члени УСДРП;
- О. Мицюк, М. Шаповал, І. Штефан, П. Пилипчук, С. Остапенко – представники Української партії соціалістів-революціонерів;
- О. Осецький, М. Білинський, Д. Симонів входили до Української партії самостійників-соціалістів;
- П. Холодний, С. Шелухін належали до Української партії соціалістів-федералістів.

Що ж до ще двох членів кабінету, І. Липи й І. Сніжка, то вони, за словами діаспорного дослідника, “в часі йменування їх міністрами були безпартійними, але вони співпрацювали вже тоді із самостійниками-соціалістами”³⁴.

Отже, як бачимо, більшість міністрів належали до трьох партій – УСДРП, УПСР та УПСС. Це не дивно, адже саме ці партії взяли активну участь в антигетьманському повстанні; тому природно, що їхні представники були й у складі Директорії (за винятком безпартійного А. Макаренка, В. Винниченко і С. Петлюра, як уже згадувалося, належали до УСДРП, О. Андрієвський входив до УПСС, а Ф. Швець був членом УПСР). Натомість, спочатку майже не отримали міністерські портфелі в республіканському уряді члени УПСФ. Один із них, Арнольд Марголін, пізніше пояснював, що соціалісти-федералісти утримувалися від участі у повстанні, бо не мали “впевненості в успіху повстання і ... побоювалися пов’язаних з ним наслідків у вигляді розвитку більшовизму та всляких інших форм анархії та потрясінь”³⁵. Таким чином, переважну більшість у початковому складі РНМ Другої УНР посідали представники лівих партій.

Логічно для буремних часів те, що кабінет не залишався сталим, і невдовзі у ньому відбулися перші зміни. Два міністерства – продовольчих справ і торгу та промисловості – були об’єднані у міністерство народного господарства під керівництвом С. Остапенка, а колишній міністр продовольчих справ Б. Мартос очолив після В. Мазуренка міністерство фінансів³⁶. Замість П. Холодного виконуючим обов’язки міністра народної освіти став Іван Огієнко, державним секретарем (замінивши І. Сніжка) – Михайло Корчинський, а очільником створеного на початку 1919 р. Міністерства єврейських справ – Аврам Ревуцький³⁷. Серед новопризначених І. Огієнко та М. Корчинський належали до УПСФ, розбавивши тим самим виразно “ліве” спрямування уряду.

Окремо слід сказати про міністерство єврейських справ. Більшість єврейських партій і громадських організацій хотіли бачити на цій посаді представника найвпливовішої в єврейському суспільстві групи – на той період такими були сіоністська партія та ліберальна “Фольксспартай” (Народна партія). Натомість Директорія вимагала, аби міністром призначався обов’язково представник єврейської соціалістичної партії. Саме тому міністерство очолив член “Поалей-Ціон” (Робітники Сіону) А. Ревуцький. Утім,

³⁴ Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. – С. 138.

³⁵ Марголін А. Украина и политика Антанты (записки еврея и гражданина). – Берлин : Изд-во С. Ефронъ, 1921. – С. 75.

³⁶ Республіканець. – 1919, 11 січня.

³⁷ Винниченко В. Відродження нації. – С. 194.

подібний порядок добору, за словами А. Марголіна, викликав негативну реакцію з боку Фолькспартай і сіоністів³⁸.

Проте, ймовірно, існувала ще одна причина, чому на посаду міністра було призначено саме Аврама Ревуцького. Один із лідерів єврейської соціалістичної організації “Бунд” (Загальний єврейський робітничий союз) Мойсей Рафес у своїй праці “Два роки революції на Україні” розповідає про засідання представників центральних і головних комітетів соціалістичних партій, що відбулося з ініціативи українських соціал-демократів 29 грудня 1918 р.³⁹ На ньому були присутні члени власне УСДРП (центральна течія), РСДРП (меншовицька та більшовицька фракції), УПСР (як центр, так і лівіца партії), Російської партії соціалістів-революціонерів, “Бунд”, Об’єднаної єврейської соціалістичної партії, “Поалей-Ціон” і Польської соціалістичної партії.

У підсумку засідання більшість партій погодилися підтримати нову владу в разі виконання нею певних умов, як-от: скасувати надзвичайний стан у Києві, відновити громадянські права, повну свободу виборів, “забезпечити революційній демократії можливість самодіяльності” (так у тексті. – *Р. В.*) тощо. М. Рафес писав, що його “Бунд” уже тоді був далекий від домовленостей з Директорією, наближаючись до союзу з більшовиками. Натомість “холопську та міністеріабельну промову виголосив представник “Поалей-Ціон” Ревуцький. Він повністю схвалив національну позицію Директорії та дощем докорів обрушився на єврейські соціалістичні партії за їхнє прагнення роз’єднати українську та єврейську демократію”⁴⁰. Саме тому, мовляв, його і було призначено міністром єврейських справ.

Серед інших переміщень найвищих урядовців слід згадати призначення на початку січня 1919 р. новим міністром військових справ Олександра Грекова (як його тетка і попередник, О. Осецький, він також належав до УПСР).

На першому ж самостійному, без участі членів Директорії, засіданні РНМ 25 грудня (що закінчилось, як і багато наступних, на початку першої години ночі) було розглянуто 18 питань, що стосувалися різноманітних нагальних проблем внутрішньо- і зовнішньополітичного життя відновленої республіки. До речі, подібним розмаїттям, а також чисельністю аналізованих завдань відзначались і подальші засідання кабінету міністрів – так, наприклад, на засіданні, що розпочалося 27 грудня, до першої години ночі обговорено вже 25 питань⁴¹ тощо.

28 грудня 1918 р. (цього дня засідання уряду не було) ухвалено спільну постанову Директорії та РНМ УНР “До народів всього світу та їх правительств”. Вона стала першим міжнародним актом за підписом новоствореного кабінету міністрів (щоправда, не першим подібним документом, підписаним тоді ще повстанським штабом). У ньому республіканська влада розповідала про початок і перебіг національно-визвольної боротьби українського народу доби революції, причини, що призвели до повстання проти гетьмана Скоропадського і, врешті-решт, до становлення України “вільною незалежною демократичною народною республікою на чолі з Директорією”. Надалі українська демократія передавала “братній привіт всім народам світу та їх урядам”, закликаючи до встановлення дружніх відносин з УНР.

³⁸ *Марголинъ А.* Украина и политика Антанты... – С. 108.

³⁹ *Рафес М. Г.* Два года революции на Украине (эволюция и раскол “Бунда”). – М. : Государственное изд-во, 1920. – С. 120–125.

⁴⁰ Там же. – С. 123.

⁴¹ Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 1. – С. 124.

Звернення завершувалося сподіванням, “що цей заклик знайде співчуття у правительств народів усього світу, що привіт українського народу буде прийнятий усіма народами, і дружні, добросусідські, братерські зносини скоро будуть зав’язані між всіма державами та Українською Народною Республікою, яка вже готова і зараз, відповідно, прийняти представників інших правительств і натомість послати своїх”⁴².

Нібито з метою якнайшвидше втілити в життя положення цього документа вже наступного дня чергове засідання РНМ розпочалося з обговорення питань зовнішньополітичної діяльності. Серед них чільне місце посідала справа формування надзвичайної дипломатичної місії УНР на Паризьку мирну конференцію. Остання мала юридично оформити завершення Першої світової війни і встановити нові, повоєнні відносини та кордони в Європі й у світі. Цілком резонно, що українська влада не хотіла залишатись осторонь міжнародних процесів.

За годину після початку засідання Ради прибули представники Директорії, і Винниченко інформував вищих урядовців, що відтепер республіканські міністерства закріплювалися за кожним із членів Директорії. Так, її голова контролював відомства внутрішніх і закордонних справ, праці та державний секретаріат (звісно, йдеться про інституцію – складову частину РНМ УНР, а не про уряд Західно-Української Народної Республіки. – *Р. В.*), С. Петлюра – військове, морське, міністерство мистецтва, а також народного здоров’я та опікування (повна назва міністерства охорони здоров’я). А. Макаренко став куратором двох відомств – пошт і телеграфів і міністерства шляхів, О. Андрієвський мав опікуватись юстицією, продовольчими справами, культурами і державним контролем, а Ф. Швець – народною освітою, фінансами, міністерствами торгу і промисловості й земельними справами⁴³.

Достеменно невідомо, чим був викликаний саме такий розподіл урядових структур. Щодо деяких із них, то їхня “належність” обумовлювалась, імовірно, попередньою діяльністю членів Директорії УНР. Так, В. Винниченко очолював генеральний секретаріат внутрішніх справ у першому українському уряді від червня 1917 р. (одночасно виступаючи його головою); Головний отаман, природно, мав контролювати військове та морське міністерства, при цьому відповідаючи за мистецьку галузь (адже до революції С. Петлюра, серед іншого, був літературним критиком і мистецтвознавцем); А. Макаренко з початком революції – організатор українських залізничників і голова їхньої спілки, а за Гетьманату став директором одного з департаментів міністерства залізниць); О. Андрієвський мав юридичну освіту й до революції провадив адвокатську та суддівську практику; нарешті Ф. Швець у 1918 р. був професором і першим проректором Українського державного університету в Києві, тож природно мусив опікуватись освітянськими питаннями. Стосовно інших міністерств, то тут їхні куратори визначалися, можливо, за власними вподобаннями.

Незадовго до Нового року декретом Директорії на правах окремого міністерства було сформоване Управління преси та інформації. До його складу входили Українське телеграфне агентство (УТА), Управління радіотелеграфів, Бюро преси, Центральне інформаційне бюро, Інформаційне бюро армії, Державна друкарня, Центральне управління у справах друку, а також “інші державні (земські й міські) установи, які є або будуть утворені та мають зв’язок з пресою та пропагандою”. Завданням Управління проголо-

⁴² Там само. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. – Т. 2. – С. 398–399.

⁴³ Там само. – Т. 1. – С. 126.

шувалося “освідомляти широкі народні маси на Україні про самостійно-державні інтереси Української Народної Республіки, а також заступати ці інтереси перед громадською думкою за кордоном”.

Нову інституцію очолив делегат Української Національної Ради ЗУНР, член Стрільцької ради Січових стрільців Осип Назарук. П’ятий пункт постанови закріплював за ним права міністра і надавав керівникові Управління “рішальний голос в Кабінеті Міністрів в тих справах, які торкаються його відомства”⁴⁴. Статус Управління преси та інформації як міністерства підтверджується і тим, що у подальшому (як у нарративних джерелах⁴⁵, так і в історичних дослідженнях⁴⁶ воно іменується вже міністерством).

Окремого уточнення потребує дата створення цього відомства. У збірнику документів і матеріалів “Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.” за таку названо 31 грудня 1918 р. – із посиланнями на архівне джерело⁴⁷. Авторів вдалося розшукати цей документ у Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України (справа 38 “Журнали засідань та постанови Директорії”); його остання фраза: “Київ, **30 грудня 1918**”⁴⁸ (виділено нами. – *Р. В.*). Ураховуючи те, що упорядники збірки посилаються саме на названий документ, напевне, йдеться про звичайну технічну помилку, а датою формування нової структури слід вважати 30 грудня. О. Назарук став виконувати обов’язки її управляючого згідно з постановою Директорії УНР від 6 січня 1919 р.⁴⁹

Одразу після утворення Міністерства преси та інформації ним було розгорнуто активну роботу: вже 1 січня оголошено конкурс на написання популярних брошур за відповідну винагороду: “Чому ми хочемо самостійної Української республіки” (обсяг – 32 с., 2 тис. крб); “Чому українська нація обстоює свою державну самостійність” (обсяг – 50 с., 4 тис. крб), “Порадник для агітаторів-бесідників” (обсяг – 10 с., 4 тис. крб)”⁵⁰. А наступного дня Центральне інформаційне бюро звернулося до населення з проханням надати для копіювання світлини, “пов’язані з боротьбою українського народу за відбудову державності, особливо знімки з облоги Києва та вступу до нього республіканського війська”⁵¹.

Найскладнішим питанням, що традиційно критикувалося багатьма дослідниками, є нерегульованість порядку законотворчого процесу в УНР і взаємовідносин між Директорією та урядом (принаймні, до скликання Трудового Конгресу України, якому Директорія мала скласти свої повноваження). Ще 26 грудня В. Чехівським був підписаний “Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів, про порядок утворення законів та про форми і порядок їх оголошення”⁵². Він мав закріплювати дані положення до прийняття Конституції УНР.

⁴⁴ Там само. – Т. 2. – С. 400.

⁴⁵ *Мазена І. П.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921 : в 2 т. – Дніпропетровськ : Січ, 2001. – Т. 1 : І. Центральна Рада – Гетьманщина – Директорія. ІІ. Кам’янецька доба. – С. 118.

⁴⁶ Україна: Хроніка ХХ ст.: Рік 1919 : [довід. вид. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; упоряд.: О. Бойко]. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2005. – С. 6.

⁴⁷ Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 2. – 2006. – С. 399.

⁴⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 38. – Арк. 2 зв.

⁴⁹ Республіканець. – 1919, 12 січня.

⁵⁰ Україна: Хроніка ХХ ст.: Рік 1919. – С. 6.

⁵¹ Там само. – С. 7.

⁵² Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 2. – С. 395–396.

Отже, право законодавчої ініціативи належало Директорії, уряду в цілому, “окремим міністрам та головам окремим відомств” (причому в тексті закону не зазначалось, яким саме або ж чим визначався їхній особливий статус порівняно з іншими). Законопроект, розроблений у відповідному міністерстві, за підписами керівника останнього й директора департаменту вносився до РНМ державною канцелярією. Та копіювала його у кількості 30 примірників – по одному кожному члену Директорії та Ради Міністрів “для ознайомлення не пізніше як через день після одержання законопроекту в канцелярії”. В екстрених випадках дозволялося в обхід канцелярії за згодою уряду вносити міністром свій законопроект прямо на засідання РНМ.

Закон вважався ухваленим, якщо за нього проголосувала звичайна більшість членів Ради; якщо ж голоси поділялися порівну, надавалася перевага головному на засіданні. Законопроекти, що стосувались державної скарбниці, мали пройти попередню експертизу, засвідчену підписами міністра фінансів і державного контролера.

Увесь хід засідання, назви законів і всі зміни до них записувалися до відповідного журналу. Попередній варіант протоколу надавався для ознайомлення його учасникам, “і коли через 24 години після цього не надійде ні від кого з членів Ради протесту, журнал підписується членами Ради Міністрів” наступного дня. Ухвалені урядом закони передавалися державним секретарем для затвердження Директорією УНР. Водночас останній належало виключне право ветовати закони, прийняті урядом, повертати їх на доопрацювання, а також право “змін у поданому законопроекті”⁵³. Враховуючи те, що при цьому не конкретизувалося, чи треба буде потім їх перепідписувати міністрами, колишній повстанський штаб фактично отримував надзвичайні права у процесі законотворчості.

Після затвердження закону підписами членів Директорії він скріплювався власноручним підписом державного секретаря і надсилався для опублікування у “Віснику Ради Народних Міністрів”. Після цього закон набував юридичної сили (якщо у його тексті не зазначалась інша дата набуття чинності). У виняткових випадках закон міг бути оперативним оприлюднений “телеграфом чи іншим способом оповіщення”, але після цього його обов’язково мали надрукувати у “Віснику РНМ”.

Таким чином, можна погодитися з М. Стаховим, що від часу “встановлення РНМ змінився порядок законодавчої процедури”⁵⁴. Відтепер “закони оголошуються в тій формі, як їх затверджено Директорією, але в іменуванні закону примічається, що його ухвалено Радою Народних Міністрів”⁵⁵.

Велика кількість розглядуваних питань надміру переобтяжувала урядові засідання, тому, як слушно зазначає В. Верстюк, “щоб відсепарувати більш важливі справи”⁵⁶, було вирішено створити додатково так звану Малу Раду Міністрів. Вона мала складатись із заступників міністрів, їй Велика Рада передавала для вирішення частину справ. Засідання як Малої, так і Великої Рад вважалися чинними за умови присутності на них голови або заступника голови, державного секретаря і щонайменше чотирьох міністрів⁵⁷. Державному секретарю було доручено скласти регламент роботи Великої та Малої Рад. Проте слід констатувати, що у подальшому про наявність таких складових у структурі уряду майже не згадувалося.

⁵³ Там само. – С. 396.

⁵⁴ *Стахів М.* Україна в добу Директорії УНР. – С. 168.

⁵⁵ Директорія, Рада Народних Міністрів... – Т. 2. – С. 396.

⁵⁶ Там само. – Т. 1. – С. 10.

⁵⁷ Там само. – С. 141.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Вже у ході повстання за відновлення Української Народної Республіки майбутній провід і прибічники останньої майже одразу починають формувати виконавчу вертикаль влади, яку очолює Рада Народних Міністрів. Хоча назва республіканського уряду збігалася з назвою подібної структури УНР першої половини 1918 р., її повноваження та характер відносин з вищою політичною владою Другої Української Республіки були кардинально відмінними. Втім здавалося, що це (так само і певні правові колізії та неузгодженості) є лише тимчасовою проблемою, певною “хворобою зростання”, що неминуче буде подолана, позаяк і повстанський штаб, Директорія, мала невдовзі зникнути, передавши владу республіканському парламенту – Трудовому Конгресу України...