

Тетяна Тороповська

ПЕРСОНАЛЬНИЙ СКЛАД УРЯДІВ ДИРЕКТОРІЇ

Після зречення гетьмана П.Скоропадського влади війська Директорії урочисто вступили до Києва 19 грудня 1918 р. і була відновлена Українська Народна Республіка. 26 грудня 1918 р. Директорія оголосила свій перший програмний документ — Декларацію, яка в загальних рисах окреслювала основні напрями її політики як наступниці Центральної Ради¹. Але друга УНР нагадувала першу лише назвою, в системі управління державою відбулися суттєві зміни. З першого програмного документу Директорії було зрозуміло, що діяльність Центральної Ради не поновлювалася. Правовий статус Директорії Декларація трактувала як «тимчасову верховну владу революційного часу»², при цьому не окреслювалися її конкретні функції та повноваження.

У день оголошення Декларації Директорія наказом затвердила свій перший уряд — Раду народних міністрів у складі 18 осіб.

Процедура формування уряду не була закріплена ні Декларацією, ні наступним жодним документом УНР. Протягом всього періоду Директорії УНР у реальному житті вирішальним чинником при формуванні уряду була розстановка політично-партійних сил у республіці. До складу першого уряду ввійшли представники українських політичних партій, які організували антигетьманське повстання або взяли в ньому участь, тобто — УСДРП, УПСР, УПСС, УПСФ. Більшість міністерських портфелів належали представникам перших двох партій.

Перший склад Ради народних міністрів очолив член УСДРП В.Чехівський. Міністерські портфелі були розподілені таким чином — внутрішніх справ О.Мицюк, земельних справ М.Шаповал, мистецтва Д.Антонович, народного здоров'я Б.Матюшенко, пошт і телеграфу І.Штефан, продовольчих справ Б.Мартос, торгу і промисловості С.Остапенко, військових справ О.Осецький, народної освіти П.Холодний, юстиції С.Шелухін, фінансів В.Мазуренко, праці Л.Михайлів, шляхів П.Пилипчук, керуючий управлінням культів І.Липа, державний контролер Д.Симонів, державний секретар І.Сніжко. Протягом короткого часу в уряді відбулися деякі незначні зміни. Міністром освіти було призначено І.Огієнка, державним секретарем М.Корчинського, міністром фінансів Б.Мартоса, міністром єврейських справ А.Ревуцького³.

Новообраний уряд, насамперед, повинен був провести вибори до Трудового Конгресу, який став першим українським передпарламентом. Основним питанням у роботі Конгресу стало обговорення різних варіантів подальшого державного розвитку України. Представники різних політичних партій мали різні уявлення щодо моделей організації влади в республіці і висловлювали різні пропозиції — передати владу Радам робітничим і селянським депутатам, сформувати стандартний європейський парламент тощо. На останньому засіданні був ухвалений «Закон про формування влади на Україні», який ще називали Тимчасовою конституцією. Організація влади повинна була відбуватися на основі «трудового принципу».

Згідно з цим законом, виконавча влада належала уряду, який формувався Директорією і звітував перед нею між сесіями Трудового Конгресу. Але компетенція та повноваження уряду не були чітко окреслені⁴. Подальше законодавство періоду другої УНР так і не змогло розв'язати цю проблему, наслідком чого стало постійне втручання Директорії у вирішення будь-яких питань внутрішньої та зовнішньої політики⁵. Незадоволення членів Ради народних

міністрів викликало й те, що перед закриттям своїх засідань Трудовий Конгрес утворив ряд постійних депутатських комісій (земельну, бюджетну, закордонних справ, харчову, з питань оборони, культурно-освітню, конституційно-адміністративну). Ці комісії повинні були готувати законопроекти до наступної сесії Конгресу, а також допомагати уряду в оздоровленні адміністративного апарату та «наглядати за одним або кількома міністерствами»⁶. Члени уряду сприйняли факт утворення таких комісій як втручання в їхні повноваження. Тому в пресі з'явилося роз'яснення, що «комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності»⁷.

Повноцінно попрацювати перший уряд не зміг, бо нововідроджена УНР опинилася у вкрай несприятливій міжнародній обстановці, в колі фронтів — з одного боку Радянська Росія, з іншого — Антанта. Опинившись таким чином між двох вогнів, українські політики повинні були визначитися із можливим союзником.

Просування більшовицьких військ територією України відбувалося в міру відходу німецьких та австрійських військ. 2 лютого 1919 р. Директорія та урядові установи залишили Київ і перебралися до Вінниці. В таких умовах частина членів уряду прагнули встановити контакти з командуванням військ Антанти, які окупували південну Україну, інша частина вважала можливим союз із більшовиками. Результатом переговорів із Антантою став вихід 9 лютого зі складу Директорії В.Винниченка, який невдовзі виїхав за кордон, та відставка уряду В.Чехівського.

13 лютого своїм наказом Директорія затвердила новий склад Ради народних міністрів на чолі з С.Остапенком. Основу уряду склали представники УПСФ та УПСС, водночас на основі персонального принципу до нього ввійшли й члени УСДРП та УПСР. Новий кабінет мав такий склад: міністри — військових справ О.Шаповал, внутрішніх справ Г.Чижевський, фінансів С.Федак, народного господарства І.Фещенко-Чопівський, земельних справ Є.Архипенко, закордонних справ К.Мацієвич, юстиції Д.Маркович, шляхів П.Пилипчук, освіти І.Огієнко, культів І.Липа, народного здоров'я О.Корчак-Чепурківський, морських справ М.Білінський, єврейських справ А.Ревуцький, керуючий управлінням преси й інформації О.Назарук, державний контролер Д.Симонів, державний секретар М.Корчинський. Пізніше замість С.Федака, який попав у полон до поляків, міністерством фінансів керував Б.Мартос, а потім М.Кривецький⁸.

У внутрішній політиці політичний курс уряду С.Остапенка був значно правіший у порівнянні з його попередником, зокрема, він

відмовився від втілення «трудового принципу». В цілому уряду не вдалося заручитися підтримкою з боку населення та різних політичних сил. Основний вплив на його становище мали зовнішні чинники — провал переговорів із Антантою, яка ставила своєю головною метою відбудову єдиної неподільної Росії, що суперечило державницькій програмі проводу УНР, й військові успіхи більшовиків. Так, вже 6 березня під тиском радянських військ розпочалася евакуація Директорії з Вінниці в напрямку Проскурова.

В таких обставинах ліві соціалістичні партії — УСДРП та УПСР різко виступають проти політики правлячого уряду. 15 березня 1919 р. ЦК УСДРП ухвалив рішення про висунення перед Директорією вимоги утворення соціалістичного коаліційного уряду з метою зміни політики. Українські есери повністю підтримують такі вимоги. Вирішальний вплив на перебіг подій справив успішний наступ радянських військ. 18 березня Директорія виїхала з Проскурова, де вона востаннє збиралася у повному складі. Фактично припинив своє існування й уряд, оскільки його члени перебували частково у Кам'янець-Подільському, Гусятині, Станіславові, Рівному, Одесі. Таким чином, по суті, вищі владні установи розпалися, що паралізувало державне управління.

4 квітня у Рівному, що на деякий час став державним центром УНР, відбулася спільна нарада представників УСДРП та УПСР з приводу утворення соціалістичного уряду. Обидві партії склали спільні умови щодо створення коаліційного уряду з українських соціалістів. За цими умовами, Директорія мала затверджувати закони лише після того як їх ухвалить Рада народних міністрів. З іншого боку всі розпорядження Директорії повинні були проходити через відповідні міністерства, а зовнішньополітичні акти разом із нею затверджуватися міністром закордонних справ. Голова уряду та сам уряд могли бути призначеними тільки за згодою УСДРП й УПСР. Ці вимоги можна розцінити як спробу соціалістів контролювати Директорію та обмежити її втручання в діяльність Ради народних міністрів.

9 квітня після інтенсивних дебатів було затверджено неповний склад нового кабінету міністрів на чолі з Б.Мартосом, який також зайняв пост міністра фінансів. Туди ввійшли: заступник голови і міністр юстиції А.Лівицький, міністри — внутрішніх справ І.Мазепа, земельних справ М.Ковалевський, військових справ Г.Сиротенко, закордонних справ В.Темницький, праці О.Безпалко, освіти А.Крушельницький, народного господарства Л.Шрамченко, пошт

і телеграфів І.Паливода, голова управління преси й інформації І.Лизанівський. Уряд оприлюднив 12 квітня свою Декларацію. У документі наголошувалося на соціалістичному характері уряду й підкреслювалося, що у внутрішній політиці він буде прагнути до запровадження «трудового принципу»⁹.

Формування соціалістичного уряду викликало незадоволення правих сил, які зробили спробу через військовий переворот змінити політичний курс УНР. Заколот розпочався 29 квітня 1919 р., на чолі став командував південно-західного фронту В.Оскілко. Однак спроба не вдалася.

Практичній діяльності уряду Б.Мартоса заважало стрімке просування більшовицьких військ. 17 травня 1919 р. уряд виїхав до Галичини. Вся Наддніпрянська Україна опинилася під контролем радянського уряду Х.Раковського. Однак Українській армії вдалося прорвати більшовицький фронт і значно просунути на схід, захопивши 3–4 червня Кам'янець-Подільський, який на певний термін став центром державного життя України.

Непопулярна політика радянського режиму, яка певною мірою дискредитувала соціалістичні ідеї, а також міжнародна ситуація зумовила поступовий відхід уряду від «трудового принципу». 12 серпня 1919 р. Рада народних міністрів ухвалила Декларацію, яка стала документом, що символізував поворотний пункт у державному будівництві УНР на основі європейської моделі. У документі повідомлялося, що уряд готує проект закону про вибори до всенародного парламенту з правами Установчих зборів¹⁰. Наступним кроком була реорганізація РНМ.

27 серпня 1919 р. постановою Директорії Б.Мартос був звільнений від виконання обов'язків голови РНМ, але зі збереженням на посту міністра фінансів. Замість нього, новим головою РНМ тою ж постановою був затверджений І.Мазепа з залишенням на посаді міністра внутрішніх справ. Персонально уряд виглядав так: посади міністрів зайняли — земельних справ М.Ковалевський, фінансів Б.Мартос, праці О.Безпалко, військових справ полк. Петров, юстиції і закордонних справ А.Лівицький, шляхів С.Тимошенко, народного господарства М.Шадлун, здоров'я і опіки Д.Одриня, пошт і телеграфів І.Паливода, преси й пропаганди М.Черкаський, культів І.Огієнко, єврейських справ П.Красний, освіти Н.Григоріїв, державний секретар Л.Шрамченко. Таким чином уряд залишився соціалістично-коаліційним із провідною роллю соціал-демократів. Через деякий час у кабінеті відбулися такі зміни: міністром

військових справ став полковник Сальський, внутрішніх справ — П.Христюк, преси — І.Часник, земельних справ А.Степаненко¹¹.

В урядовій заяві, яка з'явилася у пресі, проголошувалася прихильність принципам загального виборчого права при виборах у всі органи народної влади, також обіцялось при першій нагоді скликати парламент з установчими функціями. В аграрному питанні підтверджувалася передача земель великих власників селянству без викупу та курс на соціалізацію землі¹².

Після серпневої Декларації ідея найшвидшого скликання парламенту стає одним із основних завдань новообраного уряду. Однак на заходи уряду в цьому напрямі впливала військово-політична ситуація, яка стрімко змінювалася. Коли українські війська зайняли наприкінці серпня Київ, уряд оприлюднив відозву про необхідність скликання всенароднообраного парламенту (Установчих зборів)¹³. Але швидкої реалізації задуманого перешкодила здача Києва денікінцям 31 серпня 1919 р.

Реальна перспектива подальшої втрати території змусила уряд І.Мазепи відмовитися від скликання парламенту найближчим часом. Зважаючи на такий стан республіки, 12 вересня 1919 р. Рада народних міністрів за поданням прем'єра І.Мазепи взяла курс на скликання передпарламенту. З метою втілення цього в життя зі складу уряду була виділена комісія, завданням якої стала розробка відповідного законопроекту¹⁴. Ідею передпарламенту підтримали всі українські політичні партії. Однак він так і не був скликаний. Перешкодили цьому, насамперед, об'єктивні обставини — війна з А.Денікіним та наступні воєнні невдачі збройних сил УНР.

Вже 16 листопада 1919 р. під натиском денікінців провід УНР змушений був евакуюватися з Кам'янця-Подільського, а потім протягом другої половини листопада — початку грудня, продовжуючи втрачати підвладну територію, переїжджати з місця на місце разом з військом, яке невпинно відступало. У результаті, всі члени Директорії опинилися за межами України, а уряд, хоча й залишився в ній, існував лише номінально, в урізаному вигляді. Члени уряду ще намагалися втілити в життя свої партійні настанови, але реального впливу на поточні політичні події вони вже не мали.

Після підписання С.Петлюрою у квітні 1920 р. Варшавського договору з Польщею, який фактично санкціонував і сприяв окупації України польськими військами, 20 травня 1920 р. І.Мазепа офіційно заявив про відставку свого кабінету¹⁵.

26 травня 1920 р. новий кабінет міністрів очолив відомий діяч УПСФ В.Прокопович. Склад уряду: міністри — внутрішніх справ О.Саліковський (с.-ф.), народного господарства Є.Архіпенко (с.-с.), закордонних справ А.Ніковський (с.-ф.), фінансів Х.Барановський (безпарт.), земельних справ І.Мазепа (с.д.), шляхів С.Тимошенко (с.-д.), юстиції А.Лівицький (с.д.), праці О.Безпалко (с.-д.), освіти П.Холодний, здоровля й опіки С.Стемповський, військовий В.Сальський (б/п), культів І.Огієнко (б/п), пошт і телеграфу І.Косенко (с.-с.), жидівських справ П.Красний (Фолькспартей), в.о. Державного секретаря В.Оніхимовський. («Наш шлях» (К.-П.) — 1919. — 8 червня). Уряд зразу отримав назву «правого», бо з попереднього соціалістичного кабінету до його складу ввійшли лише чотири соціал-демократа — А.Лівицький (міністр юстиції та заступник голови), С.Тимошенко (міністр шляхів), І.Мазепа (міністр земельних справ) та О.Безпалко (міністр праці)¹⁶.

Відозва нового уряду основним завданням проголосила проведення системи внутрішніх реформ і створення міцних органів самоврядування. До того як складуться сприятливі умови для скликання парламенту пропонувалося сформувати передпарламент із представників населення, місцевих органів самоврядування та громадських, політичних, професійних, кооперативних організацій. За задумом передпарламент мав взяти на себе законодавчі функції, які змушена була в силу обставин виконувати Рада народних міністрів¹⁷.

У ході визволення українсько-польськими військами території України від радянського режиму на сторінках преси знову активно починає обговорюватися проблема організації влади. Але ці дискусії знову не вийшли за межі теорії. Ніякого законодавчого органу так і не було скликано. Єдиними органами влади УНР продовжували бути Директорія та Рада народних міністрів, які слабо контролювали ситуацію в країні. До того ж, спільний польсько-український похід не приніс бажаних результатів. Уже в липні 1920 р. радянську владу було відновлено на всій Правобережній Україні.

У таких складних умовах відбуваються зміни в персональному складі уряду. ЦК УСДРП 23 червня 1920 р. санкціонував відставку міністрів — членів своєї партії: міністра земельних справ І.Мазепи та міністра праці О.Безпалка¹⁸. А 24 вересня ЦК УСДРП постановив повністю заборонити членам партії брати участь в уряді¹⁹. Однак А.Лівицький і С.Тимошенко не погодилися з рішеннями ЦК і залишилися в уряді, покинувши партію. Загалом уряд В.Прокоповича

не вдалося реалізувати свою власну програму з огляду на військово-політичну ситуацію. Він був останнім урядом, який ще певний час діяв на території України.

Восени 1920 р. складності внутрішньополітичного життя УНР зумовили його відставку та призначення 16 жовтня 1920 р. уряду під керівництвом А.Лівицького. Але це був вже уряд «без території». До кінця листопада армія УНР повністю залишила Україну, відступивши на територію Польщі, де й була інтернована. Поразка армії УНР призвела до цілковитого придушення національно-визвольного руху.

Аналіз персональної участі в урядах Директорії УНР свідчить, що їх склад залежав у першу чергу від партійно-політичної розстановки сил у республіці. Протягом усього часу існування другої УНР її законодавством так і не було розроблено чітких норм партійного представництва та процедури формування уряду. В моменти, коли члени Директорії більш схилилися «вправо», основою урядів ставали есери та соціалісти-самостійники. Під впливом радикально настроєних селянських і робітничих мас Директорія коригувала свій урядовий курс «вліво» і тоді пріоритет у формуванні складу Ради народних міністрів одержували УСДРП і УПСР.

¹ Декларація Директорії Української Народної Республіки // Історія України: Хрестоматія: У 2 ч. — К.: ІЗМН, 1996. — Ч. 2. — С. 86.

² Там само.

³ Україна. — 1919. — 16 листопада.

⁴ Вісник УНР. — 1919. — 8 лютого.

⁵ Мазепа І. Україна в огні й бурі революції 1917–1921. — Прага, 1942. — Т. 1. — С. 83.

⁶ Вісник УНР. — 1919. — 8 лютого.

⁷ Робітнича газета. — 1919. — 1 лютого.

⁸ Україна. — 1919. — 16 листопада.

⁹ Робітнича газета. — 1919. — 15 квітня.

¹⁰ Вісник УНР. — 1919. — 16 серпня.

¹¹ ЦДАВО України. — Ф. 1065. — Оп. 1. — Спр. 26. — Арк. 103.

¹² Там само.

¹³ Вісник УНР. — 1919. — 19 вересня.

¹⁴ ЦДАВО України. — Ф. 3305. — Оп. 1. — Спр. 9. — Арк. 31 зв.

¹⁵ Там само. — Ф. 1065. — Оп. 4. — Спр. 8. — Арк. 20.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Наш шлях. — 1920. — 8 червня.

¹⁸ Мазепа І. Назв. праця. — Ч. III. — С. 36.

¹⁹ Вільна Україна. — 1921. — Ч. 1–2. — С. 141.