

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В. Рум'янцев, член-кореспондент
АПрН України

Директорія Української Народної Республіки та пошуки стратегії державотворення

Процес державотворення в Українській Народній Республіці доби Директорії відбувався за дуже складних і суперечливих умов: у безстанних пошуках форми держави та стратегії державотворення і коливаннях у виборі зовнішньополітичної орієнтації.

14 листопада 1918 р. лідери політичних угруповань, що входили до Українського Національно-Державного Союзу, утворили для керівництва повстанським рухом проти гетьмана П. Скоропадського Директорію. Її початковий склад був таким: голова — В. Винниченко (представник УСДРП), члени — С. Петлюра (УСДРП, представник січових стрільців), Ф. Швець (представник Селянської Спілки), П. Андрієвський (соціаліст-самостійник), А. Макаренко (позапартійний, представник залізничників)¹.

Після проголошення П. Скоропадським грамоти про зречення, 14 грудня 1918 р., Директорія фактично прийшла до влади. Цим актом скасовувалась Українська Держава гетьмана Скоропадського і відновлялась Українська Народна Республіка, хоча факт відновлення УНР не був офіційно проголошений Директорією, а лише впливав з її повної назви — «Директорія Української Народної Республіки». Але якщо поглянути на зміст відновленої Української Народної Республіки, то слід визнати, що від УНР часів Центральної Ради бралася лише назва. Форма держави і організація її вищих владних структур принципово відрізнялась від УНР доби Центральної Ради, на що прямо вказував провідний лідер Української Народної Республіки, голова Центральної Ради М. Грушевський: «Я стояв на тім, що з відновленням української республіки треба вернутись до того моменту, де її існування було перерване актом німецького насильства. Треба проголосити неважними акти геть-

¹ Енциклопедія українознавства. Словникова частина. Львів. 1993–1996. – Т. 2. – С. 515.

манські, відновити закони Центральної Ради, скликати її саму, аби від неї прийняло повноважність нове правительство й вона передала представництво чи то установчим зборам, чи іншій інстанції. Але цього не хотіли ні праві українські партії, ні Директорія. Вона робила всякі заходи, щоб затримати в своїх руках необмежену владу»¹.

Щодо вибору форми української держави Директорія опинилася у складному становищі. Розпочавши збройну боротьбу проти гетьмана П. Скоропадського, вона тим самим відкидала гетьманат як авторитарну, антидемократичну та антиукраїнську форму держави. Недавня спадщина державного будівництва в Україні спонукала Директорію до розбудови української держави на засадах класичного парламентаризму на взірць Центральної Ради. Але паралельно існувала радянська модель державності в Росії, прихильники якої були навіть у проводі Директорії. На практиці Директорія не повернулася до ідей парламентаризму Центральної Ради і не сприйняла ідею республіки Рад, а тому була змушена шукати свій особливий шлях розбудови української державності. При цьому наявність досвіду розбудови парламентської республіки Центральною Радою, з одного боку, і практика радянського будівництва в Україні та Росії — з другого, стали своєрідними орієнтирами для членів Директорії і провідних українських політичних і державних діячів другої Української Народної Республіки. Парадокс полягав у тому, що між ними були палкі прихильники обох цих напрямів державотворення. Як наслідок цей розподіл членів Директорії призвів до своєрідного симбіозу антиподів державотворення — «трудового принципу», що передбачав формування вертикалі трудових Рад, яку б вінчав Конгрес трудового народу. Але куріальна, непропорційна система виборів на Конгрес мало чим відрізнялася від більшовицької виборчої системи.

Тому майже рік, тобто половину з відведеного для неї історією часу, Директорія витратила на пошуки стратегії державотворення², а коли врешті-решт визначилася з нею, ні часу, ні сил для втілення її в життя вже не було.

Біда Директорії полягала в тому, що, ведучи непримиренну боротьбу за повалення гетьманського режиму, вона більшою мірою виступала проти особистості П. Скоропадського та його оточення, ніж проти гетьманату як можливої форми української державності. Унаслідок цього Директорія не мала власної чіткої програми з подальшої розбудови української

¹ Грушевський М. С. Автобіографія. 1914–1919 рр. // Великий українець: Матеріали з життя та діяльності М. С. Грушевського. – К., 1992. – С. 218.

² Див.: Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. – 1996. – № 8. – С. 54.

державності, що стало наявним у перші ж дні після зречення гетьмана П. Скоропадського від влади. Прихід до влади Директорії 14 грудня 1918 р. вилився не в конкретні практичні справи державного будівництва, а в цілу низку святкувань з приводу своєї перемоги. І це були змушені визнати навіть керівники Директорії. Так, один з лідерів Директорії В. Винниченко з прикрістю писав: «Перед нами стояв цілий ряд кричущих питань нашої політики, від яких залежало існування Республіки; круг нас творився хаос, з яким треба було негайно почати найсерйознішу боротьбу; нас жагуче ждали всі серйозні політичні партії в Києві. А ми не могли туди їхати, бо штаб готував вступ Головного Отамана в Київ»¹.

Восьмого грудня 1918 р. Директорія Української Народної Республіки урочисто вступила до Києва. І лише 26 грудня 1918 р., тобто тільки через півтора місяця після створення Директорії та початку повстання і майже через два тижні після повалення гетьманату, Директорія оприлюднила свій програмний документ «Декларацію Директорії Української Народної Республіки». А весь цей час населення майже нічого не знало про основні завдання соціально-політичної програми Директорії. І коли ця програма була оприлюднена, виявилось, що в своєму арсеналі Директорія мала лише загальні гасла².

Декларація проголошувала ліквідацію гетьманської держави і відновлення незалежної Української Народної Республіки. Далі Директорія оголошувала про те, що вона намагається встановити баланс між революційними реформами і порядком. Однак перевага при цьому явно надавалася першим. У Декларації чітко простежуються два аспекти: соціально-економічний та громадсько-політичний.

У соціально-економічному відношенні обирався принципово антивласницький напрям. Приватна власність переставала бути гарантованою. Директорія декларувала: «Всі дрібні селянські господарства і всі трудові господарства залишаються в користуванні їх попередніх власників <...> решта земель переходить у користування безземельних та малоземельних селян, а в першу чергу тих, хто пішов у військо Республіки для боротьби з бувшим гетьманом. Верховне порядкування цією землею належить Директорії УНР. Ця постанова стосується також монастирських, церковних і казенних земель»³.

¹ Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції: марець 1917 – грудень 1919 р.): У 3 ч. – К., 1990. – Ч. III. – С. 163.

² Українська суспільно-політична думка в 20 столітті. Документи і матеріали: У 3 ч. / Упоряд.: Т. Гунчак і Р. Сочальник. – Нью-Йорк, 1983. – Т. 1. – С. 408–412.

³ Конституційні акти України: 1917–1920. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 100.

Якщо дивитися на це положення Декларації як на правниче, що мало унормувати одне з жагучих питань революції — земельне, а не просто як на популістську заяву, то можна помітити, що ряд запитань залишилися в Декларації відкритими: вона не дала визначення поняття «малоземельні» селяни; не було зрозуміло, як перерозподіляти землю — добавляти тим, у кого її мало, чи відбирати надлишки у тих, хто її має багато; виникали труднощі з визначенням «трудових господарств» — отже, можна обробляти землю силами власної сім'ї або наймати для цього інших; залишалось неясним, які пріоритети мають ті, «хто пішов у військо Республіки», і як їх співвідносити з попередніми положеннями. Нарешті виникає запитання: навіщо було розпалювати пристрасті і боротьбу між різними прошарками населення на селі, якщо ці положення, як заявляла сама Директорія, мали тимчасовий характер, а остаточно земельне питання мав вирішити Конгрес трудового народу? Взагалі викликає здивування проголошення соціалістичних перетворень на селі з визнанням верховної державної власності на землю людьми, значна частина яких намагалася вчинити це рік тому, за часів Центральної Ради, і які не зробили жодних висновків із попередніх помилок.

Хоча значною мірою це пояснюється тією історичною обстановкою: по-перше, вибух соціалістичних революцій в Німеччині та Австро-Угорщині давав підстави для висновку про початок світової соціалістичної революції; по-друге, російські більшовики, завдяки соціальній демагогії, мали певні успіхи у залученні на свій бік широкого загалу селян і робітників. Усі ці обставини добре бачили і усвідомлювали провідні українські політичні та державні діячі і не могли не враховувати їх у своїй діяльності. «Невдачі Центральної Ради в попередню добу революції і поширення симпатій до більшовиків серед українських мас, — згадував І. Мазепа, — усе це на багатьох вплинуло так, що мовляв, треба й нам, українцям, стати на позицію совітів, щоб не розійтися з своїм народом»¹. І як наслідок Директорія застосовує соціальну демагогію, проголошує лівосоціалістичні гасла, зовні дуже близькі більшовицьким, але виконати які вона не могла.

Відповідно до Декларації від 26 грудня 1918 р. соціалістичні заходи передбачалося вжити і в промисловості. Директорія проголошувала, що вона «поставить на фабриках, заводах та інших промислових установах державний робітничий контроль». Це, власне кажучи, не що інше, як перший крок до одержавлення економіки. Аналогічний намір просте-

¹ *Mazena I.* Україна в огні і бурі революції (1917–1921). – Прага, 1941–1942. – Т. 1. – С. 74.

жується і в питанні про розподіл матеріальних благ: «всі форми спекуляції Директорія нищитиме безпошадно, не зупиняючись перед карами військового часу»¹.

Вільно чи невільно, але ці заходи неминуче вели до «воєнного комунізму» — політики, яку вже запроваджували російські більшовики. Зрозуміло, що таких думок у діячів Директорії не виникало і наміри були найкращі, проте це видає їх невміння передбачати до кінця можливі наслідки втілення у життя своїх програм².

Ще ближчим до більшовизму виглядає громадсько-політичний аспект декларації Директорії. У ній проголошувалося скликання найближчим часом Конгресу трудового народу, який «матиме всі верховні права і повноважність вирішувати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки»³. Інакше кажучи, Конгрес трудового народу мислився як вищий орган влади УНР, своєрідний революційний парламент. Але, що стосується порядку його формування, то тут мали місце певні проблеми. Конгрес трудового народу мав обиратися не на основі демократичних принципів загального виборчого права, а за аморфним «трудоим принципом». Тим самим своїми ліво-соціалістичними програмними положеннями в галузі державотворення Директорія, як це відзначали навіть сучасники тих подій, влаштувала «змагання з більшовиками в лівизні»⁴.

Положення декларації Директорії були настільки одіозні, що не дістали підтримки навіть серед широкого загалу членів двох провідних радикальних соціалістичних партій — УСДРП та УПСР, з представників яких власне і складалася Директорія. І цілком зрозуміло, що ці популістсько-демагогічні гасла залишалися на папері, «а діяльність влади Директорії, — як це змушені були визнавати навіть її лідери, — відбувалась зовсім по іншій, неписаній і неоголошеній програмі»⁵.

Поряд з пошуками стратегії державотворення, Директорія здійснювала конкретні заходи щодо побудови державного апарату і передусім його вищих ланок.

26 грудня 1918 р. було створено перший уряд Директорії — Раду народних міністрів під головуванням соціал-демократа радикальної

¹ Конституційні акти України: 1917–1920. – С. 102–103.

² Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. Історико-генетичний аналіз. – К., 1995. – С. 203.

³ Конституційні акти України: 1917–1920. – С. 102.

⁴ Гольденвейзер А. А. Из киевских воспоминаний // Революция на Украине по мемуарам белых. – М.; Л., 1930. – С. 49.

⁵ Винниченко В. Відродження нації. – С. 180.

орієнтації В. Чехівського. За своєю структурою кабінет майже не відрізнявся від уряду Центральної Ради і гетьмана П. Скоропадського, що свідчить про її оптимальність. До складу кабінету увійшли: В. Чехівський — голова і закордонні справи; О. Мицюк — внутрішні справи; М. Шаповал — земельні справи; Д. Антонович — мистецтво; М. Вілінський — морські справи; Б. Матюшенко — здоров'я; І. Штефан — пошта і телеграф; Б. Маргос — продовольство; С. Остапенко — торгівля і промисловість; О. Осецький — військові справи; П. Холодний — освіта; С. Шелухін — юстиція; В. Мазуренко — фінанси; Л. Михайлів — праця; П. Пилипчук — шляхи; І. Липа — релігійні справи; Д. Симонів — державний контролер; І. Сніжко — державний секретар¹.

Тут слід віддати належне Директорії, бо вона від самого початку своєї діяльності дбала про налагодження центральних органів управління. Із перших днів повстання у Вінниці була сформована Тимчасова Рада завідувачів державними справами. Цей орган не мав чітко означених прав і обов'язків, а був свого роду дорадчим органом Директорії у справах державно-адміністративного життя. З від'їздом Директорії з Вінниці він автоматично припинив свою діяльність².

До призначення першого складу уряду, протягом майже двох тижнів, адміністративну владу в Києві виконував Революційний комітет у складі 14 комісарів³.

Проте налагодити ефективну роботу і контролювати ситуацію в Україні цим органом не вдалося, оскільки становище нової влади було дуже складним, а це не могло не вплинути на темпи і зміст державотворчого процесу. Річ у тім, що та велика армія повстанців, котра забезпечила переможний рух Директорії на Київ, розтанула з такою ж швидкістю, з якою виникла. Основу її склали селяни, які, поваливши гетьманський режим, поспішали додому, щоб ділити панську землю, до чого ще зовсім недавно закликала Директорія. Такий стан речей зроджував безладдя в країні. У 1919 р. Україну поглинув цілковитий хаос. «У новітній історії Європи, — справедливо зауважує О. Субтельний, — жодна країна не переживала такої всеохоплюючої анархії, такої запеклої боротьби, такого остаточного розвалу влади, яких у цей час зазнала Україна»⁴.

¹ Центральний Державний Архів вищих органів влади і управління України. – Ф. 1429, оп. 2, спр. 1. – Арк. 2.

² Див.: *Винниченко В.* Відродження нації. – С. 192–193.

³ Там само.

⁴ *Субтельний О.* Україна: історія. – К., 1991. – С. 314.

Розклад армії відбувався саме в той час, коли Україна була оточена ворогами з усіх боків. Шість різних військових сил діяли на її території. На заході стояли польські війська, які переважали українські за кількістю і якістю. Негайно після повалення гетьманату посилювався рух радянських військ на Україну. На південно-східному кордоні зосереджувались російські антибільшовицькі сили під проводом генерала Денікіна. Південна смуга, з Одесою, Миколаєвом, Херсоном, була зайнята французами. Німецька та Австро-Угорська армії тримали «нейтралітет», бо їх солдати здавали зброю і амуніцію й шукали нагоди для від'їзду додому. Крім того, в Україні виникли сотні анархістських банд під орудою різних отаманів, які лише формально визнавали владу Директорії, а діяли на свій розсуд, довільно змінюючи орієнтацію.

Велике лихо Директорії полягало в тому, що вона не мала відповідних ефективно діючих органів, які б проводили в життя її програму за такої складної ситуації. А причиною того було те, що усередині проводу Директорії не було єдності в питанні щодо організації влади. Це яскраво виявилось під час проведення 12–14 грудня 1918 р. так званої «Державної наради», яка мусила вирішити питання про подальші перспективи розвитку української державності. Голова Директорії В. Винниченко виступав за встановлення в Україні системи рад на зразок радянської Росії і керівну роль пролетаріату в революції¹. Проти цього був С. Петлюра, який обстоював ідею парламентаризму, що в українському контексті того часу, за обставин відмови Директорії від запровадження в дію Конституції УНР 1918 р., означало скликання Установчих Зборів. І хоча більшість учасників наради висловились проти радянського принципу і диктатури пролетаріату й незаможного селянства, останнє, за пропозицією В. Винниченка, було замінено на «диктатуру трудового люду»². Так був започаткований «третій» шлях, котрий полягав у прагненні створити «вертикаль» трудових рад на місцях — губернія, повіт, а в центрі — Конгрес трудового народу.

А поки точилися ці суперечки, вакуум влади на місцях заповнювався шляхом відновлення старих дум, переважно антиукраїнських, правосерівських земств тощо. На противагу їм Директорія призначала на місцях своїх комендантів і комісарів. Але на ці посади часто потрапляли люди нікчемні, нездатні до державної праці, а головне — не демократи. «Єдиною ознакою пригодності на посаду, — згадує В. Винниченко, —

¹ Див.: Скакун О. Ф. Політичні і правові погляди В. Винниченка // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1996. – № 6. – С. 86.

² Винниченко В. Відродження нації. – С. 141.

служила «українськість» кандидатів»¹. А беручи до уваги те, що межі компетенції цих комендантів і комісарів не були точно означені і діями вони практично безконтрольно з боку центральної влади, слід погодитись з думкою В. Винниченка, що вони відіграли негативну роль у розвитку революції, бо «здушили революційну самодіяльність народних мас, <...> одсунули їх від активної участі у творенні життя»².

Становище уряду було тяжким ще й через відсутність усередині його від самого початку спільної лінії в політиці. Єдине, що об'єднувало прихильників Директорії, була боротьба проти гетьмана П. Скоропадського та його уряду. З падінням гетьманату розбіжності ще більше посилювалися. І, як свідчить історичний досвід, скрутно доводиться тим політичним силам, котрі стають за кермо держави лише внаслідок заперечення програм попереднього режиму.

Протиріччя між течіями Українського Національно-Державного Союзу, із надр якого вийшла Директорія, заглиблювалося. Ключове внутрішнє питання, через яке між українськими політичними партіями відбувся розкол, зводилось до того, якою має бути нова влада — парламентською демократією (як того хотіли помірковані соціалісти) чи українським різновидом рад (чого добивалися ліві радикали). Останні доводили, що українці мають надавати суспільним перетворенням такої ж ваги, як і національному відродженню. «Радянська влада, — відзначав В. Винниченко, — могла бути сконструйована по такому принципу, щоб національний український характер її зберігся в повній мірі й щоб від того справа нашого національного відродження й нашої державності, як найкращого засобу для того, не постраждали»³. На це помірковано налаштовані діячі національної орієнтації відповідали, що саме захопленість суспільними експериментами і як наслідок цього ігнорування необхідності створення армії та інших інститутів держави призвели до падіння Центральної Ради і що цієї помилки не треба повторювати. Отже, давня дилема української інтелігенції — чому віддати пріоритет — соціалістичній революції чи національному визволенню — знову сяла в їх лавах ворожнечу й безладдя⁴.

Суперечки та взаємні докори перешкождали керівникам відновленої Української Народної Республіки згуртуватися для втілення в життя української національно-державної ідеї, і вони замість цього шукали

¹ Винниченко В. Відродження нації. – С. 144.

² Там само. – С. 184.

³ Там само. – С. 135.

⁴ Субтельний О. Україна: історія. – С. 316.

ворогів серед однодумців. А ця ворожнеча була вигідна тільки ворогам України — як білим, так і червоним.

Розкол у середовищі соціалістичних партій напередодні скликання Конгресу трудового народу не давав майже ніяких шансів на вироблення єдиного підходу до питання організації влади в УНР, хоча в цьому напрямі докладали певних зусиль. 16 січня 1919 р. відбулося спільне засідання Директорії і уряду за участю представників від січових стрільців. На ньому обговорювалися три варіанти організації влади: продовжувати існуючу лінію Директорії; проголосити диктатуру пролетаріату на зразок більшовицької; ввести військову диктатуру на чолі з «тріумвіратом» — С. Петлюра, Є. Коновалець, А. Мельник. Однак жодний проект не був підтриманий більшістю учасників наради, і тому було вирішено все залишити без змін до скликання Конгресу трудового народу, який і мусив прийняти остаточне рішення з питань про форму влади в Українській Народній Республіці та затвердити персональний склад керівництва держави.