

**В. М. Яблонський**

*Національний інститут стратегічних досліджень*

## **МІЖЕМІГРАЦІЙНИЙ РІК: ДИРЕКТОРІЯ ТА УРЯД УНР У 1920 РОЦІ**

У статті розглядаються зусилля урядових чинників спрямовані на збереження УНР та підготовча діяльність щодо вимушеної еміграції з території України. Важливим у цьому контексті була трансформація Директорії УНР із колективного органу в одноосібний з одночасним підсиленням ролі Ради народних міністрів. Кінець 1919 р. – перша половина 1920 р. – період коли вище керівництво держави перебувало в еміграції у Польщі, готуючи ґрунт для визвольного наступу проти більшовицької окупації України. На територіях контрольованих польськими союзниками, перебував «уряд Головноуповноваженого УНР», який репрезентував українську владу та через «Експедицію Заготовок Державних Паперів» займався видруком українських грошей.

Голова Директорії зосередив у своїх руках велику повноту влади, що дозволяло говорити про певні диктаторські повноваження. Однак сильні демократичні настрої в політичному середовищі УНР завжди прагнули до встановлення республіканської форми правління. Підтвердженням цьому може бути діяльність конституційних комісій влітку-восени 1920 р. та скликання у 1921 р. вже на еміграції Ради республіки як екзильного передпарламенту.

**Ключові слова:** Українська Народна Республіка, Директорія УНР, уряд Головноуповноваженого, українська еміграція, передпарламент.

Рік 1920 став останнім роком присутності власне української легітимної влади на своїй території. Більше того, у грудні 1919 – квітні 1920 рр., Голова Директорії з частиною урядовців фактично вже перебували на короткочасній еміграції в Речі Посполитій, хоча більша частина уряду та частина війська продовжували боротися з окупаційною владою. Перед тим, опинившись перед проблемою втрати держави і території, керівництво УНР дійшло висновку про «диверсифікацію владної присутності». Тимчасово створювалися чотири владних центри із чітким підпорядкуванням, які за певних умов могли б самостійно представляти владу УНР. Ієрархія виглядала наступним чином: Голова Директорії – Рада Народних Міністрів – члени Директорії за кордоном з особливими повноваженнями – уряд Головноуповноваженого у Кам'янці-Подільському. Голова Директорії мав перед собою завдання завершити переговорний процес із польським урядом про спільний військово-політичний союз.

Було також ухвалене рішення про доцільність перебування членів Директорії Ф. Швеца та А. Макаренка за кордоном. Їм надавалися досить широкі повноваження: брати участь у міжнародних урядових конференціях, стверджувати всі військові і економічні угоди, укладені посадовими особами УНР в межах своїх повноважень, контролювати діяльність усіх урядових інституцій та окремих осіб, які перебувають за кордоном за дорученням уряду.

У документі також зазначалося, що у разі «припинення фізичного існування Верховного уряду УНР на території України, вживати всіх заходів для збереження державного майна і коштів УНР за кордоном, для чого заключати і підписувати відповідні акти від імені УНР» [1, арк.45]. Постанову підписали голова Директорії С. Петлюра, голова Ради Народних Міністрів І. Мазепа та державний секретар М. Шрамченко 15 листопада 1919 року.

Того ж дня було прийнято іншу постанову Директорії, яка робила С. Петлюру одноосібним лідером УНР: «На час відсутности на території Української Народної Республіки членів Директорії А. Макаренка і Ф. Швеція Верховне Керування Справами Республіки покладається на Голову Директорії п. Головного Отамана Симона Васильовича Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів» [1, арк.45].

На думку А. Яковліва, «постановою 15 листопада 1919 року Директорія оформила порядок законодавства, який не був означений Трудовим Конгресом (в арт[икулі] 3-му закону 28 січня було сказано лише, що Директорія має... «видавати закони»), але який було встановлено *via facti*, а саме: закони й постанови виготовляла й ухвалювала Рада Нар. Міністрів, а затверджувала іменем У.Н.Р. Директорія» [2, с.45-46]. Таким чином, цим документом Директорія розвинула механізм ухвалення законів у республіці.

Згадана постанова і далі удосконалювала закон Трудового Конгресу, частково передбачаючи механізм заміщення вищої державної посади у країні. У постанові йшлося про те, що на випадок смерті голови Директорії його обов'язки повинні виконувати інші члени Директорії до обрання «представництва від українського народу» [1, с.45].

Після цих постанов і вибуття всіх членів Директорії з української території, владу УНР з середини листопада 1919 року по кінець квітня 1920 року репрезентував Головноуповноважений уряду, міністр ісповідань Іван Огієнко.

З огляду на те, що ситуація з перебуванням польських військ на території УНР не була закріплена у правовому відношенні, а регламентувалася усними домовленостями лідерів двох держав (України та Польщі), адміністратія (уряд) І. Огієнка також знаходилася у невизначеному правовому становищі. Коли наприкінці лютого через згадані причини поляки перебрали цивільну владу до своїх рук, уряд Головноуповноваженого зосередив свою увагу в основному на соціальних та культурних проблемах. Безперечним досягненням, за умов польської окупації, було визнання екстериторіальності Кам'янецького університету і надання дієвої допомоги викладачам та студентам. Проводилися заходи щодо забезпечення нормальних умов праці іншим навчальним, просвітнім та культурним установам. Однак не ця діяльність уряду І. Огієнка була визначальною. Значна робота проводилася по підтримці великої кількості українських урядовців, військових (у тому числі поранених і хворих) й інших громадян, які за різних обставин залишилися в Кам'янці-Подільському [1, арк.25-25 зв].

Дуже важливим напрямом діяльності цієї адміністрації було збереження І. Огієнком, всупереч рішенню уряду, «Експедиції Заготовок Державних Паперів», основним завданням якої став випуск українських грошей. 21 листопада Головноуповноважений отримав «Охоронну Грамоту від вищої військової польської влади на Експедицію... й дозвіл і далі друкувати українські гроші» [3, с.26]. Правильність такого кроку стала очевидною пізніше. Завдяки наявності коштів стало можливим утримувати кілька тисяч військових, центральні державні установи, Кам'янецький український державний університет, юнацьку військову школу, всі українські школи, видавати щоденну газету «Наш шлях». Разом з тим надавалася суттєва фінансова допомога Дипломатичній місії у Варшаві і тасмна – Київському університетові та Українській Галицькій армії.

Водночас для фіксування збитків, яких завдавали польські війська, було утворено «Комісію для запису польських грабунків» [3, с.47].

Діяльність уряду Головноуповноваженого продовжувалася і після вступу українсько-польської армії в Україну. Неприйняття відставки І. Огієнка, якої він

домагався кілька разів після повернення Директорії, пояснюється його високим авторитетом як серед польської влади, так і серед українського населення.

Отже, завдяки уряду І. Огієнка на українській території, на той час повністю окупованій силами, більш або менш вороже налаштованими проти УНР, залишалася частка землі з центром у Кам'янці на Поділлі. Тут порівняно вільно могли збиратися сили, що згодом стали стрижнем відновленої Української Народної Республіки.

У той період, окрім І. Огієнка, у Кам'янці-Подільському перебували й інші члени уряду, зокрема його голова І. Мазепа, А. Лівіцький, Й. Безпалко. З огляду на відсутність членів Директорії на території України, серед різних кіл українських політиків почали з'являтися різні плани «спасіння батьківщини». Творилися вони задля визначення статусу однієї постаті – С. Петлюри. Суть пропозицій одних зводилася до повного усунення його від влади (В. Винниченко, ліві есери), других – до скасування інституту Директорії (Всеукраїнська Національна Рада), а інші взагалі пропонували надати Головному отаманові ще більші повноваження (частина УСДРП).

Так, 14 лютого 1920 року уряд прийняв проект закону «Про тимчасове урегулювання в Українській Народній Республіці», передавши його на затвердження голові держави, Головному отаманові у Варшаву. За цим проектом закону С. Петлюра мав стати президентом Української Народної Республіки, а уряд – скликати передпарламент [4, арк.25]. Однак даний закон не був затверджений головою Директорії, а отже й не набрав чинності. Тому неможливо погодитись із авторами наукових коментарів видання Конституційні акти України... про те, що «14 лютого фактично неіснуюча Рада Народних Міністрів УНР формально передала С. Петлюрі функції президента і головнокомандуючого, а разом – і права проведення зовнішньої політики...» [5, с.33].

До речі, висновок про «фактично неіснуючу Раду Народних Міністрів» зроблено із твердження, «що 11 лютого в Кам'янці поляками заарештовано республіканський уряд, очолюваний І. Мазепою» [5, с.33].

Проте арешт цей виник через непорозуміння з польським міністром Східних територій Антонієм Мінькевичем і був домашнім. Міністри перебували під ним у ніч з 11-го на 12 лютого [4, арк.19]. Таким чином, говорити про «фактично неіснуючу Раду Міністрів» на 14 лютого щонайменше неправомірно. Окрім того, як вже зазначалося, існував уряд Головноуповноваженого УНР.

Незважаючи на те, що урядовий проект не став законом, це дало підставу лівим силам говорити про державний переворот 14 лютого 1920 року, який мав «поставити Петлюру Президентом, всю фактичну владу сконцентрувати в руках міністрів гуртка Мазепи під назвою «кабінету» [6, с.32]. Як стверджує А. Яковлів, для С. Петлюри це був найкращий час для узурпації влади, однак усі ці пропозиції «були зустрінуті ним з розпачем і сумом» [2, с.49]. С. Петлюра не пішов на такий крок насамперед тому, що узаконена концентрація влади в одних руках остаточно відкинула б від нього ті політичні сили, які до цього часу були союзниками Директорії. Іншою, не менш важливою причиною було і те, що окрім нього залишалося ще два цілком легітимних члени вищого державного органу – Ф. Швець та А. Макаренко.

Тому С. Петлюра не сприйняв запропоновані надзвичайні повноваження і після укладення українсько-польських квітневих угод 1920 року сформував 5-й уряд Директорії УНР на чолі з В. Прокоповичем. Враховуючи негативний досвід партійних урядів 1919 року, при формуванні нового уряду враховувався головним чином принцип професійності, а не партійна приналежність. Разом з такими питаннями, як скликання Парламенту і зміцнення армії, уряд у своїй Декларації ставив цілу низку завдань.

В економічній частині своєї програми дій Рада Народних Міністрів зобов'язувалася залучити «приватну ініціативу і засоби по відбудові зруйнованої промисловості», підтримати «кооперативні установи» через «посильне оподаткування... налагодити фінансове становище» і відновити нормальну роботу транспорту [1, арк.28зв.].

Декларацією уряду визнавалася необхідність утворення «міцних органів місцевого демократичного самоврядування, на які і спиратиметься в своїй діяльності майбутнє народне представництво». До звільнення всієї території мав скликатися «Передпарламент із представників населення, місцевих самоврядувань та визначних громадських, політичних, професійних і кооперативних організацій». В черговий раз до скликання парламенту відкладалося остаточне вирішення земельного питання: «земля і надалі повинна залишатися в користуванні селян, котрі її обробляють» [1, арк.28зв-29].

У заключній частині документу говорилося про необхідність розвитку української культури на державному рівні, неприпустимість «національних утисків» і про деякі зрушення у розумінні країнами Антанти та їх союзниками проблем самостійної України.

Проте ця програма через нестабільність, а згодом і ліквідацію фронту так і не була втілена урядом у життя.

З поверненням навесні 1920 р. в Україну голови Директорії С. Петлюри і відновленням української влади на значній території, виникла потреба у відкликанні членів Директорії Андрія Макаренка та Федора Швеця із-за кордону. Тим більше, що їх повноваження стосувалися головним чином зовнішньополітичної діяльності. З відновленням у повному обсязі роботи Міністерства закордонних справ відпала необхідність у перебуванні членів Директорії поза межами країни.

Це і було зроблено постановою Ради Народних Міністрів від 21 червня 1920 р.<sup>1</sup> В ній говорилося про скасування повноважень наданих А. Макаренку та Ф. Швецю в листопаді 1919 р. та про необхідність їх повернення в Україну [7, арк.7]. Цією постановою скасовувалися повноваження А. Макаренка і Ф. Швеця не як членів Директорії, а як відряджених за кордон урядовців для виконання особливих повноважень, у відповідності до чинного законодавства.

Не отримавши відповіді з Відня, Рада Міністрів поновила свою попередню постанову новою, від 17 жовтня 1920 р. [7, арк.138 зв.]. Однак, і цього разу відповіді від колишніх членів Директорії не було.

Таке небажання колишніх соратників голови Директорії повертатися до України, очевидно, пояснювалося тим, що вони почали проводити політику, яка йшла врозріз із політикою С. Петлюри. За свідченнями тогочасної французької преси, у Відні створилася «група з Макаренком на чолі. В склад її входять, окрім Макаренка, ще такі визначні особи як Вітик і Швець. Макаренко і Швець хоч і лічаться у складі Директорії з Петлюрою, але фактично не мають з нею нічого спільного. Макаренко організує свій уряд...» [1, с.14]. Уряд колишнім членам Директорії створити не вдалося, але вони активно шукали спільників для протидії С. Петлюрі.

У такому разі виникають запитання: чому А. Макаренко та Ф. Швець стали в неоднозначну опозицію до голови Директорії і чому колишні соратники Головного отамана не хотіли повертатися в Україну? Припущення щодо тиску на них з боку С. Петлюри у листопаді 1919 р. (чи пізніше) з метою відмови їх від

<sup>1</sup> На перший погляд, відкликання Радою Народних Міністрів членів Директорії є перевищенням повноважень першої. Однак, якщо пригадати постанову Директорії від 15 листопада 1919 року, то таке рішення видається цілком легітимним.

влади не витримують критики. Насамперед, як А. Макаренко так і Ф. Швець ніколи не становили самостійної і реальної сили, не були достатньо популярними в армії та у масах і не проводили (до відрядження за межі УНР) самостійної політики. Тому вони як політичні супротивники для Голови Директорії не становили загрози. Однак, відірвавшись від уряду і від реальної української політики, А. Макаренко і Ф. Швець позбавили себе прав членів Директорії. Скоріш за все, вони реально оцінили всі обставини і всі шанси УНР і вирішили не повертатися, позаяк не бачили у цьому реальної перспективи для себе.

Як відомо, С. Петлюра згодом також писав про своє бачення української визвольної боротьби, зокрема періоду Директорії. «Я прийшов до керуючої ролі в проводі української політики пізно, тоді, коли не можна було направити пороблених іншими блудів і недоглядів... Для мене, як для реального політика, який базує свою діяльність на підрахункові дійсних сил, як своїх так і ворожих, було вже ясно в кінці 1918 року, що ми свою справу на деякий час програли» [8, с.329]. Тому цілком правомірним буде припущення про те, що і Ф. Швець, і А. Макаренко також дійшли подібних висновків і не знайшли у собі сил повернутися до виконання державних обов'язків.

Відсутність чітких правових засад, Конституції республіки постійно створювала проблеми для діяльності Директорії. І тому з літа 1920 року, під тиском зовнішніх чинників і внутрішньої опозиції, урядом УНР було утворено кілька конституційних комісій, які виробили проект Конституції УНР. Проте через неможливість скликання Установчих Зборів головою Директорії було затверджено вироблений комісією «Закон про Тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР». Згідно з цим законом, до скликання повноважного представницького органу функції Директорії виконував її голова [9, арк.1-2].

Тому і пізніше, вже перебуваючи в еміграції, С. Петлюра був єдиним легітимним представником Директорії УНР. Останнім рецидивом боротьби за право репрезентування Директорії був виступ у місті Відні 8 грудня 1920 року колишніх членів Директорії УНР О. Андрієвського, А. Макаренка та Ф. Швеця [7, арк.137-139 зв]. Але і ця спроба закінчилася невдало. Директорію продовжував репрезентувати створений Державний центр УНР на чолі з С. Петлюрою.

Директорія УНР, як орган, що був покликаний ліквідувати гетьманський режим в Україні і встановити республіканську форму устрою, не тільки справилася з цим завданням, а й легітимізувала свою владу і стала головною державною інституцією. Водночас тодішнє політичне життя показало неадекватність існування такого колективного державного органу і вже з листопада 1919 року Директорію репрезентував лише її голова – С. Петлюра.

Внутрішньодиректоріанські кадрові трансформації засвідчили, що в тогочасному політичному суспільстві бракувало загальнонаціональних лідерів: п'ять із шести членів Директорії, в силу різних причини відійшли від активного державного життя. А основні політичні сили, які, як вже говорилося, були одноособистими лише в період антигетьманського повстання, не спромоглися на рівноцінну заміну цим державним діячам.

Отже, Директорія УНР з початку 1919 до кінця 1920 рр. функціонувала як диктатура. Представницький законодавчий орган був відсутній, а голова Директорії фактично виконував функції диктатора: його повноваження зростали із зменшенням кількісного складу Директорії. Феномен Симона Петлюри полягає в тому, що він ступив на найвищий щабель державної ієрархії УНР не прагнучи диктаторських повноважень. Вже наприкінці 1920 року конституційними документами передбачалося скликання повноцінного парламенту, а повноваження і статус С. Петлюри закріплювалися введенням посади президента.

Пізніше оформлений Державний центр УНР в екзилі уособлював державницькі демократичні традиції, репрезентуючи у світі український антиталітарний, національно-визвольний рух окупованої України аж до часу передачі у 1992 році владних повноважень легітимно обраній українській владі.

#### **Список використаних джерел:**

1. Центральний державний архів вищих органів влади України (ЦДАВО України), ф.1429, оп.1, спр.4, арк.45.
2. Яковлів А. Основи конституції УНР / А. Яковлів. – Нью-Йорк, 1964. – С. 45-46.
3. Огієнко І. Рятування України. На тяжкій службі своєму народові / І. Огієнко. – Вінніпег : Волинь, 1968. – С. 26.
4. ЦДАВО України, ф.3809, оп.2, спр.9, арк.25.
5. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К., 1992. – С. 33.
6. Шаповал М. Велика революція і українська визвольна програма / М. Шаповал. – Прага, 1928. – С. 32.
7. ЦДАВО України, ф.3696, оп.2, спр.405, арк.7.
8. Петлюра С. Лист до Ю. Гуменюка / С. Петлюра. – К., 1993. – С. 329.
9. ЦДАВО України, ф.1065, оп.2, спр.263, арк.1-2.

The article considers the strains of the governmental factors which were concentrated onto the conservation of the UNR and preparatory actions concerning forced immigration from the territory of Ukraine. The most important in this context was transformation of the Directory of the UNR from the collective organ to the personal leadership with simultaneous enforcement of the role of the Rada of the national ministers. At the end of the 1919 – the first part of the 1920 is the period when the supreme government of the country was in immigration in Poland, preparing the base for the liberation attack against the Bolshevik occupation of Ukraine. On the territories which were controlled by the Polish alliances, there positioned the «Government of the Chief Commissioner of the UNR», which represented the Ukrainian authorities and via «Expedition of the Government blanks» printed Ukrainian money.

The Chief of the Directory concentrated the absolute power that allowed to identify certain dictatorial powers. However strong democratic spirits in the political milieu of the UNR always wanted to establish republican form of ruling. The activity of constitutional commissions in summer and autumn of the 1920 and call for the Rada of the Republic as an exile fore-parliament is the confirmation to this.

**Key words:** Ukrainian National Republic (The UNR), Directory of the UNR, the Government of the Chief Commissioner of the UNR, Ukrainian immigration, fore-parliament.

*Отримано: 20.12.2017*