

Кушко І. С.

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ РАДИ НАРОДНИХ МІНІСТРІВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

У дослідженні проаналізовані структура та повноваження Ради Народних Міністрів як колегіального органу виконавчої влади періоду діяльності Директорії Української народної республіки (УНР).

Автором визначено місце Ради Народних Міністрів у системі органів публічної влади УНР доби Директорії, охарактеризовано порядок формування, визначено її функції та завдання, встановлено роль у законодавчому процесі УНР.

У статті наголошено, що Рада Народних Міністрів – колегіальний орган, що мав формуватися на основі коаліції, але фактично формувався у залежності від розстановки політичних сил у державі.

У дослідженні також встановлено місце та роль Кабінету Народних Міністрів у системі виконавчої влади УНР доби Директорії як державного органу, що складався з Голови Кабінету Народних Міністрів, Державних секретаря та контролера та міністрів закордонних, земельних, військових та внутрішніх справ, народного господарства та фінансів.

Стаття написана з використанням як загальнонаукових методів дослідження, так і методів, які характерні для наукової сфери публічного управління та адміністрування. Для з'ясування причин утворення Ради Міністрів, Директорією використовувався принцип історизму. При аналізі державно-правової сфери, статусу та компетенції органу, обґрунтування розподілу владних повноважень між органами влади з урахуванням історичного досвіду державного будівництва застосовано принципи детермінізму та розвитку. Автор також використовував структурно-функціональний аналіз, системний метод, метод прогнозування, порівняння та спостереження.

Автором у дослідженні зазначено, що виконавча влада УНР була представлена Радою Народних Міністрів, що формувалася міжпартійною коаліцією, але це не завжди відповідало політичній ситуації в державі. За період існування Української Народної Республіки доби Директорії так і не було прийнято нормативно-правового акту, де б визначалися правовий статус, функції та завдання Ради Міністрів, а також було б розмежовано повноваження між РНМ як органом виконавчою владою та Директорією як тимчасовою верховною владою революційного часу. Робота уряду була під постійним впливом Директорії, а частина зміна складу урядів та керівників призводила до незадоволеної та непослідовної політики при розбудові системи державних органів влади УНР.

Ключові слова: Рада Народних Міністрів, Кабінет Міністрів, орган виконавчої влади, Директорія, Українська народна республіка, Західноукраїнська народна республіка, міністр.

Постановка проблеми. У розбудові власної демократично-правової держави важливим фактором є врахування правової спадщини 1917–1920 рр., особливо коли знову відбувається війна з Росією. І щоб не програти та втратити державність, потрібно вивчити уроки державного будівництва періоду української революції. Період Української народної республіки доби Директорії є важливим та актуальним у розбудові органів державної влади в умовах війни, що можна порівняти із сучасними подіями. Директорія намагалася розробити свій власний політичний курс, який

не був схожий на періоди Центральної Ради та Української держави. Формування та становлення органів виконавчої влади стало однією із важливих завдань Директорії. На роботу уряду покладалося вирішення багатьох політичних кроків, що охоплювали різні сфери життя, а саме правовий статус та повноваження органів державної влади, а також розбудову вертикалі та структури органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розбудова органів виконавчої влади є предметом дослідження як вітчизняними істориками, так і дослідниками державно-правових явищ

добі Директорії Української народної республіки 1918–1920 р. Серед дослідників варто виділити П. Гай-Нижника, М. Копиленка, С. Благовісного, О. Бойко, Д. Яневського, використано мемуари державного службовця, Голови Ради Народного Міністра та учасника політичних процесів І. Мазепа.

Використовувалися нормативно-правові документи, закони, постанови, інструкції, циркуляри: «Декларація Української Директорії, що зробила Директорія», «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів про порядок утворення законів та про форму і порядок їх оголошення», «Закон про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України», «Про тимчасовий статут Кабінету й Ради Народних Міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів», «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР» та «Про Державну Народну Раду».

Формулювання цілей статті. Охарактеризувати структуру, повноваження, а також особливості становлення, розвитку, функціонування та правовий статус Ради Народних Міністрів.

Виклад основного матеріалу. У період повстання листопад – грудень 1918 р. при Директорії було створено Раду завідуючими державними справами, яка займалася цивільним життям країни, а також Український військовий революційний комітет, який перебрав владу в Києві та встановив контроль над державним апаратом Української держави П. Скоропадського. Революційний комітет 14 грудня 1918 р. утворив Раду Комісарів, в обов'язки якого входили взяття під контроль органи виконавчої влади періоду П. Скоропадського. Рада Комісарів – орган виконавчої влади, який входив до адміністративно-управлінського апарату Директорії та діяв без чіткої програми, політичних орієнтирів, спонтанно й ситуативно. Раді Комісарів вдалося налагодити роботу уряду й у короткий строк взяти під свій контроль міністерський апарат П. Скоропадського [6, с. 88].

26 грудня 1918 р. Директорія своїм наказом створила новий орган виконавчої влади, а саме Раду Народних Міністрів (РНМ), головою, якої було обрано В. Чехівського. Новостворений орган державної влади перейняв на себе функції Ради Комісарів. Він був коаліційним, до нього входили представники всіх політичних партій, які перебували в складі Українського національного союзу. Завдання нового уряду – трансформувати політичну систему й державне управління у перехід-

ний період становлення влади Директорії. 14 січня 1919 р. Директорія приймає постанову, за якою звільняє всіх службовців гетьманської держави.

У цей день було ухвалено Декларацію. Частина дослідників вважають її тимчасовою конституцією, у якій прописувалося державно-управлінський апарат доби Директорії. За основу було покладено «трудовий принцип», зазначалося, що право на владу мали тільки працюючі класи (робітники, селянство), нетрудові класи позбавлялися права голосу. Декларація не прописувала обов'язки уряду, правовий статус, а також її місце в системній вертикалі органів державної влади. Політична невизначеність і відсутність розподілу повноважень між Радою Народних Міністрів і Директорією в подальшому показала свою неефективність. Декларація прописала, що усі проблеми, які виникли із структурою та формою органів влади, повинен розв'язати Конгрес трудового народу України. Радою Міністрів було розроблено інструкцію до виборів Трудового конгресу, на основі якої мав скликатися відповідний орган [3, с. 406–412].

Радою Міністрів було ухвалено законопроект «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів про порядок утворення законів та про форму і порядок їх оголошення». Законопроект мав діяти до ухвалення Конституції УНР. У ньому прописувався механізм затвердження законів. Право законодавчої ініціативи належало Директорії, Раді Народних Міністрів, окремим міністрам або головам окремих відомств. [3, с. 395–396].

Ухвалений закон частково прописав механізм роботи ради і показав вплив Директорії на орган виконавчої влади. Члени Директорії розподілили між собою міністерства: В. Винниченко контролював діяльність внутрішніх та закордонних справ, С. Петлюра – військово, морське, мистецтва та народного здоров'я, П. Андрієвський – юстиції, продовольчих справ, культів та контролю, Ф. Швець – народної освіти, фінансів, торгу і промисловості, земельних справ, А. Макаренко – шляхів, пошт і телеграфів [4, с. 205].

Під час роботи Трудового конгресу було затверджено «Закон про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України», відповідно до якого на Раду Міністрів покладалися обов'язки виконавчої влади, підзвітний був Трудовому конгресу, а у перервах між сесіями – Директорії. Законопроект не розмежовував повноваження між Директорією і Радою Народних Міністрів [8, с. 4]. Відповідний законопроект був першим документом, який прописував

місце Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади. Комісії Трудового конгресу, які утворилися згідно законопроекту, мали наглядати за діяльністю міністерств РНМ, що одразу викликало невдоволення в урядовців [7, с. 91]. Трудовий конгрес України легітимував владу Директорії та Ради Народних Міністрів, але не розмежував повноваження між ними, що в подальшому негативно вплинуло на їх роботу

31 січня 1919 р. було відправлено уряд В. Чехівського у відставку, а 13 лютого призначено новий кабінет на чолі з С. Остапенком. Наступного дня Рада Міністрів ухвалила тимчасовий законопроект «Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці». Відповідно до закону було створено у складі Ради Народних Міністрів менший колегіальний орган – Кабінет Міністрів. Відповідно ст. 3 закону від 14.02.1919 р. до складу кабінету входили голова, міністри закордонних справ, народного господарства, земельних справ, фінансів та військових справ, а також державні секретар та контролер, що мали право дорадчого голосу. Згідно ст. 4 відповідного закону Рада Народних Міністрів формувалася з голови членів Кабінету Міністрів, керуючими міністерствами та державних контролера та секретаря [3, с. 476–477]. Закон знову заклав протиріччя між Директорією та Радою Міністрів, тому що в окремих надзвичайних випадках Директорія без погодження із Кабінетом і Радою Народних Міністрів сама могла видавати закони. У нормативно-правовому документі не прописувалося, що саме належало розуміти під словами надзвичайні випадки, також не обмежував повноваження членів Директорії у втручання в роботу Ради Міністрів [1].

У квітні Раду Народних Міністрів очолив Б. Мартос. Після сформування нового уряду було опубліковано «Декларацію уряду УНР», відповідно до якої курс було взято на забезпечення армії, а також формування робітничо-селянських трудових рад. Період прем'єрства Б. Мартоса був складний, постійні суперечки між урядом і Директорією. Ці протиріччя почалися після включення Є. Петрушевича до складу Директорії, який не визнавав уряд. Б. Мартос намагався скоротити штати міністерств, а також оновити державний апарат, на який не вистачало кваліфікованих державних службовців.

Перед Б. Мартосом постала фінансова криза. Голова Ради Народних Міністрів намагався провести фінансову реформу – введено грошову одиницю – гривню. Джерелом наповнення бюджету

став друкарський станок. Податкова система існувала за рахунок контрибуції і реквізиції на класовому підґрунті. Відповідні законопроекти були прийняті на державному рівні, узаконені механізми збору коштів до скарбниці, що негативно позначилося на державницькій політиці Директорії, яка втрачала свою популярність серед народу України. Спробу виправити дану ситуацію намагався уряд Б. Мартоса, але провести земельну реформу і створити дієву податкову систему йому не вдалося. Була утворена комісія при міністерстві фінансів, до якої входили економісти, правники. Вона намагалася зупинити обіг іноземних грошей на території Української народної республіки, але комісії це так і не вдалося ввести в життя, уряд Б. Мартоса було відправлено у відставку. [1].

Радою Народною Міністрів було розроблено законопроект «Про тимчасовий статут Кабінету й Ради Народних Міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів» [10]. До повноважень Ради Міністрів належало наступне:

- ухвала проектів законів у всіх галузях державного будівництва;
- прийняття рішень, щодо видатків та прибутків і асигнувань з державного бюджету.

Міністри та начальники департаментів не могли вирішувати питання державницького характеру без відома Директорії, Ради або Кабінету Народних міністрів.

У склад Ради Міністрів входив голова, міністри й начальники відомств, яким надані права міністрів. Начальники відомств, які не мали прав міністрів брали, участь у нарадах лише тоді, коли питання стосувалися їхнього відомства. Статут більш детально прописав обов'язки та права державних контролера та секретаря.

Державний контролер має бути присутній на всіх засіданнях ради, користується правом дорадчого голосу і має право «протесту», а також право законодавчої ініціативи у справах, що стосуються питань фінансово-економічної діяльності.

Державний секретар також бере участь у всіх засіданнях Ради Міністрів, користується правом дорадчого органу, а у випадках, коли законопроект та урядові розпорядження розроблялися державною канцелярією, за секретарем залишається вирішальний голос.

Рада Міністрів скликається головою за розпорядженням Директорії або Кабінету Міністрів, а також за письмовим зверненням членів ради, але не менше, як чверть складу Ради Народних Міністрів. Коли відсутній голова і заступник, скликати

раду може секретар. Члени ради мають бути повідомлені за 12 годин до початку засідання. Допускалася терміновість скликання Ради Міністрів, але причина скликання обов'язково записувалася у журнал Ради Народних Міністрів. Головуючим є голова Ради Міністрів або його заступник, а у випадках їхньої відсутності рада сама обирала головуючого. Засідання, які скликала Директорія і сама була присутня на них, головою засідання автоматично ставав керівник Директорії. Право голосу члени Директорії не мали. Рішення приймалися більшістю голосів, а при рівній кількості голосів головуючого був вирішальним.

На порядок денний питання виносяться за постановою Директорії, Кабінету Міністрів, голови ради та членів Ради Міністрів. Усі питання перед скликанням мали бути записані у повідомленні, які вручали членам ради перед скликанням для ознайомлення. До питань, що стосувалися бюджету, видатків, асигнувань, обов'язково прикріплювалися висновки бюджетних комісій. У окремих випадках дозволялося без висновку міністра фінансів і бюджетної комісії, але за погодженням із головою. Висновки надсилалися до державної канцелярії, а остання розсилала їх членам ради для ознайомлення – і це все мало виконуватися не пізніше, як за три дні до початку засідання.

Ухвалений законопроект редагувався державною канцелярією відповідно до поправок внесених у журнал, підписувався головою Ради Народних Міністрів і направлявся на затвердження до Директорії. Усе це відбувалося під керівництвом державного секретаря. Затвердження й оголошення відбувалося відповідно до «Тимчасового закону про порядок затвердження і оголошення ухвалених Кабінетом або Радою Народних Міністрів законів та постанов». Про затверджений Директорією законопроект державний секретар повідомляв голову Ради Міністрів і начальника відповідного відомства [10, арк 6–8].

Статут більш детально описав склад виконавчого органу, порядок скликання, розгляд та затвердження нормативно-правових документів Радою Народних Міністрів. Він доповнював законопроекти: «Закон про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України», Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці», які були прийняті раніше.

Ухвалена Радою Народних Міністрів декларація від 12 серпня 1919 р. змінила внутрішньополітичне спрямування республіки. Уряд взяв

курс на скликання парламенту і реформування органів місцевого самоврядування, що означало відмову від «трудового принципу» на користь європейської моделі [2, с. 45]. Виконавча влада прийнятою декларацією намагалася порозумітися із опозиційними партіями й досягти компромісу, але об'єднання не вдалося. Зі зміною політичного курсу в Українській народній республіці розпочалася нова політична криза, в основі якої можна виділити ще одну причину – включення Західноукраїнської народної республіки у склад Української народної республіки з подальшою реорганізацією та створенням єдиної вертикалі влади. З чим уряд не справився, тому що у кожній республіці були власні погляди на розбудову зовнішньої та внутрішньої політики. Керівники Західноукраїнської народної республіки це були досвідчені політики, які керувалися інтересами своєї держави, на відмінну від урядовців Української народної республіки [2, с. 45].

14 серпня 1919 р. було сформовано новий склад Ради Міністрів на чолі І. Мазепою, який займався розробкою відповідних нормативно-правових документів по створенню єдиної вертикалі влади, але ніяких результатів це не дало, а 15 листопада прийнято постанову про виїзд членів Директорії за кордон. Управління країною передано голові Директорії С. Петлюрі, який іменем Директорії затверджує всі закони й постанови, ухвалені виконавчою владою [10, арк. 8–9]. Після чого Директорія перестає бути колегіальним органом [6, с. 90–91]. Усі ці чинники показали слабкість державницького апарату Української народної республіки доби Директорії.

3 листопада 1919 р по березень 1920 р. Українська народна республіка проходила складну зовнішньополітичну ситуацію. Українська галицька армія перейшла на бік Денікіна, частину правобережної України окупували поляки, лівобережна Україна була під контролем більшовиків. У Кам'янці-Подільському під патронатом поляків було утворено Українську національну раду, яка стала опозиційною до Директорії і вимагала реорганізацію уряду і закриття Директорії, що було пов'язано з не популярністю останньої серед народу.

У лютому уряд І. Мазепи розробив законопроект, у якому закладалася інша система державного устрою держави, а також вибудовувалися взаємини між Радою Міністрів і Директорією (обмежувалися повноваження останньої) і закладалися правові основи скликання Державної Народної Ради. С. Петлюра не підтримав даний законопроект, а в

обхід уряду підписав мирний договір із Польщею, за яким віддавалася західна частина України в обмін на військову допомогу у боротьбі проти більшовиків. Військовий успіх, який розвинули українські війська разом із польськими, ніяких результатів не дав, тому 19 травня 1920 р. І. Мазепа подав у відставку. Був сформований новий уряд В. Прокоповича, але загострення військово-політичної ситуації в державі та політичні суперечки між очільником уряду та його заступником А. Лівіцьким негативно позначалися на державотворчому процесі і В. Прокопович подав у відставку, головою уряду призначено його заступника А. Лівіцького. Політична криза з кожним днем ставала ще складнішою. В останні дні існування Української народної республіки доби Директорії було прийнято два законопроекти: «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР» та «Про Державну Народну Раду» від 12 листопада 1920 р. Законопроекти стали результатом роботи комісії О. Саліковського, до складу якої увійшли науковці, юристи, урядовці: Є. Галаневич, О. Ехельман, І. Кобза, С. Баран, М. Корчинський, П. Красний, Д. Кузьмич, М. Литвицький, С. Мішко, І. Огієнко, М. Пирхавко, В. Сальський, Л. Чикаленко, Г. Шиянов [1]. Відповідні закони чітко прописували повноваження, правовий статус та структуру державних органів, обмежувалися повноваження Директорії, але відповідні законопроекти були прийняті із запізненням, тому що Українська народна республіка втратила свої території, а органи державної влади переїхали за кордон.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, виконавча влада Української Народної Республіки була представлена Радою Народ-

них Міністрів, що формувалася міжпартійною коаліцією. Протягом існування Української народної республіки доби Директорії так і не було прийнято законопроект, в якому прописувався правовий статус Ради Міністрів, а також розмежовано повноваження між виконавчою владою і верховною, приймалися тільки ухвали, заяви, постанови, інструкції, що призводило до юридичних колізій, а також до політичної невизначеності серед еліти. Робота уряду була під постійним впливом Директорії, постійна зміна складу урядів і керівників призводило до незлагодженої та послідовної політики у розбудові державних органів влади, кожен новий уряд пропонував свій політичний курс, що стосувалося зміни офіційної політичної стратегії. У підсумку це негативно позначалося на роботі органу виконавчої влади.

Викликом для Ради Народних Міністрів стало включення Західноукраїнської народної республіки до складу Української народної республіки, з яким уряд не справився, що показало розбіжності політичного й ідеологічного характеру в організаціях двох республік. Увесь час існування Ради Міністрів відбувалося під впливом зовнішньополітичного фактору, на території республіки увесь час йшла війна, що позначилося на роботі уряду. Через втрату території Української народної республіки уряд виїхав за кордон, де продовжив свою діяльність.

Висновки та матеріали дослідження можна використати для осмислення історико-правових основ становлення українського державотворчого процесу, а також при викладанні лекційних матеріалів з історії держава і права України.

Список літератури:

1. Благівісний С. Г. Організаційно-правові засади діяльності урядів «першої» та «другої» УНР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 182 с.
2. Бойко О. Д. Зміна урядів та урядової політики Директорії УНР у 1919 р. *Український історичний журнал*. 2009. № 6. С. 35–47.
3. Верстюк В. (відп. ред.) *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали*. Київ : Видавництво імені Олени Теліг, 2006. Т. 2. 746 с.
4. Кульчицький С. В. (відп. ред.) *Нариси історії державної служби в Україні*. Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка Центр. 2009. 536 с.
5. Кушко І. С. Правовий статус Державної Народної Ради, Української народної республіки доби Директорії. *Грааль науки*. 2021. 4 червня С. 56–59.
6. Кушко І. Місце Директорії у державному апараті Української Народної Республіки (1919 р.). *Публічне управління і право: історія, теорія, практика*. 2021. № 1. С. 85–92.
7. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. Київ : «Темпора». 2003. 608 с.
8. Про форму влади на Україні. Постанова Трудового Конгресу України від 28.01.1919 р. *Вістник Української Народної Республіки*. 1919. 10 лютого. Ч. 5. С. 4.
9. Уряди Української Народної Республіки доби Директорії – Історія. *Сайт Урядовий портал*. Режим доступу: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=661853&cat_id=661216 (дата звернення: 23 лютого 2022).

10. ЦДАВО України. Ф. 1429. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 8–9.
11. ЦДАВО України. Ф. 2208. – Оп. 1. Спр. 167. Арк. 3.
12. ЦДАВО України. Ф. 2208. – Оп. 1. Спр. 167. Арк. 6–8.
13. Яневський Д. Б. Політичні системи України 1917–1920 років: спроби творення і причини поразки. К. : Дух і літера. 2003. 767 с.

Kushko I. S. STRUCTURE AND AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF PEOPLE'S MINISTERS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF THE DIRECTORY OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC

The study analyzes the structure and powers of the Council of People's Ministers as a collegial body of executive power during the period of activity of the Directorate of the Ukrainian People's Republic (UNR).

The author determined the place of the Council of People's Ministers in the system of public authorities of the UNR of the Directory era, characterized the formation procedure, defined its functions and tasks, established its role in the legislative process of the UNR.

The article emphasizes that the Council of People's Ministers is a collegial body that was supposed to be formed on the basis of a coalition, but was actually formed depending on the arrangement of political forces in the state.

The study also established the place and role of the Cabinet of People's Ministers in the system of executive power of the UNR of the Directory era as a state body consisting of the Chairman of the Cabinet of People's Ministers, the State Secretary and Controller, and the Ministers of Foreign Affairs, Land, Military and Internal Affairs, National Economy and Finance.

The article is written using both general scientific research methods and methods specific to the scientific field of public management and administration. To clarify the reasons for the formation of the Council of Ministers, the Directory used the principle of historicism. The principles of determinism and development were applied in the analysis of the state-legal sphere, the status and competence of the body, the justification of the distribution of powers between the authorities, taking into account the historical experience of state building. The author also used structural-functional analysis, system method, prediction method, comparison and observation.

The author stated in the study that the executive power of the Ukrainian People's Republic was represented by the Council of People's Ministers, which was formed by an inter-party coalition, but this did not always correspond to the political situation in the state. During the existence of the Ukrainian People's Republic of the Directory era, no normative legal act was adopted, which would have determined the legal status, functions and tasks of the Council of Ministers, and also would have demarcated the powers between the National People's Republic of Ukraine as a body of executive power and the Directory as a temporary supreme power of the revolutionary time. The work of the government was under the constant influence of the Directory, and frequent changes in the composition of governments and leaders led to inconsistent and inconsistent policies in the development of the system of state authorities of the Ukrainian People's Republic.

Key words: Council of People's Ministers, Cabinet of Ministers, body of executive power, Directory, Ukrainian People's Republic, West Ukrainian People's Republic, minister.