

ДК 340 (09).1918

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.1.3>

**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ  
ВИЩИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ  
ПЕРІОДУ ДИРЕКТОРІЇ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНЩИНИ  
(21 травня ~ 14 грудня 1918 р.):  
ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

**Дзейко Ж.О.,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії та історії права та держави  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0002-2644-8474  
e-mail: Dzeiko@ukr.net*

**Дзейко Ж.О. Інституційно-правові передумови формування вищих органів влади Української Народної Республіки періоду Директорії за часів Гетьманщини (21 травня - 14 грудня 1918 р.): історико-правове дослідження.**

Здійснено історико-правове дослідження інституційно-правових передумов формування вищих органів влади УНР періоду Директорії за часів Гетьманщини (21 травня – 14 грудня 1918 р.).

Процес становлення органів, які пройшли еволюцію від громадських до вищих державних органів УНР періоду Директорії, почався за часів функціонування Української Держави. Боротьбу за відновлення УНР здійснювали: Український Національний Союз, Директорія, Рада завідуючих державними справами, Рада Комісарів, Революційний Комітет.

Найбільше значення у боротьбі проти Гетьманщини мало створення партійними та профспілковими організаціями 21 травня 1918 р. Українського Національно-Державного Союзу, який у серпні 1918 р. було перейменовано в Український Національний Союз – альтернативний наявному державному апарату громадський орган, який претендував на свою трансформацію в установчу державну владу.

Директорія була створена 14 листопада 1918 р. Українським Національним Союзом. Ланками цієї громадської інституції були: голова Директорії і члени Директорії, один з яких був Головним отаманом. На початку грудня 1918 р. при Директорії засновано відділи.

В процесі боротьби за створення УНР у грудні 1918 р. була створена Рада Комісарів – громадський орган влади, який фактично являв собою прообраз виконавчого органу УНР.

Після зречення влади Гетьманом України 14 грудня 1918 р. Директорія, Рада Комісарів набули юридичного статусу вищих органів державної влади УНР. Невдовзі натомість Ради Комісарів Директорією було створено Раду Народних Міністрів – уряд УНР.

Формуванню УНР періоду Директорії сприяла революція в Німеччині, підтримка Антанти. Етап боротьби між прихильниками Директорії та Гетьмана (21 травня – 14 грудня 1918 р.) можна розглядати як підготовчий етап формування вищих органів влади УНР періоду Директорії, що накладався на період існування Української Держави.

**Ключові слова:** Українська Народна Республіка, Українська Держава, орган влади, орган державної влади, вищий орган державної влади, правовий статус.

**Dzeiko Zh.O. Institutional and legal prerequisites for the formation of the highest authorities of the Ukrainian People's Republic of the Directory period during the Hetmanate (May 21 - December 14, 1918): historical and legal research.**

A historical and legal study of the institutional and legal prerequisites for the formation of the highest authorities of the UPR during the Directory during the Hetmanate (May 21 – December 14, 1918) was carried out.

The process of formation of bodies that have gone through the evolution from public to the highest state bodies of the UPR during the Directory, began during the functioning of the Ukrainian State. The struggle for the restoration of the UPR was carried out by: the Ukrainian National Union, the Directory, the Council of Heads of State Affairs, the Council of Commissars, the Revolutionary Committee.

Of greatest importance in the struggle against the Hetman was the creation of party and trade union organizations on May 21, 1918. Ukrainian National-State Union, which in August 1918 was renamed the Ukrainian National Union – an alternative public body to the existing state apparatus, which claimed to be transformed into a constituent state power.

The directory was created on November 14, 1918. Ukrainian National Union. Links of this public institution were: the head of the Directory and members of the Directory, one of whom was the Chief Ataman. At the beginning of December 1918 departments were established under the Directory.

In the process of struggle for the creation of the UPR in December 1918 the Council of Commissars was created – a public authority, which in fact was a prototype of the executive body of the UNR.

After the abdication of power by the Hetman of Ukraine on December 14, 1918 The Directory, the Council of Commissars acquired the legal status of the highest bodies of state power of the UPR. Soon, instead of the Council of Commissioners, the Directorate created the Council of People's Ministers – the government of the UPR.

The formation of the UPR during the Directory was facilitated by the revolution in Germany, the support of the Entente. The stage of the struggle between the supporters of the Directory and the Hetman (May 21 – December 14, 1918) can be considered as the preparatory stage for the formation of the highest authorities of the UPR during the Directory, which was imposed on the period of the existence of the Ukrainian State.

**Key words:** Ukrainian People's Republic, Ukrainian State, authority, state authority, the highest body of state power, legal status.

**Постановка проблеми.** Сучасний період становлення України як незалежної держави вимагає розробки та реалізації наукового обґрунтованих та перевічених практикою програм її ефективного розвитку. Успішний розвиток України в сучасний період повинен ґрунтуватися на вітчизняному історичному досвіді державотворення та правотворення, з використанням позитивних здобутків та недопущення помилок. Тому у нинішній період для забезпечення ефективного функціонування держави Україна та її правової системи, визначення конкретних шляхів її розвитку потрібним є звернення до вітчизняної історії державотворення. Одним із важливих етапів становлення української державності є формування та діяльність за часів Української Держави громадських органів, які з моменту створення Української Народної Республіки (далі – УНР) періоду Директорії набули статусу вищих органів державної влади (21 травня – 14 грудня 1918 р.). Це зумовлює актуальність дослідження інституційно-правових передумов формування вищих органів влади УНР періоду Директорії.

**Стан опрацювання проблеми.** Період виникнення та функціонування Директорії УНР є складовою частиною процесу становлення української державності. Розвиток державно-владних інститутів УНР періоду Директорії значною мірою досліджений, і серед праць можна відмітити роботи вчених, які працювали над цими проблемами у 1920–1930-ті роки: В. Винниченка, С. Дністрянського, Л. Мишуги, Гр. Нашого, П. Христюка, М. Шаповала, С. Шелухина, А. Яковліва, в 1960-ті р.р. – М. Стахіва, а також сучасних вчених: Ю.Є. Вовка, Ю.О. Даниленка, Ж.О. Дзейко, А.Ю. Іванової, О.Л. Копиленка, І.Б. Усенка, В.А. Чеховича, М.В. Чубатої та інших. Втім історико-правові аспекти інституційно-правових передумов формування вищих органів влади УНР періоду Директорії за часів Гетьманщини (21 травня – 14 грудня 1918 р.), не були предметом окремих досліджень і потребують наукового опрацювання.

**Мета і завдання дослідження.** Метою цієї статті є історико-правова характеристика інституційно-правових передумов формування вищих органів влади УНР періоду Директорії, який частково припадав на період функціонування Української Держави (21 травня – 14 грудня 1918 р.). Завданнями цієї статті є розкриття питань причин та форм виникнення, правового статусу, структури, напрямів діяльності, еволюції вищих органів влади УНР періоду Директорії за часів функціонування Української Держави.

**Предметом цього дослідження** є інституційно-правові передумови формування вищих органів влади УНР періоду Директорії за часів Гетьманщини (21 травня – 14 грудня 1918 р.).

**Методологія дослідження.** У роботі застосовано філософсько-світоглядні, загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Завдяки застосуванню діалектичного методу в якості основного філософсько-світоглядного методу розкрито причини виникнення, правовий статус, напрями діяльності, еволюцію органів, які з моменту створення УНР періоду Директорії набули статусу вищих органів державної влади. Основними загальнонауковими методами вивчення цієї проблематики стали такі: історико-правовий, конкретно-історичний, системно-структурний, системно-функціональний та ін. У цій роботі застосовано такі спеціальні методи, як формально-юридичний, порівняльно-правовий та ін.

**Основні результати дослідження.** Розкриття цієї проблематики здійснюється шляхом аналізу соціальних причин та форм виникнення, правового статусу, структури, напрямів діяльності, трансформації органів, які з моменту створення УНР періоду Директорії набули статусу вищих органів державної влади.

Формуванню УНР періоду Директорії передувала революційна ситуація. Найбільше значення у боротьбі проти Гетьманщини мало створення партійними та профспілковими організаціями 21 травня 1918 р. «Українського Національно-Державного Союзу» [1, с. 63]. На початку серпня 1918 р. його було перейменовано в «Український Національний Союз» [1, с. 87], аналіз Статуту та діяльності якого дає можливість зробити висновок, що це – альтернативний наявному державному апарату громадський орган, який претендує на свою трансформацію в установчу державну владу. Як громадський орган, Український Національний Союз не мав основних ознак органу державної влади. Зокрема, Український Національний Союз не мав державно-владних повноважень, що не заперечує і зміст §9 його Статуту, який визнає «постанови Союзу (Ради) обов'язковими для членів усіх вступивших до Союзу партій і організацій» [1, с. 87-88], а не для всього населення, громадських та державних організацій. На відсутність державно-владних повноважень у Українського Національного Союзу вказує і його неспроможність матеріально забезпечити виконання своїх велінь [2, с. 91]. Основна функція Українського Національного Союзу – це керування «повстанням проти гетьманщини» [1, с. 123]. Формуванню УНР періоду Директорії сприяла і революція в Німеччині, і підтримка Антанти [3, с. 36].

14 листопада 1918 р. Український Національний Союз створив Директорію [4, с. 515]. Відсутність акту, який регулював би порядок створення Директорії, викликала непорозуміння серед дослідників щодо її статусу.

Розділилися думки вчених стосовно того, чи була Директорія виборним органом. Більшість (наприклад, М. Стахів [5, с. 67], П. Христюк [1, с. 130], Д. Яковлів [6, с. 21] вважають, що Директорія була обрана на засіданні представників всіх політичних партій та професійних союзів, що входили до складу Українського Національного Союзу. Очевидно, це засідання вони вважали за «загальні збори» Союзу, про які пишеться в §8 Статуту Союзу [1, с. 87-88]. Інші вчені, наприклад, В. Прохода, вважають, що «тоді Український Національний Союз не мав ані з'їзду, ані навіть конгресу своїх членів» [7, с. 97].

Не можна погодитись з авторами, які вважають, що Директорія виникла як державний орган [4, с. 515; 6, с. 22]. Аналіз створення та функціонування Директорії в перші часи її існування дає змогу зробити висновок, що в той час Директорія була громадським органом, але ніяк не органом державної влади. Директорія була створена громадським органом – Українським Національним Союзом для виконання своїх велінь.

Як і Український Національний Союз, Директорія не мала основних ознак державного органу. Хоча в актах, які видавала Директорія («Відозва до населення» від 15 листопада 1918 р. [2, с. 110–114] тощо), ця інституція називає себе «Директорією Української Народної Республіки», але не можна вважати, що Директорія в той час виступала від імені держави (тобто що вона мала одну з ознак органу державної влади), тому що УНР періоду Директорії ще не існувала. Директорія не мала і державно-владних повноважень, хоча прагнула їх набути. Так, наприклад, Директорія вважала свої акти обов'язковими для громадян і посадових осіб, до яких вони були адресовані. Але Директорія не могла забезпечити виконання своїх велінь. Що стосується організаційної структури Директорії, то вона не була закріплена у законодавстві, був відсутній навіть статут Директорії, який встановив би розподіл сфер діяльності між ланками цієї громадської інституції, до яких можна віднести: голову Директорії та членів Директорії, один з яких був Головним отаманом. Склад Директорії свідчить про її колегіальний характер. Аналіз діяльності Директорії дозволяє зробити висновок про те, що вона претендувала на своє перетворення в надзвичайний орган дер-

жавної влади, який концентрував би у своїх руках майже всі види влади. Перш за все, Директорія прагнула об'єднати в своїх руках виконавчі та правотворчі повноваження.

Процес перетворення Директорії з громадського в державний орган був прискорений повстанням проти Гетьмана, яке почалося 16 листопада 1918 р. [1, с. 134]. В ході повстання Директорія поступово набувала ознак органу держави, перш за все, владних повноважень. Зокрема, Директорія вже могла успішно захистити свої веління за допомогою примусової сили [5, с. 86].

Кроком на шляху до становлення організаційної структури Директорії була так звана її «постанова» від 5 грудня 1918 р., згідно якої «засновано при Директорії Відділи: освіти, фінансів, внутрішніх справ, продовольчих, торгу і промисловості, праці, шляхів, пошт і телеграфів, судових, хліборобства і народного здоров'я, для тимчасового керування справами, що стосуються до відповідних міністерств» [8, с. 3]. На основі цього документу було прийнято низку актів щодо створення відділів при Директорії, наприклад, «Наказ Директорії УНР. Ч. 5» від 2 грудня 1918 р. про створення «відділу Продовольчих Справ» [9, с. 2], «Наказ Директорії УНР. Ч. 11» про створення «Відділу Внутрішніх Справ Директорії УНР» від 10 грудня 1918 р. [10, с. 3-4], «Постанова Директорії УНР» від 11 грудня 1918 р. про створення «Відділу Народного Здоров'я та опікування» [11, с. 4] тощо. Створення відділів при Директорії, які повинні були виконувати функції міністерств, свідчить також і про прагнення Директорії здійснювати таку організаційно-правову форму діяльності, як виконавча.

Директорія намагалася здійснювати і правотворчі функції. Вона видавала «оповіщення», «накази», «постанови», «відозви», «розпорядження», «ухвали».

Директорія реалізовувала владу не тільки у внутрішніх правовідносинах, на своїй території, але й прагнула виступати офіційним представником УНР як суб'єкта міжнародного права. Так, наприклад, Директорія уклала від імені УНР міжнародні договори: це «Передвступний договір, заключений дня 1 грудня 1918 року в м. Фастові між Українською Народною Республікою і Західно-Українською Народною Республікою про маючу наступити злуку обох українських держав в одну державну одиницю» [2, с. 154–156]. Ще приклад – був підписаний проект угоди між Германським Головним Командуванням і Директорією, наслідки укладення якого обговорювалися на засіданні Ради Міністрів Української Держави 2 грудня 1918 р. [12, арк. 79-79 зв.], що свідчило про визнання Германським Головним Командуванням влади Директорії на тих частинах української території, яка була під владою повстанців.

В деяких історичних працях згадується про створення невдовзі після сформування Директорії «Ради завідуючих державними справами», яка мала стати прообразом вищого виконавчого органу УНР [13, с. 178], але цей орган не відіграв суттєвої ролі у повстанні.

В процесі боротьби за створення УНР у грудні 1918 р. був створений Революційний Комітет. Малочисельні архівні документи дають можливість зробити висновок лише про те, що Революційний Комітет являв собою надзвичайний орган влади, який, разом з Директорією, керував повстанням проти Гетьмана [14, арк. 1 зв.]. Голова Революційного Комітету одночасно був Головою Ради Комісарів.

Рада Комісарів – громадський орган влади, який фактично являв собою прообраз виконавчого органу УНР. Спосіб формування Ради Комісарів був таким: її члени – Комісари були призначені Революційним Комітетом у відповідності «з загальними вказівками Директорії» [14, арк. 1 зв.]. Невдовзі після проголошення УНР цей орган припинив свою діяльність. Натомість Ради Комісарів Директорією було створено Раду Народних Міністрів – уряд УНР.

Таким чином, з другої половини листопада 1918 р. Директорія, Український Національний Союз, Рада завідуючих державними справами, Рада Комісарів, Революційний Комітет (які виникли як громадські органи) набули деяких ознак органів державної влади УНР, але на більшій частині Української Держави зберігалася система органів державної влади, що підпорядковувалася Гетьману, тобто почали складуватися елементи двовладдя. Етап боротьби між Директорією і Гетьманом (21 травня – 14 грудня 1918 р.) можна розглядати як етап зародження органів державної влади УНР періоду Директорії, що відбувався у такий період розвитку української державності, як Українська Держава.

Формування органів державної влади УНР періоду Директорії почалося 14 грудня 1918 р. [15, с. 89] після зречення влади Гетьманом України П. Скоропадським на користь Ради Міністрів, яка, в свою чергу, «передала владу Директорії» [16, арк. 1]. Формально і реально політична влада перейшла до Директорії.

26 грудня 1918 р. була проголошена «Декларація Директорії Української Народної Республіки», в якій Директорія УНР була визначена як «тимчасова верховна влада революційного часу», яка мала діяти до скликання «Конгресу Трудового Народу України» [17, с. 1-2].

Загалом, процес становлення органів державної влади УНР періоду Директорії відбувся революційним шляхом: мали місце активні дії широких народних мас проти існуючого режиму, повалення узурпаторів, авторитаризм, диктаторські методи і способи вирішення соціальних конфліктів. Якщо ж враховувати, що зміни відбулися лише в політичному житті суспільства, то це була революція політична, чи політичний переворот.

Таким чином, дослідження організаційно-правових передумов формування вищих органів влади УНР періоду Директорії за часів Гетьманщини (21 травня – 14 грудня 1918 р.) дозволяє зробити такі **висновки**.

Процес становлення органів, які пройшли еволюцію від громадських до вищих державних органів УНР періоду Директорії, почався ще за часів функціонування Української Держави. Боротьбу за відновлення УНР здійснювали: Український Національний Союз, Директорія, Рада завідуючих державними справами, Рада Комісарів, Революційний Комітет.

Директорія була створена 14 листопада 1918 р. Українським Національним Союзом, але акт про порядок її формування відсутній. Організаційна структура Директорії в час виникнення не була закріплена в її актах. Ланками цієї громадської інституції були: голова Директорії і члени Директорії, один з яких був Головним отаманом. На початку грудня 1918 р. засновано при Директорії відділи.

В процесі боротьби за створення УНР у грудні 1918 р. була створена Рада Комісарів – громадський орган влади, який фактично являв собою прообраз виконавчого органу УНР.

Після зречення влади Гетьманом України 14 грудня 1918 р. Директорія та Рада Комісарів набули юридичного статусу вищих органів державної влади УНР. Невдовзі натомість Ради Комісарів Директорією було створено Раду Народних Міністрів – уряд УНР.

Етап боротьби між прихильниками Директорії і Гетьмана (21 травня – 14 грудня 1918 р.) можна розглядати як підготовчий етап формування вищих органів влади УНР періоду Директорії, що накладався на період існування Української Держави. Подальші дослідження полягають у аналізі напрямів діяльності органів влади УНР періоду Української Центральної Ради, Української Держави та УНР періоду Директорії.

#### **СПИСОК ВКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції: 1917–1920 р.р.: у 4 т. Прага: Український Соціологічний інститут, 1921. Т. III. 160 с.
2. Винниченко В. Відродження нації. У 3 ч. Репринтне відтворення вид. 1920 р. Київ: Вид-во політ. літ. України, 1990. Ч. III. 542 с.
3. Потарикіна Л.Л. Ревкоми України в 1918–1920 р.р. Київ: Вид-во УН УРСР, 1957. 156 с.
4. Енциклопедія українознавства / Гол. ред. проф. д-р В. Кубійович. Львів: Наукове Товариство ім. Т. Шевченка у Львові. Молоде життя, 1993. Том 2. 800 с.
5. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР: в 7 т. Скрантон: Укр. Науково-Історична Бібліотека, 1962. Т. I. 272 с.
6. Яковлів А. Основи Конституції УНР. Париж: Меч, 1935. 64 с.
7. Прохода В. Уваги до праці д-ра Матвія Стахіва «Україна в добі Директорії УНР (Т.т. 1–7, 1962–1966, Скрантон, США)». *Український історик*. Нью-Йорк, Мюнхен: Українське історичне товариство. 1967. Рік IV. № 1-2 (13-14). С. 91–102.
8. Утворення відділів (міністерств) при Директорії і заборона зносин з гетьманським урядом: Документ Голови Директорії від 5 груд. 1918 р. *Вісник Української Народної Республіки*. 1918. 17 груд. Ч. 1. С. 3.
9. Наказ Директорії УНР: Наказ Директорії УНР від 2 груд. 1918 р. Ч. 5. *Вісник Української Народної Республіки*. 1918. 19 груд. Ч. 2. С. 2.
10. Наказ Ч. 11 Директорії УНР: Наказ Директорії УНР від 10 груд. 1918 р. Ч. 11. *Вісник Української Народної Республіки*. 1918. 17 груд. Ч. 1. С. 3-4.
11. Постанова Директорії УНР: Постанова Директорії УНР від 11 груд. 1918 р. *Вісник Української Народної Республіки*. 1918. 17 груд. Ч. 1. С. 4.

12. Журнал засідань Ради Міністрів Української Держави від 2 груд. 1918 р. № 150. П.І. *Центральний державний архів вищих органів влади та управління України* (далі – ЦДАВО України). Ф. 3766. Оп. 3 с. Спр. 8. Арк. 79-79 зв.
13. Підкова І.З., Шуст Р.М. Довідник з історії України: в 3-х т. Київ: Генеза, 1993. Том 1. 240 с.
14. Журнал засідань Ради Комісарів Української Народної Республіки від 15 груд. 1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 1065. Оп. 1. Спр. 2 а. Арк. 1 зв.
15. Левицький В. Українська державна путь. Думки про методи і практику державного будівництва. Львів: Хліборобський Шлях, 1933. Ч. I. 161 с.
16. Постанова Ради Міністрів 14 груд. 1918 р.: Постанова Ради Міністрів Української Держави від 14 груд. 1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 1064. Оп. 2. Спр. 15. Арк. 1.
17. Декларація Директорії Української Народної Республіки: Декларація Директорії Української Народної Республіки від 26 груд. 1918 р. *Державний вісник*. 1918. 31 груд. № 84. С. 1-2.