

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КУШКО ІГОР СЕРГІЙОВИЧ

УДК 35.075:005.4]:94(477)»1918/1920]](043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ
СТРУКТУРА ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-
УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В
ПЕРІОД ДИРЕКТОРІЇ УНР (1918 – 1920 РР.)

28 Публічне управління та адміністрування;
281 Публічне управління та адміністрування.

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ **І. С. Кушко**

Науковий керівник: **Кононенко Валерій Васильович**,
доктор історичних наук, професор

Вінниця – 2023

Анотація.

Кушко І. С. Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.) – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування, зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. – Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, Вінниця, 2023.

Дисертація є завершеною науковою працею, що присвячена дослідженню структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії Української Народної Республіки 1918 – 1920 рр. На основі аналізу нормативно-правових документів, архівних матеріалів УНР доби Директорії, наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників здійснено комплексний аналіз структури влади та державно-управлінської діяльності УНР доби Директорії. У роботі визначено структуру вищих органів влади, центральних, місцевих органів виконавчої влади та еволюцію становлення органів місцевого самоврядування.

Мета дослідження полягала в здійсненні комплексного дослідження співвідношення та взаємодії гілок державної влади, органів місцевого самоврядування та організації державно-управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів періоду Директорії Української Народної Республіки.

У роботі проаналізовано сучасні підходи до вивчення структури центральної влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії Української Народної Республіки в наукових дослідженнях; визначено й обґрунтовано основні методологічні та теоретичні підходи до аналізу предмета дисертаційного дослідження; розкрито структуру органів законодавчої та виконавчої влади доби Директорії УНР; проаналізовано організаційно-правовий статус вищих та центральних органів державної влади та особливості організації їх управлінської діяльності Директорії в період другої Української

Народної Республіки; виявлено основні внутрішні та зовнішні чинники впливу на формування органів законодавчої та виконавчої влади доби Директорії та організацію їх державно-управлінської діяльності; показано етапи реформування органів місцевого самоврядування доби Директорії УНР та проаналізовано організаційно-правовий статус та повноваження волостних, повітових та губернських комісарів як системи місцевих органів виконавчої влади; визначено подальші перспективи дослідження співвідношення та взаємодії гілок державної влади та органів місцевого самоврядування, організації їх державно-управлінської діяльності періоду Директорії Української Народної Республіки.

Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (що містять дев'ять підрозділів), висновку, списку використаних джерел та літератури, додатків.

У першому розділі розглянуто джерельну базу дисертаційного дослідження, зроблено огляд наукових публікацій з предмета дослідження та визначено теоретично-методологічні аспекти дослідження. Джерельна база дисертації становить широкий комплекс різноманітних документів та матеріалів, які можна розділити та класифікувати за такими групами: перша – нормативно-правові документи політико-правового характеру; друга – архівні матеріали; третя – збірники документів; четверта – мемуари; п'ята – періодичні видання. В історіографії проаналізовано питання структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР у наукових дослідженнях. Показано, що наукові праці можна розділити на три категорії. Перша категорія праць була опублікована за кордоном істориками та правознавцями української діаспори й колишніми державними службовцями, що безпосередньо брали участь в організації органів державної влади доби Директорії Української Народної Республіки. Друга категорія наукових праць відноситься до істориків та правознавців радянського періоду. Третя категорія сучасні дослідники української революції 1917 – 1920 р. представлена істориками, дослідниками історії держави та права України й науковцями теорії та історії державного управління як складової науки публічного управління та

адміністрування.

При написанні дисертаційного дослідження автором використано синергетичний підхід, що полягав у використанні методології сучасної науки у сфері публічного управління та адміністрування, а також методів дослідження, які є характерними для історії, політології, юриспруденції. Розглядаючи державне управління як явище об'єктивного соціального світу, застосовано філософські, соціологічні та спеціальні методологічні рівні наукового дослідження: системний підхід, структурно-функціональний аналіз, порівняльно-історичний та порівняльно-правові методи. Використано методи тлумачення правових норм, кількісного та якісного аналізу документів.

У другому розділі розглянуто структуру вищих та центральних органів державної влади Української Народної Республіки доби Директорії. Доведено, що чітка структурована система органів законодавчої та виконавчої влади у добу другої Української Народної Республіки кінця 1918 р. – кінця 1920 р. була відсутня. Повноваження та функції органів вищої та центральної влади перекликалися, а у систему координації між ними було закладено ряд протиріч. Показано, що до вищих та центральних органів влади відносилися Директорія, Конгрес Трудового народу України та Рада Народних Міністрів. При Раді Народних Міністрів створювався Кабінет Народних Міністрів, до якого входили голова та міністри шести міністерств (закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів та військового). Повноваження центральних органів так і не було розмежовано. Чіткої регламентації повноважень центральних органів влади не було прописано в нормативно-правових документах. Орган виконавчої влади був під постійним контролем Директорії, яка обирала склад уряду та призначала голову. Показано, що за час існування Української Народної Республіки доби Директорії було змінено шість складів уряду, що було зумовлено впливом Директорії на уряд. Доведено, що Конгрес Трудового народу України, як законодавчий орган, не вирішив свого прямого завдання. Не було відновлено Конституцію УНР часів Центральної Ради та не було створено комісії для

розроблення нової конституції. Нормативно-правові документи, які б це регламентували, прописували структуру та повноваження органів центральної влади, на першій сесії конгресу не було прийнято. Показано, що за весь час роботи центральні органи влади діяли без чітко прописаних повноважень.

У третьому розділі розглянуто адміністративно-територіальний устрій Української Народної Республіки еволюцію створення органів місцевого самоврядування та їхні повноваження. Показано, що на початковому етапі розбудови органів місцевого самоврядування за основу було взято «трудоий принцип», але його не було впроваджено через складну внутрішньополітичну ситуацію та вторгнення на територію республіки військ Антанти та Радянської Росії. «Трудоий принцип» у розбудові органів місцевого самоврядування через систему рад не був упроваджений на практиці та не знайшов підтримки ні у частини політичної еліти, ні в суспільстві.

Визначено, що місцеву виконавчу владу уособлювали губернські, повітові, волостні та сільські комісари. У зв'язку з постійними військовими діями, що відбувалися на території республіки, показано створення нового органу влади – Цивільне управління, яке діяло в прифронтових районах. Згодом скасовувалися посади губернського, повітового, волостного та сільського комісара й вводилися посади начальника повіту й губернії, сільського старости та сільського десятського. Інструкції з їх повноважень були затверджені Міністерством внутрішніх справ.

Наукова новизна дисертації дослідження полягає в тому, що *вперше* у теорії та історії державного управління як складової науки у сфері публічного управління та адміністрування проведено комплексне дослідження структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.), досліджено структуру центральних органів влади та органів місцевого самоврядування Української Народної Республіки доби Директорії як системи публічного адміністрування цього періоду; на основі наукових доробків вітчизняних та зарубіжних дослідників, аналізу нормативно-правової бази діяльності Директорії, а не особистісного ставлення

до голів Директорії В. Винниченка та С. Петлюри; *розширено* знання щодо бачення тодішньою владою моделі державного устрою держави, шляхів виходу зі складної внутрішньополітичної та зовнішньополітичної кризи, напрямків реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; *доповнено* сучасні підходи щодо бачення місця Директорії Української Народної Республіки в державотворчих процесах України, знання щодо організаційно-правового статусу вищих, центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби другої УНР; *узагальнено* наукові знання щодо організаційно-правового статусу та організації управлінської діяльності Директорії, Ради Народних Міністрів та Конгресу Трудового народу України; *з'ясовано* особливості нормотворчої діяльності центральних органів влади Української Народної Республіки; проаналізовано вплив Директорії УНР як тимчасового революційного органу державної влади на центральні органи державної влади; *показано* порушення системи публічного адміністрування в УНР доби Директорії через відсутність чіткого розподілу повноважень та координації між центральними органами влади, протиріччями між військовими та цивільними адміністраціями; *з'ясовано* особливості трансформації розуміння політичною та державною елітою системи організації центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, що завершилося розробкою нової Конституції республіки як конституційної основи нової структури влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки дисертаційного дослідження можна використовувати у формуванні загальної історії державного управління України, при викладанні навчальних курсів з історії публічної служби України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, історії України, історії держави та права України. Матеріали дисертації можна використовувати при написанні узагальнюючих праць з історії державного управління та історії держави і права України, а також при

підготовці відповідних розділів підручників та навчально-методичних посібників.

Висновки дисертаційного дослідження становлять науково-теоретичний та практичний інтерес, можуть використовуватися в науково-дослідній та освітній діяльності.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, Директорія, Рада Народних Міністрів, Конгрес Трудового народу України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державно-управлінська діяльність, Західноукраїнська Народна Республіка, гетьманат П. Скоропадського, Конституція УНР.

Annotation.

Kushko I.S. Structure of Government Bodies and the Organization of State Governance during the Period of the Directorate of the Ukrainian People's Republic (1918-1920) - Qualification Scientific Work as a Manuscript.

Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in the Field of Knowledge 28 Public Administration and Administration, in the specialty 281 Public Administration and Administration. - Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Vinnytsia, 2023.

The dissertation is a completed scientific work dedicated to the study of the structure of government bodies and the organization of state governance during the period of the Directorate of the Ukrainian People's Republic in 1918-1920. Based on the analysis of normative and legal documents, archival materials of the UNR during the Directorate period, and scientific works of domestic and foreign researchers, a comprehensive analysis of the structure of government and state governance activities of the UNR during the Directorate period was carried out. The work defines the structure of higher government bodies, central and local executive bodies, and the evolution of the formation of local self-government bodies. The research aimed to conduct a comprehensive study of the relationship and interaction between branches of state power, local self-government bodies, and the organization of state governance activities of government bodies and local self-government bodies at all levels during the period of the Directorate of the Ukrainian People's Republic. The dissertation analyzes contemporary approaches to studying the structure of central government and state governance during the Directorate of the Ukrainian People's Republic in scientific research; identifies and justifies the main methodological and theoretical approaches to the analysis of the subject of the dissertation research; reveals the structure of legislative and executive bodies of the Directorate of the UNR; analyzes the organizational and legal status of higher and central government bodies and the features of their managerial activities during the Directorate period of the Second Ukrainian People's Republic; identifies the main internal and external factors influencing the formation of legislative and executive bodies during the

Directorate period and the organization of their state governance activities; demonstrates the stages of reforming local self-government bodies during the Directorate of the UNR and analyzes the organizational and legal status and powers of district, county, and gubernia commissioners as components of local executive bodies; defines further prospects for studying the relationship and interaction between branches of state power and local self-government bodies, as well as the organization of their state governance activities during the period of the Directorate of the Ukrainian People's Republic. The dissertation consists of an introduction, three chapters (containing nine subsections), a conclusion, a list of sources and literature, and appendices. In the first chapter, the source base of the dissertation research is considered, a review of scientific publications on the subject of research is conducted, and methodological and theoretical aspects of the research are identified. The source base of the dissertation consists of a wide range of diverse documents and materials that can be divided and classified into the following groups: first - normative and legal documents of a political and legal nature; second - archival materials; third - collections of documents; fourth - memoirs; fifth - periodicals. In historiography, the issues of the structure of government bodies and the organization of state governance during the Directorate of the Ukrainian People's Republic in scientific research are analyzed. It is shown that scientific works can be divided into three categories. The first category of works was published abroad by historians and legal scholars of the Ukrainian diaspora and former state officials who directly participated in the organization of government bodies during the Directorate of the Ukrainian People's Republic. The second category of scientific works belongs to historians and legal scholars of the Soviet period. The third category of researchers of the Ukrainian revolution of 1917-1920 is represented by historians, researchers of the history of the state and law of Ukraine, and scholars of the theory and history of public administration as a component of the science of public administration and administration.

In writing the dissertation research, a synergistic approach was used, which involved the use of the methodology of modern science in the field of public

administration and administration, as well as research methods typical of history, political science, and jurisprudence. Viewing state governance as a phenomenon of the objective social world, the dissertation applied philosophical, sociological, and specialized methodological levels of scientific research: a systemic approach, structural-functional analysis, comparative-historical, and comparative-legal methods. The methods of interpreting legal norms and quantitative and qualitative document analysis were also employed. In the second chapter, the structure of higher and central government bodies of the Ukrainian People's Republic during the period of the Directorate is examined. It is demonstrated that a clear and structured system of legislative and executive bodies during the period of the Second Ukrainian People's Republic from the end of 1918 to the end of 1920 was absent. The powers and functions of higher and central government bodies overlapped, and a number of contradictions were embedded in the coordination system between them. It is shown that the Directorate, the Congress of the Labor People of Ukraine, and the Council of People's Ministers were considered higher government bodies. The Council of People's Ministers established the People's Ministers' Cabinet, which included the head and ministers of six ministries (foreign affairs, national economy, land affairs, internal affairs, finance, and military). The powers of central government bodies were not clearly defined. There was no clear delineation of powers for central government bodies in normative and legal documents. The executive government body was under the constant control of the Directorate, which appointed the government's composition and head. It is shown that during the existence of the Ukrainian People's Republic during the Directorate period, six government compositions were changed, which was influenced by the Directorate. The Congress of the Labor People of Ukraine, as the legislative body, did not fulfill its direct task. The Constitution of the UNR from the time of the Central Rada was not restored, and no commission was established to develop a new constitution. Normative and legal documents regulating the structure and powers of central government bodies were not adopted at the first congress session. It is demonstrated that throughout the operation of central government bodies, they operated without clearly defined powers.

In the third chapter, the administrative-territorial structure of the Ukrainian People's Republic and the evolution of the establishment of local self-government bodies and their powers are examined. It is shown that at the initial stage of building local self-government bodies, the "labor principle" was taken as the basis, but it was not implemented due to a complex domestic political situation and the invasion of the territory of the republic by the forces of the Entente and Soviet Russia. The "labor principle" in the construction of local self-government bodies through the system of councils was not implemented in practice and did not find support either among the political elite or in society.

It is determined that local executive power was represented by gubernatorial, county, volost, and rural commissars. Due to ongoing military operations on the territory of the republic, the creation of a new government body, Civil Administration, which operated in the front-line areas, is shown. Later, the positions of gubernatorial, county, volost, and rural commissars were abolished, and the positions of county and gubernia chiefs, rural elders, and rural constables were introduced. Instructions on their powers were approved by the Ministry of Internal Affairs.

The scientific novelty of the dissertation research lies in the fact that, for the first time in the theory and history of public administration as a component of the science of public administration and administration, a comprehensive study of the structure of government bodies and the organization of state management activity during the period of the Directorate of the UNR (1918-1920) has been conducted. The study examined the structure of central government bodies and local self-government bodies of the Ukrainian People's Republic during the Directorate period as a component of public administration of that period. Based on the scientific achievements of domestic and foreign researchers, an analysis of the normative and legal framework of the Directorate's activities was carried out, rather than personal attitudes towards the heads of the Directorate, V. Vynnychenko, and S. Petliura. The research expanded knowledge about the vision of the then government regarding the state structure of the country, ways out of the complex domestic and foreign political

crisis, and directions for reforming government bodies and local self-government bodies. It supplemented modern approaches to understanding the place of the Directorate of the Ukrainian People's Republic in the state-building processes of Ukraine, knowledge about the organizational and legal status of higher, central, and local government bodies of the Directorate period. The peculiarities of the legislative activity of central government bodies of the Ukrainian People's Republic were summarized. The impact of the Directorate of the UNR as a temporary revolutionary government body on central government bodies was analyzed. The disruption of the public administration system in the UNR during the Directorate period due to the lack of a clear division of powers and coordination between central government bodies, as well as conflicts between military and civilian administrations, was demonstrated. The transformation of the understanding of the political and state elite of the system of organization of central government bodies and local self-government bodies, which culminated in the development of a new Constitution of the republic as the constitutional basis for the new structure of government and state management activities during the Directorate period of the UNR, was clarified.

Practical Significance of the Obtained Results. The conclusions of the dissertation research can be used in shaping the general history of state governance in Ukraine, in teaching courses on the history of public service in Ukraine, government bodies, and local self-government, as well as in the history and law of Ukraine. The materials of the dissertation can be utilized in writing comprehensive works on the history of state governance and the history of state and law in Ukraine, as well as in preparing relevant sections of textbooks and educational materials.

The conclusions of the dissertation research hold scientific-theoretical and practical significance and can be applied in research and educational activities.

Keywords: *Ukrainian People's Republic, Directorate, Council of People's Ministers, Congress of Labor People of Ukraine, government bodies, local self-government bodies, state management activities, Western Ukrainian People's Republic, the Hetmanate of P. Skoropadsky, Constitution of the Ukrainian People's Republic.*

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	18
ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. Історіографія, джерела та теоретико-методологічні засади дослідження	27
1.1. Питання структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР у наукових дослідженнях.	27
1.2. Джерельна база.....	37
1.3. Теоретичні та методологічні основи дослідження.....	46
Висновок до розділу 1	54
РОЗДІЛ 2. Система центральних органів державного управління та їх державно-управлінська діяльність в період Директорії УНР	56
2.1. Суспільно-політичний, правовий статус Директорії УНР та організації її управлінської діяльності.	56
2.2 Конституційно-правовий статус, повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади доби Директорії УНР.....	86
2.3 Конгрес Трудового народу України як вищий тимчасовий законодавчий орган Української Народної Республіки у період Директорії УНР.....	104
Висновки до розділу 2	119
РОЗДІЛ 3. Організаційна структура та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	122
3.1 Органи місцевого самоврядування в Україні в 1918-1920 рр.	122
3.2. Правовий статус, управлінські функції та повноваження волосних, повітових та губерньських комісарів.....	146
3.3. Вплив моделей адміністративно-територіального устрою на адміністративну структуру влади УНР доби Директорії.....	163
Висновки до Розділу 3	174
ВИСНОВКИ	178

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	186
Додатки.....	219

АПРОБАЦІЯ

Статті в наукових фахових виданнях України:

1. **Кушко І. С.**, Кононенко В. В. Державна політика у сфері адміністративно-територіального устрою в УНР доби Директорії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 1. URL : <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/issue/view/54>. (дата звернення: 22.08.2023). DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.1.4>.

2. **Кушко І. С.** Структура та повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів публічного управління доби Директорії Української народної республіки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т. 33 (72), № 3. С. 7–13. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/02>.

3. **Кушко І. С.** Організаційно-правовий статус Конгресу Трудового народу в системі органів державної влади Української народної республіки доби Директорії. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2022. № 8. С. 19–24. DOI: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.28.3>.

4. **Кушко І. С.**, Прилипко Р. П. Перші кроки Директорії у грудні 1918 – січні 1919 рр. за спогадами діячів української революції. *Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Сер. Історія* : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. А. Мельничука. Вінниця : Твори, 2020. Вип. 31. С. 119–128. DOI: <https://doi.org/10.31652/2411-2143-2019-31-119-127>.

5. **Кушко І. С.** Організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі публічного управління Української народної республіки доби Директорії. *Держави та регіони. Сер. Публічне управління і адміністрування*. 2021. № 4 (74). С. 12–21. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.2>.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

6. **Kushko I. S.** Legal status of the directory of the Ukrainian national republic as a body of collegiate authority (November 1918 – November 1919). *Modern Science – Moderní věda*. Praha. Česká republika, Nemoros. 2021. № 4. P. 71–79.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. **Кушко І. С.,** Кононенко В. В. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). *Грааль науки*. 2021. № 9. С. 114–118. DOI: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14.

8. **Кушко І. С.** Державотворчий процес періоду Директорії : розробка уроку. *Вісник науково-методичних досліджень Вінницького гуманітарно-педагогічного коледжу*. 2020. Вип. 1. С. 142–149.

9. **Кушко І. С.** Директорія в системі державного управління УНР у перші місяці роботи (листопад 1918 р. – січень 1919 р.). *Modernization of today's science: experience and trends* : collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the I International Scientific and Theoretical Conference, May 21, 2021. Singapore, Republic of Singapore : European Scientific Platform. 2021. Vol. 1. P. 37 – 41.

10. **Кушко І. С.** Організаційно-правові проблеми функціонування органів центральної влади УНР в умовах війни з Радянською Росією (1919-1920-ті роки). *Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди* : зб. матеріалів «круглого столу» (м. Вінниця, 23 черв. 2022 р.). Київ ; Вінниця : Друк, 2022. С. 134–138.

11. **Кушко І. С.** Перебування Директорії у Вінниці. *Вінниччина: минуле та сьогодення: краєзнавчі дослідження. До 100 річчя української революції*. XXX Вінн. Всеукраїн. наук.-іст. краєзнав. конф. (м. Вінниця, 26 верес. 2019 р.). Вінниця, 2019. С.102–104.

12. **Кушко І. С.** Правовий статус Державної Народної Ради Української народної республіки доби Директорії. *Грааль науки*. 2021. № 5. С. 56–60. DOI: 10.36074/grail-of-science.04.06.2021.010.

13. **Кушко І. С.** Рада Народних Міністрів у системі органів державного управління доби Директорії Української народної республіки. *Стратегічні пріоритети розвитку науки, освіти та суспільства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 22 черв. 2022 р.). Полтава, 2022. Ч. 2. С. 55–57.

14. **Кушко І. С.** Місце Директорії у державному апараті Української народної республіки (1919 р.). *Публічне управління і право: історія, теорія, практика* : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. В. Кононенко. Вінниця : Друк, 2021. № 1. С. 85–92.

15. **Кушко І. С.** Проблеми функціонування органів державної влади Української народної республіки доби Директорії. *Публічне управління і право: історія, теорія, практика* : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. В. Кононенко. Вінниця : Друк, 2022. № 2. С. 85–92.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

УНР – Українська Народна Республіка

УНС – Український Національний Союз

УСДРП – Українська соціал-демократична робітнича партія

УПСР – Українська партія соціалістів-революціонерів

УПСС – Українська партія соціалістів самостійників

УПСФ – Українська партія соціалістів-федералістів

УВРК – Український військовий революційний комітет

КТНУ – Конгрес Трудового народу України

ЗУНР – Західноукраїнська Народна Республіка

ЗО ЗУНР – Західна область Західноукраїнська Народна Республіка

РНМ – Рада Народних Міністрів

ДНР – Державна Народна Рада

ВНР – Всеукраїнська Національна Рада

УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка

РРФСР – Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка

ВСТУП

Актуальність теми. З проголошенням незалежності України в 1991 р. розпочався новий етап розвитку українського державотворення. Викликом для республіки стало формування структури органів публічної влади та встановлення системи публічного адміністрування. Нова система влади мала функціонувати не тільки на демократичних принципах, а й закласти нову систему відносин між вищими, центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Новий етап розбудови національної держави також позначився підвищеним інтересом до історії становлення, функціонування органів державної влади, організації державної служби та механізмів державного управління. З відкриттям доступу до архівів України, можливості ознайомлення з публікаціями дослідників із середовища української діаспори чи не вперше з'явилися перспективи висвітлення правдивої історії становлення та розвитку української державності. Активно почали висвітлювати події розбудови центральних органів державної влади та формування державної служби у період Української революції 1917 – 1920 рр. Однак у той же час переважна більшість наукових досліджень, присвячені цим подіям, які розглядалися з позиції історичної чи політичної науки. Навіть на сьогодні маємо вкрай мало праць, які б розглядали події розбудови Української Народної Республіки через призму досліджень у сфері публічного управління та адміністрування.

Проводячи паралелі з минулим, також зауважимо й те, що Україна в процесі формування нової системи органів державного управління та органів місцевого самоврядування, знову, як і сто років тому, робить це в складних умовах внутрішньополітичної та геополітичної ситуації. Сучасна держава, як і колись Українська Народна Республіка доби Директорії, робить це в умовах зовнішньої агресії. Анексія Криму в 2014 р. та повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 р. дисонує з подіями більшовицького вторгнення часів Української революції 1917 – 1920 рр. Україна, як і сто років тому, набуває досвіду забезпечення функціонування

органів публічної влади в умовах війни. І тут, безперечно, є актуальним врахування досвіду, спадщини та помилок українського державотворення 1917 – 1920 рр.

У такій складній ситуації державним діячам та політичній еліті потрібно звернутися не лише за досвідом до європейських країн, а й до історії державної служби власної країни. Дослідження проблеми організації державного управління в умовах перехідного періоду дає можливість використати вітчизняний досвід державотворення. Сьогодні дуже подібне до періоду Директорії УНР. По-перше, помітним є прагнення українського народу до самоутвердження та самореалізації як нації, боротьба за збереження та розбудову незалежної національної держави, пошук нових моделей функціонування державної влади. По-друге, сфера соціально-економічного та політичного розвитку є нестабільною, а економіка країни черговий раз пристосовується до умов кризової ситуації. Саме тому досвід функціонування органів державної влади доби Директорії УНР може стати в нагоді для обрання соціальних, політичних та державних засад сучасної української держави.

Період Директорії можна назвати третім етапом Української революції 1917 – 1920 рр. Становлення та функціонування органів державної влади проходило в складний період українського державотворення. Масова підтримка Директорії серед населення республіки під час антигетьманського повстання невдовзі була втрачена з причин відсутності чіткої моделі розбудови органів публічної влади; політичної невизначеності державної та політичної еліти щодо моделей державності (європейської чи радянської); звільнення з посад значної кількості публічних службовців, які працювали при попередніх урядах, що так само призвело до втрати кваліфікованих кадрів; постійна боротьба проти зовнішніх загарбників; брак кваліфікованих офіцерів, які змогли б сформувати боєздатну армію; непослідовна політика проведення реформ тощо. Однак навіть у цих умовах влада Директорії протрималася найдовше – два роки. Сьогоднішній державній владі варто не повторити помилки минулої.

Вважаємо, що вивчення позитивного та негативного досвіду минулого сприятиме прийняттю ефективних рішень сьогодні та в майбутньому щодо формування ефективної моделі державного управління.

Також вважаємо, що актуальність вибраної теми полягає в тому, що із значного масиву досліджень ролі та діяльності Директорії УНР поза увагою науковців залишилось ряд питань організації державно-управлінської діяльності органів центральної влади та органів місцевого управління. Фактично немає наукових доробків із зазначеної наукової проблематики.

Дослідження процесу формування системи органів державного управління в період Директорії УНР також зумовлене необхідністю всебічного аналізу та наукового узагальнення історичного досвіду роботи українських урядів щодо розбудови системи державного управління. Критичне осмислення та врахування уроків минулого сприяє пошукам оптимальної моделі системи влади України на сучасному етапі, удосконаленню існуючої системи органів державного управління, яка була б міцною на всіх структурних рівнях та ефективно виконувала б покладені на неї функції управління державою.

Вважаємо, що дослідження структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР значно доповнить дослідження одного з найдраматичніших, та в той же час одного з найвизначніших періодів українського державотворення часів Української революції 1917 – 1920 рр.

Об'єктом дослідження є розбудова держави, державотворчі процеси, формування та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби Української революції 1917 – 1920 рр.

Предметом дисертаційного дослідження є структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.).

Хронологічні межі дослідження визначені періодом від 13 листопада 1918 р. по листопад 1920 р. Вихідним рубежем дослідження слід вважати початок повстання проти гетьманату П. Скоропадського й утворенням

колегіального революційного органу влади – Директорії. Втрата влади Директорією та її урядом внаслідок остаточного захоплення території УНР більшовиками, ліквідація місцевих органів влади УНР доби Директорії визначило кінцеву межу досліджуваної роботи.

Територіальні рамки дослідження визначені відповідно до розгляду дисертаційної проблеми та включають у себе адміністративно-територіальний поділ території Наддніпрянської України у відповідний період. Основну територію дослідження окреслено етнічними кордонами України, яка була обмежена перебуванням центральних органів державної влади та органами місцевого самоврядування з лютого 1919 р. по листопад 1920 р.

Зв'язок наукового дослідження з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконувалось у рамках науково-дослідної теми кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного університету імені Михайла Коцюбинського «Теоретико-методологічні та практичні аспекти публічного управління суспільними процесами в Україні» (0122U000282).

Мета дослідження полягає в здійсненні комплексного дослідження співвідношення та взаємодії гілок державної влади, органів місцевого самоврядування та організації державно-управлінської діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування всіх рівнів періоду Директорії Української Народної Республіки.

Відповідно до поставленої мети, було поставлено наступні **завдання дисертаційного дослідження:**

— проаналізувати сучасні підходи до вивчення структури центральної влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії Української Народної Республіки в наукових дослідженнях;

— визначити й обґрунтувати основні методологічні та теоретичні підходи до аналізу предмета дисертаційного дослідження;

— розкрити структуру органів законодавчої та виконавчої влади доби Директорії УНР;

— проаналізувати організаційно-правовий статус вищих та центральних органів державної влади та особливості організації їх управлінської діяльності в період другої Української Народної Республіки;

— виявити основні внутрішні та зовнішні чинники впливу на формування органів законодавчої та виконавчої влади доби Директорії та організацію їх державно-управлінської діяльності;

— показати етапи реформування органів місцевого самоврядування доби Директорії УНР та проаналізувати організаційно-правовий статус та повноваження волостних, повітових та губернських комісарів як системи місцевих органів виконавчої влади;

— визначити подальші перспективи дослідження співвідношення та взаємодії гілок державної влади та органів місцевого самоврядування, організації їх державно-управлінської діяльності періоду Директорії Української Народної Республіки.

Методи дослідження. При написанні дисертаційного дослідження автором використано синергетичний підхід, що полягав у використанні методології сучасної науки у сфері публічного управління та адміністрування, а також методів дослідження, які є характерними для історії, політології, юриспруденції. Розглядаючи державне управління, як явище об'єктивного соціального світу, застосовано філософські, соціологічні та спеціальні методологічні рівні наукового дослідження: системний підхід, структурно-функціональний аналіз, порівняльно-історичний та порівняльно-правові методи. Використано методи тлумачення правових норм, кількісного та якісного аналізу документів.

Використання цих методів дало можливість об'єктивно та повно дослідити структуру та організацію державного управління в період Директорії УНР.

Наукова новизна дисертації дослідження полягає у тому, що:

— *уперше* в теорії та історії державного управління як складової науки у сфері публічного управління та адміністрування проведено комплексне

дослідження структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.), досліджено структуру вищих, центральних органів влади та органів місцевого самоврядування Української Народної Республіки доби Директорії як системи публічного адміністрування цього періоду; на основі наукових доробків вітчизняних та зарубіжних дослідників, аналізу нормативно-правової бази діяльності Директорії, а не особистісного ставлення до голів Директорії В. Винниченка та С. Петлюри, *розширено* знання щодо бачення тодішньою владою моделі державного устрою держави, шляхів виходу зі складної внутрішньополітичної та зовнішньополітичної кризи, напрямків реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; *доповнено* сучасні підходи щодо бачення місця Директорії Української Народної Республіки в державотворчих процесах України, знання щодо організаційно-правового статусу вищих, центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби другої УНР; *узагальнено* наукові знання щодо організаційно-правового статусу та організації управлінської діяльності Директорії, Ради Народних Міністрів та Конгресу Трудового народу України; *з'ясовано* особливості нормотворчої діяльності центральних органів влади Української Народної Республіки; проаналізовано вплив Директорії УНР як тимчасового революційного органу державної влади на центральні органи державної влади; *показано* порушення системи публічного адміністрування в УНР доби Директорії через відсутність чіткого розподілу повноважень та координації між центральними органами влади, протиріччями між військовими та цивільними адміністраціями; *з'ясовано* особливості трансформації розуміння політичною та державною елітою системи організації центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, що завершилося розробкою нової Конституції республіки як конституційної основи нової структури влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки дисертаційного дослідження можна використовувати у формуванні загальної

історії державного управління України, при викладанні навчальних курсів з історії публічної служби України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, історії України, історії держави та права України. Матеріали дисертації можна використовувати при написанні узагальнюючих праць з історії державного управління та історії держави і права України, а також при підготовці відповідних розділів підручників та навчально-методичних посібників.

Висновки дисертаційного дослідження становлять науково-теоретичний та практичний інтерес, можуть використовуватися в науково-дослідній та освітній діяльності.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Положення і висновки дослідження оприлюднені на таких наукових заходах: ХХХ Вінницькій всеукраїнській науково-історичній краєзнавчій конференції «Вінниччина: минуле та сьогодення. Краєзнавчі дослідження. До 100 – річчя української революції» (м. Вінниця, 26 вересня 2019 р.), круглому столі «Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди» (м. Вінниця, 23 червня 2022 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Стратегічні пріоритети розвитку науки, освіти та суспільства» (м. Полтава, 22 червня 2022 р.). Також підготовлено тези, публікації та розробка уроку, що опубліковані в номерах журналів Грааль науки. 2021. № 9 та Грааль науки. 2021. № 5, Публічне управління і право: історія, теорія, практика 2021. № 1, Публічне управління і право: історія, теорія, практика 2022. № 2, Вісник науково-методичних досліджень Вінницького гуманітарно-педагогічного коледжу. 2020. Вип. 1.

Публікації. Основні положення дисертації вміщено автором у п'яти опублікованих статтях у виданнях з переліку наукових фахових видань України (категорія Б) з спеціальності 281 Державне управління (чотирьох одноосібних та однієї у співавторстві) та спеціальності 032 Історія та археологія (однієї у співавторстві).

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу та трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновку, списку використаної літератури. Повний обсяг дисертації становить 238 сторінок, список використаних джерел та літератури нараховує 380 позицій.

РОЗДІЛ 1. Історіографія, джерела та теоретико-методологічні засади дослідження.

1.1. Питання структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР у наукових дослідженнях.

З проголошенням незалежності нашої держави в 1991 р. зріс інтерес українських істориків держави та права, а також науковців публічного управління та адміністрування до історії розвитку та становлення української державності. Розпочався новий етап у дослідженні подій Української революції 1917 – 1920 р., що було зумовлено із доступом українських науковців до архівів, які були засекречені в період радянської окупації території України. Також українські дослідники отримали доступ до наукових досліджень української діаспори відповідного періоду.

Із залученням відповідного масиву наукових праць української діаспори, нових архівних даних почалося переосмислення української революції 1917 – 1920 рр. Активно почали публікуватися наукові праці, дисертаційні дослідження як на історичну тематику, так із історії держави та права. У 2015 р. у дисертаційному дослідженні М. Чубата доводить, що потрібно вилучити з дослідження Української революції 1917 – 1920 р. штучно створену радянську маріонеткову державу УРСР, бо вона не є правонаступницею УНР, а створювалася за зразком радянського державотворення й мала іншу соціальну базу. Її потрібно розглядати в контексті історії Росії [361, с. 12, 335, с. 6]. З відповідними висновками М. Чубатої дисертант погоджується, тому що Українська революція за своїм характером була національно-демократичною. Політична еліта, яка керувала відповідними процесами, намагалася поєднати відродження української держави із проведенням внутрішніх реформ для громадян Української Народної Республіки. Створення своєї держави підтримували як селянство, так і національна еліта.

Проблематика Української революції має широку історіографічну базу, але досліджувана проблематика знайшла часткове відображення в зарубіжній, радянській та українській історіографії. У 2018 р. науковою бібліотекою імені

В. І. Вернадського видано бібліографічне видання «Українська-революція і державність: (1917 – 1921 рр.)». Відповідне видання – це продовження попереднього за 2001 р., у яке було включено монографії, дисертації, наукові статті, збірники та інше. Періоду Директорії на 2018 р. присвячено тисяча вісімдесят вісім наукових праць [335, с. 461-565]. Практично більша частина праць історичного характеру.

Одразу по закінченню Української революції, політична еліта та державні службовці, які брали участь у процесах національно-демократичної революції, почали опубліковувати свої наукові праці: М. Грушевський, П. Христюк, О. Шульгина, Д. Дорошенко, В. Винниченко, І. Мазепа, у яких містяться дані щодо політичних процесів, які відбувалися на території УНР, власні висновки щодо програшу державотворчого процесу. Висновки, які наводилися щодо відповідних подій як політичної, так і національної еліти того періоду, заполітизовані й мають суб'єктивний характер, тому потребують критичного ставлення до них [108, 25, 24, 369, 198].

Однією із перших праць, присвячених Українській революції, у якій частково прописувалася взаємодія органів державної влади та організація державної служби, зробив В. Винниченко. У період національно-демократичної революції він був на ключових державних посадах. У період Центральної Ради здійснював керівництво Генеральним Секретаріатом, а в період Української Народної Республіки доби Директорії був головою Директорії. Намагався окреслити основні проблеми формування органів державної влади, політичні розбіжності в розбудові органів влади між державними службовцями та проблеми розмежування повноважень центральних органів влади [25, 24].

Однією із вагомих праць періоду української революції займає праця «Україна в огні і бурі революції» І. Мазепа. Автор довгий час перебував на керівній посаді голови уряду, а також до свого призначення на посаду прем'єр-міністра обіймав посаду міністра внутрішніх справ. У своїй праці висвітлює основні прорахунки у творенні органів державної влади, наводить значну кількість документів, які видавалися політичними партіями. Охарактеризовано

«Кам'янецьку добу УНР». Однією із причин втрату Директорією своєї держави вважав невідповідні державні службовці та невелика кількість національно-свідомих проукраїнських політичних сил [198].

М. Шаповал та П. Христюк у своїх працях проаналізували події 1917 – 1920 р., досить поверхнево висвітлювали їх не з точки зору державного управління, а зі своєї. П. Христюк у певний період виконував обов'язки міністра внутрішніх справ, у свої поглядах входив до партії УПСР. Стверджував, що його політична сила не несе відповідальності за події, що відбувалися в республіці. Аргументувалося це все тим, що його політична сила не мала впливу на внутрішню політику центральних органів влади. М. Шаповал доводить, що Директорія, як орган верховної влади, утратила свої повноваження ще в листопаді 1919 р. УНР як республіка, за його висновками, також припинила своє існування. Наукові праці державних службовців, які брали участь у розбудові органів державної влади, політизовані. Це пов'язано із тим, що події висвітлювали з позиції своєї політичної сили, тому потрібно критично відноситися до матеріалу, поданого в перших дослідників української революції [348, 349, 364, 362].

С. Шелухін – український правник, який у своїй науковій праці «Петлюрівці в світі права» негативно ставиться до державницької діяльності С. Петлюри, називаючи його єдиноособовим диктатором, який скасував закон від 28 січня 1919 р., що пов'язано було із прийняттям постанови від 15 листопада 1919 р., коли вся влада перейшла до рук С. Петлюри – Головного Отамана та Голови Директорії [366].

О. Назарук у своїй праці «Рік на Великій Україні» подає відносини Директорії з опозицією, яка діяла в період перебування Директорії в Кам'янці-Подільському [221].

У 60-х роках ХХ століття вийшло семитомне дослідження М. Стахова, присвячене Директорії. Наукове дослідження охоплює всі сфери діяльності Української Народної Республіки доби Директорії. Праця базувалася на документах, які були доступні за кордоном. У ній не приділялася увага

організації державного управління та роботі державних органів. Роботу державних органів показано фрагментарно та з історичної точки зору. Проаналізував політичну боротьбу між партіями та політичною елітою [303, 305, 306, 307, 308, 302, 304].

Українські історики, які діяли за кордоном, велику увагу у своїх працях приділяли повстанням проти Директорії, які очолювали В. Оскілко та П. Болбочан. Серед науковців, що подавали інформацію про повстанців, були діячі, які безпосередньо працювали в державних установах Б. Мартос, М. Ковалевський [130, 152].

Фрагментарно показано роботу центральних органів влади в працях істориків української діаспори, а саме: О. Субтельного, Н. Полонська-Василенко, Д. Дорошенка [86, 259, 312].

Радянські дослідники, які висвітлювали процеси Української революції, видавалася з позиції марксистсько-ленінської ідеології. Формуватися вона почала у 30-х роках ХХ ст. на працях Й. Сталіна та В. Леніна. Було оприлюднена концепція, з позиції якої розглядалася Українська революція. У ній зазначалося, що революція, яка відбувалася на території України, була антинародна та буржуазно-націоналістична. Органи державної влади доби Директорії називалися буржуазно-націоналістичними організаціями. Зазначалося, що трудове населення УНР було очолюване більшовицькими партіями, які вели війну проти буржуазії. Радянські дослідники прославляли більшовицьку політику, а Директорію розглядали винятково з позиції антинародної. Що стосується органів місцевого самоврядування, то розглядали виключно діяльність органів радянського самоврядування, які були утворенні більшовицькою Росією. Нормативно-правова база, що відносилася до регламентації державно-управлінської діяльності та структури органів державної влади доби Директорії не була доступною для радянських істориків. Питаннями української революції 1917 – 1920 р. займалися наступні науковці: В. Солдатенко, О. Замлинський, Ю. Кондуфура, М Рубач, І. Лакіза, М. Попов, П. Гурчев, Л. Потарикіна, П. Тригуба, І. Курас [285, 163, 261, 62, 281, 7, 265].

Із відкриттям архівів почався новий етап у дослідженні Української революції. За невеликий проміжок часу було опубліковано великий масив наукової літератури, присвячений українській революції.

Особливе місце серед них займають захищені докторські та кандидатські дисертації, у яких фрагментарно описується робота органів державної влади періоду Директорії УНР. У наукових виданнях подається інформація української революції наступного змісту: законодавство у сфері державного будівництва, діяльність органів виконавчої діяльності, характеристика розроблених конституцій у період діяльності Директорії, державотворчі процеси у наддніпрянській Україні, взаємини ЗУНР і УНР, формування органів місцевого самоврядування, давалася характеристика різних міністерств періоду української революції, висвітлювалася інформація щодо відновлення інституцій УНР у період перебування органів державної влади у Кам'янці-Подільському. У наукових виданнях давалася характеристика державотворчого характеру з позиції історії та права. Слід відзначити наступних науковців: Н. Стецюк, В. Лозового, М. Чубата, М. Лазарович, В. Капелюшний, В. Землянська, Н. Єфремова, О. Грибенко, О. Вітюк, Є. Дурнов, Д. Лебедев, Я. Шинкарук, М. Стопчак, В. Гутковський, О. Богуславський, В. Ромащенко, Ж. Мина, В. Гоцуляк, М. Ковальчук, Р. Тимченко, В. Пилипів, Н. Бондар, М. Яцюк, Я. Попенко, Ю. Митрофаненко, Р. Панасюк, Бетлій [309, 361, 147, 150, 139, 114, 54, 33, 23, 111, 186, 367, 311, 63, 14, 284, 206, 161, 53, 153, 323, 244, 8, 380, 260, 208, 239, 8].

У другій половині 90-х початок 2000 рр. ХХ ст. науковці почали досліджувати державницьку діяльність під час української революції: Д. Яневський, О. Галенко, Ю. Павленка, Ю. Храмова, які одні із перших почали аналізувати діяльність органів державної влади. Наукова праця Ю. Павленка та Ю. Храмова «Українська державність 1917 – 1919 рр. (історико-генетичний аналіз)». Розділ, що присвячувався Директорії, подавався на матеріалах В. Винниченка. Діяльність Директорії аналізувався в негативному аспекті [236].

Науковці сьогодення, які показують діяльність Директорії, мають різні погляди, щодо діяльності державного органу та механізм його утворення. Слід відзначити наступних дослідників: В. Верстюка, В. Солдатенка, О. Рєєнта, В. Яблонського, Д. Яневського, Р. Васковського, К. Чорної, Є. Романенка, М. Назаренко, О. Лазора, О. Яременка та інші. Історики виносять на перший план відносини між С. Петлюрою та В. Винниченком, що позначилося на розбудові державних органів влади. Вони мали різні погляди на модель державного устрою та пошуку союзників, які б допомогли в утвердженні української держави. Суперництво призвело до формування двох політичних таборів, що стало причиною втрати української державності [277, 298, 373, 276, 278, 277, 18, 19, 20, 357, 359, 358, 283, 282, 378, 379, 182, 183, 184, 219].

На початку 90-х років ХХ ст. вийшла праця О. та М. Копиленків «Держава і право України 1917 – 1920». Автори на основі мемуарів державних службовців та очевидців подій Української революції дали правовий аналіз утворення органів державної влади. У дослідженні було присвячено увагу Директорії, Конгресу Трудового народу України, організації державної влади на місцях та законодавчій діяльності Директорії. Зазначено, що Директорія мала великий вплив на органи виконавчої влади [158].

На початку 20-х років ХХІ ст. вийшла монографія Д. Яневського «Політичні системи 1917-1920 років: спроби творення та причини поразки». У монографії розглянуто чинники, які вплинули на крах розбудови органів державної влади 1918 – 1920 р. УНР доби Директорії. Події Української революції подавались через призму формування політичної системи в період революції [375].

Д. Яневський та О. і М. Копиленки називають Директорію органом, який діяв без чітко окреслених повноважень і називають його самочинним та нелегітимним [375, 158].

У цей період також була опублікована монографія О. Мироненка «Витоки українського конституалізму 1917 – 1920 рр. Теоретико методологічний аспект». У монографії проаналізовано нормативно-правові

документи конституційного характеру доби Директорії УНР. Показано складний процес їх прийняття та розроблення. Охарактеризовані наступні конституційні акти: «Про Державну Народну Раду», «Про тимчасове Верховне управління та та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Аналіз відповідних документів показав прагнення українського суспільства та політичної верхівки до власної державності. Показано, як відбувалося створення органів державної влади та розмежування повноважень між ними.

В. Яблонський у своєму дослідженні «Від влади п'ятох до диктатури одного: історико-правовий аналіз Директорія УНР», показано трансформацію центрального органу з тимчасового, революційного, колегіального у державну інституцію, що була представлена однією особою С. Петлюри [373].

Інститут історії НАН України видав наукову працю «Нариси історії Української революції 1917 – 1920 років», у якому зібраний фактичний матеріал з історії Української революції. У другому томі подана інформація про діяльність органів центральної влади та місцевого самоврядування. Інформація подана з історичної точки зору [227].

Слід відзначити наукову працю П. Гай-Нижника та О. Лейберова «УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918 – 1919 рр.)», у якій подана інформація щодо розбудови органів державної влади на початковому етапі та аналіз перетворення Директорії, як колегіального органу, на диктатуру Головного Отамана С. Петлюра [47].

Також П. Гай-Нижник опубліковував ряд наукових статей щодо окремих моментів державотворення Директорії УНР та взаємини між УНР та ЗУНР. Проаналізував позиції політичних сил щодо запровадження «трудового принципу» на території республіки. Показав проблеми взаємовідносин між органом верховної влади та виконавчої влади. З веденням постійних бойових дій не було розділено повноваження між Директорією та органом виконавчої влади, що призводило до втручання в роботу уряду, до таких висновків приходить П. Гай-Нижник. Показано значення органів місцевого самоврядування для втілення ідеї народовладдя [38, 39, 47, 37, 46, 51].

Ю. Митрофаненко у своїй дисертації та наукових статтях проаналізував вплив «отаманщини» на державотворчі процеси УНР доби Директорії. Зазначено, що політичні лідери Директорії наділяли отаманів великими повноваженнями у сфері судової, цивільної, військової влади. Надання отаманам необмежених повноважень, нечітка державницька позиція державних службовців перетворили добровольчі збройні формування на специфічну систему влади, яка утворювалася на місцях, це не дало змоги вводити централізовані органи місцевого самоврядування [208].

У наукових працях Р. Панасюк охарактеризував вплив діяльності Українського Національного Союзу на приход до влади Директорії. УНС створювався як опозиційний орган до влади П. Скоропадського. Показано, що цей орган мав розширену мережу філій, які діяли по всій території Української держави. Займався українізацією та демократизацією суспільного ладу Української держави. З утворенням Директорії та поваленням влади П. Скоропадського УНС не було надано ніяких політичних прав. Вплив на політичні процеси у республіці та формування органів державної влади УНС участі не брав [239].

Б. Тищик у статті «До питання про маловідомий проєкт Конституції Української Народної Республіки 1920 р.» стверджує, що утворена в січні 1920 р. Українська Національна Рада, у документах зустрічається назва Всеукраїнська Національна Рада, називає її колегіальним представницьким органом, який мав статус «передпарламенту». Колегіальний орган висунув кілька вимог до центральних органів влади: по-перше, розпустити Директорію та органи виконавчої влади й терміново скликати парламент; по-друге, сформувати комісію з розроблення основного закону держави «Конституції». Всеукраїнська Національна Рада здійснювала тиск на центральні органи влади та виконувала роль опозиції [324].

Слід виділити дисертацію В. Благовісного «Організаційно-правові засади діяльності урядів «першої» та «другої» УНР», у якій проаналізовано роботу Ради Народних Міністрів у системі органів державної влади та

управління. Дослідник показав основні проблеми в роботі органу виконавчої влади доби Директорії УНР. Показано, що не було розмежовано повноваження між органами центральної влади. Не прописувався механізм взаємодії органу виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Дослідник опублікував ряд наукових статей, у яких визначав компетенцію повноважень уряду на завершальному етапі розбудови існування Директорії УНР [11].

У працях наступних дослідників опосередковано розглянуто державотворчу діяльність Директорії. О. Реснт показав не лише внутрішнє становище республіки, а що було зроблено для стабілізації ситуації та виходу із кризи. [276]. М. Михайленко та В. Довбня досліджували формування правоохоронних органів УНР доби Директорії [101]. В. Рум'янцев показав форму державного устрою в період існування Директорії [288]. В. Землянська – формування судової системи в республіці [139].

Також слід відзначити науковців, які у своїх публікаціях розглядали окремо органи державної діяльності. О. Малюта опублікувала статтю, присвячену Конгресу Трудового народу України, де розглянула процес скликання державного органу та його значення в історії України. Дослідник подала в статті майже повний перелік депутатів, які прибули на відкриття державного органу [200].

О. Павлишен у своїх статтях висвітлив питання комісій КТНУ та діяльності Української Національної Ради в Кам'янці-Подільському. Було зібрано фактичний матеріал і подано з історичної точки зору про діяльність комісії, їх слід в історії Української революції. Подано детальний список членів комісій. Зазначено, що найефективнішою комісією була освітня, яка підготувала ряд важливих законопроектів в галузі освіти. Проаналізовано діяльність Української Національної Ради, яка утворилася як опозиція до Директорії й мала вагомий вплив на роботу органів державної влади. Під тиском Національної Ради утворено комісії з розроблення основного закону республіки – Конституції [237, 238].

Висновок. Історіографія дисертаційного дослідження є різноманітною, її можна класифікувати на кілька груп: перша група – праці учасників Української революції. До них можна віднести як свідків тих подій, так і державних службовців, які брали безпосередню участь у розбудові органів державної влади. Відповідній групі наукових праць характерне не аналіз нормативно-правової бази, а особистісне ставлення до політичної еліти. Друга група – радянська історіографія, їй характерний аналіз подій через марксистсько-ленінську ідеологію. Науковці називали органи державної влади буржуазно-націоналістичними організаціями. Розглядали винятково більшовицькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, ігноруючи прагнення українського народу до створення своєї держави. Третя група – сучасні українські дослідники, які активно займаються висвітленням Української революції 1918-1920 р. До них можна віднести академічні видання, монографії, брошури, підручники, дисертації, які в повній мірі розкривають суть Української революції, але не питання структури органів державної влади та державно-управлінської діяльності УНР доби Директорії. Значна кількість дослідників намагалися розібратися із органами державної влади, які утворювалися з приходом до влади Директорії. Усі наукові праці, які були опубліковані фрагментарно, поверхнево показували структуру та роботу органів центральної влади. Комплексного аналізу структури та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР не має, а розглядалися побіжно й поверхнево з історичної точки зору. Автор вирішив зробити системний аналіз структури органів центральної влади та органів місцевого самоврядування.

1.2. Джерельна база.

З проголошенням незалежності та прийняттям Конституції України було закріплено структуру, модель та вертикаль органів державної влади. Почався новий етап української державності в історії України. Розпочалося активне дослідження історії розвитку та розбудови органів державної влади в період Української революції 1917 – 1920 р. Цікавість українських науковців до цієї теми було зумовлено відкриттям українських архівів, що пов'язано було із доступом до матеріалів Української революції. Джерельна база дисертації становить широкий комплекс різноманітних документів та матеріалів, які можна розділити та класифікувати за наступними групами:

1. нормативно-правові документи політико-правового характеру;
2. архівні матеріали;
3. збірники документів;
4. мемуари;
5. періодичні видання.

До першої групи джерел відносяться офіційні документи органів державної влади Української Народної Республіки доби Директорії, а саме ухвалені Директорією, органами виконавчої влади Радою народних міністрів, Трудовим конгресом, а також створеним у 1920 р. Цивільним управлінням. Особливе місце займають документи конституційного характеру, зокрема Декларація від 26 грудня 1918 р., відповідно якої мав скликатися Конгрес Трудового народу України для вирішення соціальних, економічних, політичних питань. Він затвердила встановлення у республіці «трудовий принцип», де вся повнота влади передавалася трудовому населенню. Також слід відзначити такі документи: «Постанова про звільнення урядовців всіх відомств, призначених за часів Гетьманщини», «Інструкція до виборів Трудового конгресу», «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів та порядок утворення законів та про форми і порядок їх оголошення», закон у перехідний період описав механізм затвердження законів та хто мав право їх видавати й затверджувати. «Земельний закон» утворив земельні управи, що діяли при

органах місцевого самоврядування. Універсал Директорії про злуку УНР та ЗУНР, відповідно якого відбулося об'єднання двох держав в одну. Це відбулося тільки де-юре, але розбудова та створення однієї вертикалі влади, щоб ефективно управляти державою, не відбулися [74, с. 391, 395, 406, 413, 425, 441, 465, 467, 517, 548, 552, 676, 679].

Документи, що узаконили й регламентували вертикаль державної влади, було прийнято на сесії Трудового конгресу, а саме: «Універсал Трудового конгресу» та «Закон про форму української влади», ухвалений Конгресом Трудового народу України [74, с. 465, 467].

Усі інші нормативно-правові документи приймалися для вирішення негайних питань у державі й були лише доповненням до попередніх документів.

Радою Народних Міністрів прийнято «Статут Всеукраїнського союзу земств (народних рад)», також ухвалено доповнення до «Тимчасового закону про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці». У серпні 1919 р. було прийнято виконавчим органом «Декларацію уряду», відповідно до якої мав скликатися законодавчий орган, також було змінено курс розбудови держави, за основу взято європейську модель розвитку. У парламент мали обиратися всі громадяни держави без обмежень за національністю, віросповіданням, а також статі. Також було розроблено «Тимчасовий статут Ради Народних Міністрів Директорії УНР», «Розпорядження голови Директорії С. Петлюри голові РНМ І. Мазепі та головному уповноваженому від уряду УНР в Кам'янці-на-Поділлі І. Огієнку про необхідність створення при Раді Народних Міністрів особливої державної комісії для вироблення законопроектів статутів та інструкцій, які б охоплювали все державне керівництво Республікою». Закон «Про Цивільне управління при головній команді військ УНР», Закон «Про встановлення цивільних прифронтових комісарів уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних з ними військових груп», «Регулямін (Статут) міністерств УНР», «Закон про штати управління Директорії Української Народної Республіки», «Статут управління

Голови Директорії та Головного Отамана війська та флоту УНР». Усі закони, постанови, розпорядження, що затверджувалися, було пов'язано із військовим станом і намаганням вирішити проблеми, які накопичилися із перших днів існування Директорії, а саме регламентування повноважень та взаємодій між органами державної влади та побудови ефективної вертикалі державної влади. Особливе місце серед нормативно-правових актів конституційного характеру займає «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР», «Закон про Державну Народну Раду Української Народної Республіки», які чітко регламентували та прописували правовий статус органів державної влади та їх компетенції. Було обмежено вплив Директорії на законодавчу діяльність республіки, хоча нормативно-правові акти не набули чинності, але залишили помітний слід в українському державотворчому процесі й показали наміри українських політиків побудувати правову державу з розмежованими повноваженнями між органами влади [122, 129].

До другої групи джерел можна віднести архівні матеріали – Центральний державний архів вищих органів влади та управління (ЦДАВО України). Особливе місце займають фонди: 1429 – Канцелярія Директорії УНР; 1065 – Рада Народних Міністрів; 1092 – Міністерство Внутрішніх справ; 1062 – Директорія УНР.

У фонді 1429 містяться універсали, відозви, декларації, постанови, накази Директорії, що прописували повноваження та компетенції органів державної влади. Зберігаються звіти діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Містяться положення про управління Голови Директорії та Головного отамана, а також статут до нього [225, 341].

Особливе місце займають журнали засідання Директорії, де прописувалися та велися протоколи їх засідань, тому можна проаналізувати питання, що розглядалися на зібраннях. Можна прочитати та ознайомитися із регуляміном (статутом) Директорії УНР, що прописав повноваження членів Директорії та їх обов'язки, а також вплив на орган виконавчої влади і яку кількість уряду вони призначали. Статут був прийнятий у той час, коли

Ф. Швець та А. Макаренко виїхали за кордон, і всі повноваження перейшли до Головного Отамана. У фонді є матеріали, які показують взаємодію канцелярії Директорії із іншими державними установами.

1065 – Рада Народних Міністрів у фонді знаходяться документи, що стосуються діяльності органу виконавчої влади Доби Директорії. Особливе місце займають Декларації. Вони відображали прерогативи органу виконавчої влади й подальшу діяльність уряду. Майже кожен новий склад уряду видавав свою Декларацію, чим окреслював плани своєї роботи, що призводило до зміни курсу республіки. У фондах містяться журнали засідання уряду, їх протоколи, а також списки й особові справи урядовців. Використано в дисертаційному дослідженні статuti та регуляміни РНМ, відповідні документи ніде більше не були опубліковані. Містяться пояснювальні записки до законопроектів та постанов, а особливу цінність становлять записки, що стосувалися розмежування повноважень між різними гілками влади та органами влади [117, 118, 103].

Відповідні документи дозволяють краще зрозуміти політичне життя республіки та політико-правові перипетії між різними органами влади. Вони показують діяльність уряду та Директорії у сфері розбудови та становлення держави, політичну боротьбу різних політичних сил за владу в республіці. Архівні матеріали дозволяють оцінити характер державотворчої боротьби за владу Директорії в особі С. Петлюри, висвітлюють правовий статус органів державної влади.

Також містяться матеріали щодо діяльності та побудови органів місцевого самоврядування, які знаходяться у фонді 1092 – Міністерство внутрішніх справ. Формування та розбудову органів місцевого самоврядування було поставлено на відповідне міністерство, яке здійснювало відповідний контроль. До нас дійшли звіти комісарів усіх рівнів, а також інструкції щодо здійснення урядової політики на місцях [102, 125, 131].

Архівні матеріали показували взаємодію органів державної влади між собою та впровадження відповідних інструкцій та урядової політики через органи місцевого самоврядування на відповідних територіях.

Третя група джерел стосується документальних збірників. Одними із перших, хто започаткував видання документальних збірників, присвячених Українській революції 1917 – 1920 рр., були історики української діаспори. У збірниках міститься значний перелік джерел, які є структуровані за тематикою та хронологією. Особливе місце займають наступні видання: «Конституційні акти України 1917 – 1920 рр. Невідомі конституції України»; Костів К. «Конституційні акти відновленої Української держави 1917 – 1919 років і їхня політико-державна якість»; «Основи конституції УНР» та інші [374, 139, 135].

До документальних джерел можна віднести «Літопис української революції. Документи й матеріали до історії української революції», що складається із трьох томів. Використано при написанні дисертаційного дослідження «Українська революція. Документи 1917 – 1921 років. Джерела до новітньої історії України»; «Документи трагічної історії України (1917 – 1927)» [109, 110]. Видання, що були опубліковані істориками української діаспори, містили виключно документальні матеріали, які були доступними за кордоном, що було пов'язано із неможливістю доступу до українських архівів, які були підконтрольні радянській владі.

У 1983 р. колективом українських авторів, до яких увійшли як історики української діаспори, так і сучасні дослідники історії, було підготовлено й опубліковано в трьох томах «Українська суспільно-політична думка в ХХ столітті: Документи і матеріали» [336]. Для нас цікавим є перший том, у якому містяться програмні документи політичних партій, рішення Конгресу Трудового народу України, а також ставлення членів органів публічної влади до ситуації, що відбувалася на території республіки.

У роки незалежності було видано двотомне видання «Директорії, Рада Народних Міністрів Української Народної республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр: Документи і матеріали» [73, 74]. До збірника увійшли

журнали засідань Директорії, Ради Народних Міністрів, Кабінету Народних Міністрів, Ради Комісарів З цих матеріалів, що були опубліковані в збірнику, можна побачити, які саме питання розглядалися органами публічної влади УНР. Журнали засідань показують проблеми організації та повноваження центральних органів влади УНР доби Директорії. До збірника увійшли декларації органів виконавчої влади, а також Директорії та основні нормативно-правові документи конституційного характеру, що регламентували структуру, повноваження органів центральної влади та місцевого самоврядування [74, с. 676, 679].

У 2019 р. колективом авторів було підготовлено збірник матеріалів «Директорія УНР у Вінниці у грудні 1918 р.: документи і матеріали», до якого включено накази, розпорядження Директорії в перший місяць становлення центральної влади, а також утвердження влади УНР на Поділлі. До збірника включено регіональну періодику та свідчення учасників подій про діяльність органів місцевого самоврядування [72].

Наступну групу джерел, що було використано при написанні дисертаційного дослідження складають мемуари та щоденники членів органів державної влади та політичних діячів, які брали активну участь у формуванні та розбудові як центральних органів, так і органів місцевого самоврядування.

Особливе місце займають праці П. Христюка, І Мазепи, В. Винниченка [25, 25, 198, 348, 349], у спогадах яких наведені оригінальні тексти нормативно-правових документів, що приймалися на засіданнях органів державної влади та показували, як відбувалося організація та структура публічної влади. Мемуаристи описували своє ставлення до політичної еліти та органів влади, чим демонстрували своє ставлення до тогочасних подій українського державотворення. Потрібно відмітити, що із включенням в мемуари законодавчих документів органів влади, збільшується цінність мемуарів та розширюється джерельна база дисертаційного дослідження.

Мемуари та щоденники громадських діячів, державних службовців, членів політичних партій, які брали участь у творенні української держави та

органів державної влади містять свої думки та роздуми щодо подій, які відбувалися в період української революції. Вони відображають ставлення суспільства, а також їх особисте ставлення до діяльності Директорії та здійснення нею політики формування вертикалі органів державної влади. Особливе місце містять спогади М. Галагана [59], Д. Дорошенка [108], В. Андрієвського [6], М. Шаповала [364], М. Омеляновича-Павленка [233], Є. Коновальця [155], Д. Донцова [105], Є. Чикаленка [356], Б. Мартоса [202], К. Ковалевського [130] та інших, які дають можливість поглянути на роботу центральних органів влади, а також їхнє ставлення до процесів українського державотворення. Мемуаристи показали ставлення громадян республіки до політичних процесів, що відбувалися на території республіки.

До п'ятої групи джерел слід віднести періодичні видання, що видавалися політичними партіями, органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Відповідні періодичні видання стали однією із частин нормативної бази дисертаційного дослідження.

У період державницької діяльності Директорії до урядових видань відносилися такі: «Вістник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки», «Вістник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки», «Вістник Української Народної Республіки» та «Вістник Цивільного Управління при головній команді військ УНР». В урядових виданнях опубліковувалися закони, розпорядження, постанови, інструкції, статuti та інші нормативно-правові документи центральних та місцевих органів влади. В останні місяці діяльності органів влади було засновано урядове видання «Вістник Цивільного Управління при головній команді військ УНР», що регламентував повноваження, органів місцевого самоврядування. За період діяльності Цивільного Управління було опубліковано 5 номерів видання, де повністю прописувався процес становлення та відновлення органів місцевого самоврядування [130, 146, 145, 123].

Використано періодичні видання політичних партій та громадських організацій, що існували та діяли у період Директорії, зокрема: «Трудова

республіка» [69], «Дзвін» [68], «Українська ставка» [17], «Шлях» [353, 354, 251], «Нова громада» [119], «Стрілець» [49, 50, 51, 52], «Україна» [88, 89], «Новини» [328, 329, 330, 331], у яких опубліковувалися рішення проектів законів, відозви, звіти діяльності центральних органів влади. У «Трудовій республіці» подано інформацію щодо діяльності Конгресу Трудового народу України, а також їх комісії, що утворилися після закриття основної сесії законодавчого органу. У періодичному виданні «Шлях», що видавало товариство «Просвіта», дійшли до нас звіти та засідання органів місцевого самоврядування, а також звіти уряду щодо їхньої діяльності. Подавалася інформація по земським зібранням на Поділлі, міським думах, повітовим управам та повітовим земельним управам. Опубліковувалися інтерв'ю з державними службовцями та їхнім баченням щодо покращення ситуації у республіці [247, 248, 250, 252, 253].

Публікації відповідних періодичних видань доповнюють документальну базу дисертаційного дослідження та показують цілісну картину діяльності як центральних органів влади, так і органів місцевого самоврядування. За допомогою періодичних видань, що видавали політичні партії, можна зробити порівняльний аналіз програмних документів різних політичних сил. Нами була спроба зробити політичний аналіз принципів організації державного управління та державницької діяльності центральних органів влади за допомогою урядової періодики.

Висновок. Дисертантом використана різноманітна джерельна база, яку за своїм змістом можна класифікувати за наступними групами: перша група – нормативно-правові документи політико-правового характеру; друга – архівні матеріали; третя – збірники документів; четверта – мемуари; п'ята – періодичні видання. Використано законодавчі акти Директорії, декларації, постанови, інструкції, документи органів державної влади, матеріали періодичних видань, мемуарні твори, свідками яких були державні службовці. За допомогою великого масиву джерельної бази розкрито предмет та об'єкт дисертаційного дослідження. Здійснено комплексний аналіз структури та державно-

управлінської діяльності УНР доби Директорії. Визначено структуру центральних органів влади та еволюцію становлення органів місцевого самоврядування. Джерельна база дисертаційного дослідження є достатньою для розкриття теми дисертації. Частину джерел введено в науковий обіг вперше.

1.3. Теоретичні та методологічні основи дослідження.

З отриманням незалежності України, збройною агресією Російської Федерації 2014 р. та повномасштабним вторгненням збройних сил Росії від 24 лютого 2022 р., у дослідників історії держави і права та процесів становлення вітчизняної системи публічного управління зріс інтерес до Української революції 1917 – 1920 р., а саме функціонування та формування органів державної влади в умовах військового стану, який був оголошений одразу після встановлення влади Директорії. Особливе місце серед наукових доробків займають питання формування організаційних та правових засад функціонування органів публічної влади, специфіка становлення системи органів центральної, місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, системи державного адміністрування доби Директорії УНР. Формування вертикалі влади відбувалося в складних зовнішньополітичних обставинах, особливо тоді, коли на території республіки перебували війська іноземних держав і не було єдності серед населення та верхівки держави.

Якщо період Гетьманату П. Скоропадського в державному будівництві запам'ятався кількома знаковими подіями, де чільне місце займає формування державної служби як професійної діяльності, то процес державотворення другої Української Народної Республіки наповнений з одного боку яскравими подіями, наприклад пошуку, загальної моделі майбутньої держави, з іншого – суттєвими недоліками.

Якщо до цього складні події та явища процесів державотворення в Україні розглядалися переважно істориками та представниками юриспруденції, то автор цього дослідження поставив за мету дослідити особливості функціонування системи публічної влади цього періоду з точки зору науки публічного управління та адміністрування.

Вибір методології дослідження залежав від мети та завдань, а також об'єкта та предмета дослідження. При виборі автором методів наукового пізнання застосовувався синергетичний підхід – у дослідженні поєднана методологія історії, юриспруденції, власне науки публічного управління та

адміністрування. В основі дослідження лежать принципи історизму, науковості, синтезу, об'єктивності. У роботі використовувалися як загально-логічні методи пізнання, так і спеціальні методи дослідження.

Дисертант застосовував метод абстрагування та конкретизації. Метод абстракції дозволив об'єктивно відображати властивості та характеристики досліджуваної проблематики, а конкретизації, сходження від абстрактного до конкретного, дав можливість сформулювати схеми, моделі в організації органів державної влади, а також встановити систему організації влади на місцях.

Для з'ясування всіх обставин становлення органів державної влади використано принцип *історизму*. Відповідно до якого розглядалися події та явища формування й функціонування органів влади, а також органів місцевого самоврядування через призму складності, багатогранності й суперечливості подій Української революції. Автор звертав увагу на організаційно-правову основу діяльності органів виконавчої влади, верховної влади в особі Директорії, Конгресу Трудового народу України та органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодію заради збереження державності на території Української Народної Республіки.

За допомогою принципу *науковості* розглянуто проблему встановлення органів державної влади. Вони розглядалися через проблему соціально-економічних та суспільно-політичних явищ, які відбувалися у період Української Народної Республіки доби Директорії. Взято до уваги чинники, що впливали на формування, становлення органів виконавчої влади (Ради Народних Міністрів), верховної влади (Директорії) та органів місцевого самоврядування. Окремо акцентовано увагу на органах місцевого самоврядування, що включали до себе як органи попередніх державних утворень, так і новостворені. Потрібно було визначити їхні повноваження, нормативно-правову базу діяльності, а також підтримку із боку місцевого населення [177].

Принцип *об'єктивності* включав в себе об'єктивне ставлення та неупередженість щодо закономірностей розвитку суспільного розвитку, а також

дав можливість визначити реальні можливості (матеріальну, технічну та інтелектуальну базу) органів верховної влади у впровадженні управлінських рішень на місцях. Так автор намагався встановити особливості здійснення внутрішньої політики Директорії в умовах військового стану, який був оголошений зразу після отримання нею влади. Поєднавши принципи об'єктивності та системності, нами показано формування різних гілок влади та впровадження цієї політики органами місцевого самоврядування на відповідній території. Застосування принципу наукової об'єктивності дозволить врахувати чинники, що впливали на створення, функціонування органів влади, а застосування методів індукції та дедукції – систематизувати повноваження та правовий статус органів державної влади УНР доби Директорії [177].

У роботі також використано *системно-функціональний підхід* до вивчення системи державного управління через дослідження розподілу повноважень та розмежування функцій між різними гілками влади періоду Директорії УНР. Показано розподіл функцій у нормативно-правових документах. Акцентовано увагу на дублюванні повноважень між органами державної влади. Особливо законодавчих повноважень, які покладалися на два державні органи: Директорію та Раду Народних Міністрів УНР. Автором зауважено, що ця проблема так і не була вирішена до кінця існування Української Народної Республіки. Окремо автором наголошено на дублюванні повноважень органів цивільної та військової влади на місцях. З використанням цього методу також проведено аналіз сумісності функцій органів державної влади, диференціації спеціальних повноважень, концентрації однакових повноважень у відповідних органах [177].

При дослідженні застосовано ряд методів та принципів публічного управління. Принципи публічного управління – фундаментальні базові засади, які показують загальні риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися при управлінській діяльності. Вони відображають процеси управлінської діяльності [186]. Так, за допомогою застосування *соціально-політичного принципу* досліджено участь населення в

управлінській діяльності держави. Автором акцентовано увагу на дотриманні принципу рівності осіб різної національності, рівності перед законом, гласності, врахування громадської думки. Так, було встановлено, що на початковому етапі існування держави та органів державної влади не все населення було представлене в управлінні державою. У документах, що регламентували повноваження органів влади, до управління державою допущено тільки трудові верстви суспільства, а своїх представників у владі не мали буржуазія, інтелігенція, дрібні підприємці та землевласники. І лише із серпня 1919 р. до управлінської діяльності допускалися всі верстви населення [166].

У цьому вбачаємо відхід від застосування радянських ідей формування влади та поступового запровадження принципів європейського парламентаризму. Функціонування та формування всієї вертикалі влади у період Директорії УНР розглядалося через призму наступних проблем: соціально-економічні проблеми, що виникли на місцевому рівні, постійна зміна уряду та урядової політики щодо розвитку держави, настрої населення щодо постійної невизначеності державної еліти в урядовій політиці.

У дослідженні застосовано **системно-організаційний принцип** державного управління. З його допомогою показано взаємодію та єдність органів державної влади, відповідність органів влади та їх місце в ієрархічній структурі, делегування повноваження та відповідальність за їх виконання, лінійно-функціональну побудову вертикалі управління.

З допомогою **організаційного принципу побудови апарату державного управління** (включає в себе галузеві, функціональні та територіальні принципи) досліджено розбудову державного апарату доби Директорії УНР. Так, з допомогою галузевого принципу досліджувалась розбудова вертикалі управлінської діяльності від найвищої ланки до найнижчої. За допомогою функціонального підходу показано розвиток міжгалузевих зв'язків органів влади, взаємодію між ними та зроблено аналіз чинників, які негативно впливали на взаємодію. Територіальний принцип допоміг встановити подвійне підпорядкування органів місцевого самоврядування. Подвійне підпорядкування

дозволило показати особливості функціонування органів місцевого самоврядування як у межах загального державного адміністрування, так і виділити його функції управління в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Так, автором зроблено висновки, що через відсутність реального реформування адміністративно-територіального устрою загальна структура органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування була порушена.

Інституційний метод публічного управління та адміністрування дав можливість розглядати структуру органів влади доби Директорії УНР через характеристику функцій, повноважень органів влади як окремих інституцій системи державної влади.

У дисертаційному дослідженні використовувався *системний* підхід до аналізу системи управління державою, як єдиної вертикалі державного управління. Автором було акцентовано увагу на цілісності державного апарату, структурній будові, впливі зовнішніх чинників на органи державного управління. Досліджено їх ієрархічність, детермінованість. Це дозволило розкрити основні ознаки функціонування державного апарату до відповідного історичного періоду. У даному випадку нами в окремих випадках було порівняно особливості функціонування системи органів державної влади доби Директорії із періодом УНР часів Центральної Ради, Української держави доби гетьманату П. Скоропадського, що логічно пов'язані в межах процесів становлення української державності періоду Української революції 1917 – 1920-х рр. Із застосуванням системного методу вдалося систематизувати всі дані в єдину модель державного управління в добу Директорії.

Застосовано також *спеціальні* методи історико-правового дослідження: історико-порівняльний, історико-типологічний та історико-системний. Їх використання дозволило встановити причинно-наслідкові зв'язки, а також закономірності у встановленні вертикалі органів державної влади. Історико-порівняльний метод дозволить систематизувати державно-правові та історичні процеси, а також визначити послідовність у встановленні органів державної

влади та управлінської діяльності, виявити етапи встановлення органів державної влади та характерні риси їх встановлення. Також порівняння окремих етапів державно-управлінської діяльності УНР Центральної Ради, Української держави та УНР доби Директорії дозволило нам більш краще показати систему державного управління доби Директорії. За допомогою цих методів також визначено конституційно-правові засади створення та діяльності органів державної влади, а також формування вертикалі управління під час дії військового стану, що було оголошено із встановленням влади Директорії.

Завдяки формально-юридичного методу виявлено спільні та відмінні риси законодавчої техніки, що прописували діяльність, повноваження та управлінську діяльність органів влади доби Директорії УНР. Метод дозволив класифікувати юридичні процеси, з'ясувати їх послідовність у період 1918 – 1920 рр. [144].

У дослідженні також застосовано *метод аналізу джерел*, а саме універсалів, виданих Директорією та Конгресом Трудового народу України, що регламентували структуру органів державної влади. Відповідні документи носили конституційний характер, оскільки за весь період існування Директорії не було затверджено Основного Закону держави – Конституції. Досліджувались декларації, що були видані урядом УНР. Так, встановлено, що з кожною зміною складу уряду затверджувалася нова декларація, яка змінювала вектор діяльності уряду та всієї країни. Нормативно-правовими актами, що прописували правовий статус органів державної влади та управлінської діяльності, були універсали та Декларації.

У дослідженні також використано метод контент-аналізу (дослідження змісту нормативно-правового актів, що були введені у дію органами виконавчої влади та затвердженні Директорією). Метод показав, що нормативно-правові акти були недосконалими та не мали чіткої законодавчої структури. Наприклад, у Законі «Про форму української влади» від 28 січня 1919 р. не було прописано взаємовідносин між Радою Народних Міністрів УНР та Директорією. Як наслідок – цей орган виконавчої влади був під постійним контролем

Директорії. Також встановлено, що із застосуванням словосполучення у «надзвичайних випадках» у Законі про «Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в УНР» від 14 лютого 1919 р. Директорії УНР фактично надавались необмежені можливості впливу на законодавчий процес. Оскільки ці «надзвичайні випадки» не були чітко прописані, то їх сприймали переважно як діяльність у надзвичайних умовах (постійна війни проти окупантів, діяльність державних установ в умовах військового стану, постійна втрата території), що своєю чергою надіяло Директорію УНР необмеженими повноваженнями. [74, с. 477].

При написанні дисертації використано також *загально-логічні методи*. Зокрема застосовувалися методи аналізу, синтезу, узагальнення, порівняння нормативно-правових актів, які регламентували та прописували статус органів державної влади: Директорії; Ради Народних Міністрів; Конгресу Трудового народу України, а також органів місцевого самоврядування. Методи аналізу й синтезу застосовуються як одне ціле. Синтез включав у себе об'єднання попередніх відомостей щодо нормативно-правових документів доби Директорії в одне ціле, що давало можливість визначити загальні тенденції державотворення, загальні тенденції функціонування органів державної влади, роботи органів державної влади під час військового стану [177].

Отже, методологія дослідження базувалася на синергетичному підході, що поєднала методологію історії, права та публічного управління та адміністрування. Дисертантом використано наступні методи публічного управління: соціально-політичний, системно-функціональний, побудови державного апарату, інституційного. Для висвітлення всіх процесів формування та становлення органів влади застосовано принципи: історизму, науковості, об'єктивності. Використано спеціальні методи історії держави і права: історико-правовий, історико-типологічний та історико-системний. Це дозволило показати етапи формування та функціонування органів державної влади. Застосування контент-аналізу дозволило зробити висновок, що нормативно-правові акти були недосконалими та не мали чіткої законодавчої

техніки. З допомогою застосування загальних принципів публічного управління (соціально-політичного, системно-організаційного, принципу державного управління) охарактеризовано процеси управлінської діяльності Української Народної Республіки доби Директорії.

Висновок до розділу 1

Отже, проаналізувавши історіографію, джерельну базу та теоретико-методологічні засади дослідження з теми дисертаційного дослідження можна прийти до наступних висновків:

1. Історіографію можна розділити на кілька груп: перша група – праці учасників Української революції. До них можна віднести як свідків тих подій, так і державних службовців, які брали безпосередню участь у розбудові органів державної влади. Відповідній групі наукових праць не характерний аналіз нормативно-правової бази, а особистісне ставлення до політичної еліти. Друга група – радянська історіографія, їй характерне аналіз подій через марксистсько-ленінську ідеологію. Науковці називали органи державної влади буржуазно-націоналістичними організаціями. Розглядали винятково більшовицькі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, ігноруючи прагнення українського народу до створення своєї держави. Третя група – сучасні українські дослідники, які активно займаються висвітленням Української революції 1918 – 1920 р. До них можна віднести академічні видання, монографії, брошури, підручники, дисертації, які в повній мірі розкривають суть Української революції, але не питання структури органів державної влади та державно-управлінської діяльності УНР доби Директорії. Значна кількість дослідників намагалися розібратися з органами державної влади, які утворювалися з приходом до влади Директорії. Усі наукові праці, які були опубліковані фрагментарно, поверхнево показували структуру та роботу органів центральної влади. Комплексного аналізу структури та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР не має, а розглядалися побіжно й поверхнево з історичної точки зору. Автор вирішив зробити системний аналіз структури органів центральної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Джерельну базу можна класифікувати за наступними групами: перша група – нормативно-правові документи політико-правового характеру; друга – архівні матеріали; третя – збірники документів; четверта – мемуари;

п'ята – періодичні видання. Використано законодавчі акти Директорії, декларації, постанови, інструкції, документи органів державної влади, матеріали періодичних видань, мемуарні твори, свідками яких були державні службовці. За допомогою великого масиву джерельної бази розкрито предмет та об'єкт дисертаційного дослідження. Здійснено комплексний аналіз структури та державно-управлінської діяльності УНР доби Директорії. Визначено структуру центральних органів влади та еволюцію становлення органів місцевого самоврядування. Джерельна база дисертаційного дослідження є достатньою для розкриття теми дисертації. Частина джерел введено в науковий обіг уперше.

3. Методологія дослідження залежала від мети та завдань, а також об'єкта та предмета дослідження. Дисертантом використано наступні методи публічного управління: соціально-політичний, системно-функціональний, побудова державного апарату. Застосовано синергетичний підхід, що поєднав методологію історії, права та публічного управління. Для висвітлення всіх процесів формування та становлення органів влади застосовано принципи: історизму, науковості, об'єктивності. Використано спеціальні методи дослідження, що включали в себе історико-правовий, історико-типологічний та історико-системний. Це дозволило показати послідовність встановлення органів державної влади. Застосування контент-аналізу дозволило зробити висновок, що нормативно-правові акти були недосконалыми й не мали чіткої законодавчої техніки. Застосування принципів публічного управління: соціально-політичний, системно-організаційний та принцип державного управління дозволило відобразити процеси управлінської діяльності Української Народної Республіки доби Директорії.

РОЗДІЛ 2. Система центральних органів державного управління та їх державно-управлінська діяльність в період Директорії УНР.

2.1. Суспільно-політичний, правовий статус Директорії УНР та організація її управлінської діяльності.

З поваленням влади П. Скоропадського в державному будівництві розпочинається новий етап – період другої Української Народної Республіки. Прикметно, що новий етап державотворення в Україні відкинув не тільки кращі практики конституційного та державного будівництва, запропоновані у період Гетьманату (наприклад щодо проходження державної служби), а й власне суттєві напрацювання конституційного будівництва за часів діяльності Української Центральної Ради. Так, не була відновлена дія Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р., яка багато в чому була непослідовною, проте на конституційному рівні закріплювала систему органів публічної влади УНР, повноваження та функції центральних органів державної влади (Всенародні Збори, Рада Народних Міністрів, Генеральний Суд УНР) та органів місцевого самоврядування, де «всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель» [157].

Уже з приходом до влади Гетьманату П. Скоропадського, до нього почала формуватися внутрішня опозиція. Через декілька тижнів утворюється єдиний центр боротьби проти Гетьмана. У травні 1918 р. утворено Український Національний Державний Союз, який невдовзі було перейменовано на Український Національний Союз (УНС). Союз об'єднав під своє крило всі політичні сили та громадські організації, які були не згодні із політикою гетьмана П. Скоропадського [184]. Ядром Національного Союзу були просоціалістичні партії, а саме: Українська соціал-демократична робітничка партія (УСДРП), Українська партія соціалістів-революціонерів (УПСР), Українська партія соціалістів самостійників (УПСС), Українська партія соціалістів-федералістів (УПСФ) [283, с. 14]. Політичні лідери, які увійшли до

складу Союзу, розробили статут органу, де прописали повноваження та функції його опозиційної діяльності до гетьманської влади. УНС заняв місце опозиційного органу, який займався врегулюванням конфліктів, які виникали під час перебування окупаційних німецьких військ на території республіки.

У статуті зазначалося, що метою утворення Національного Союзу було розроблення парламентської моделі форми державного устрою Української Народної Республіки, а також представлення держави на міжнародній арені. Склад опозиційного утворення формувався за відповідною структурою – по три представника від кожної партії та селянської спілки й по одному представнику від громадських, наукових, професійних організацій [203, Арк. 10]. У кожній губернії, повіті, містах та селах мали формуватися філії, до повноважень яких входило інформування Ради Союзу про конфлікти між представниками влади й іноземними військами, а також врегулювання конфліктів мирними засобами щоб не допускати збройного повстання [203, Арк. 10].

Виконавчим органом УНС була Рада Союзу, а президія формувалася по одному представнику від кожної партії й організації. Бюджет опозиційного органу формувався з членських внесків. Для кожної партії й організації вони були різними. Прийняті рішення на Раді Союзу були обов'язковими для всіх її членів. У випадках, коли партія чи організація не погоджувалася із рішенням виконавчого органу, вона мали виступити зі зверненням і повідомити, що відповідне питання для них не є принципове, але відповідальності за їх виконання на себе не беруть [203, Арк. 17].

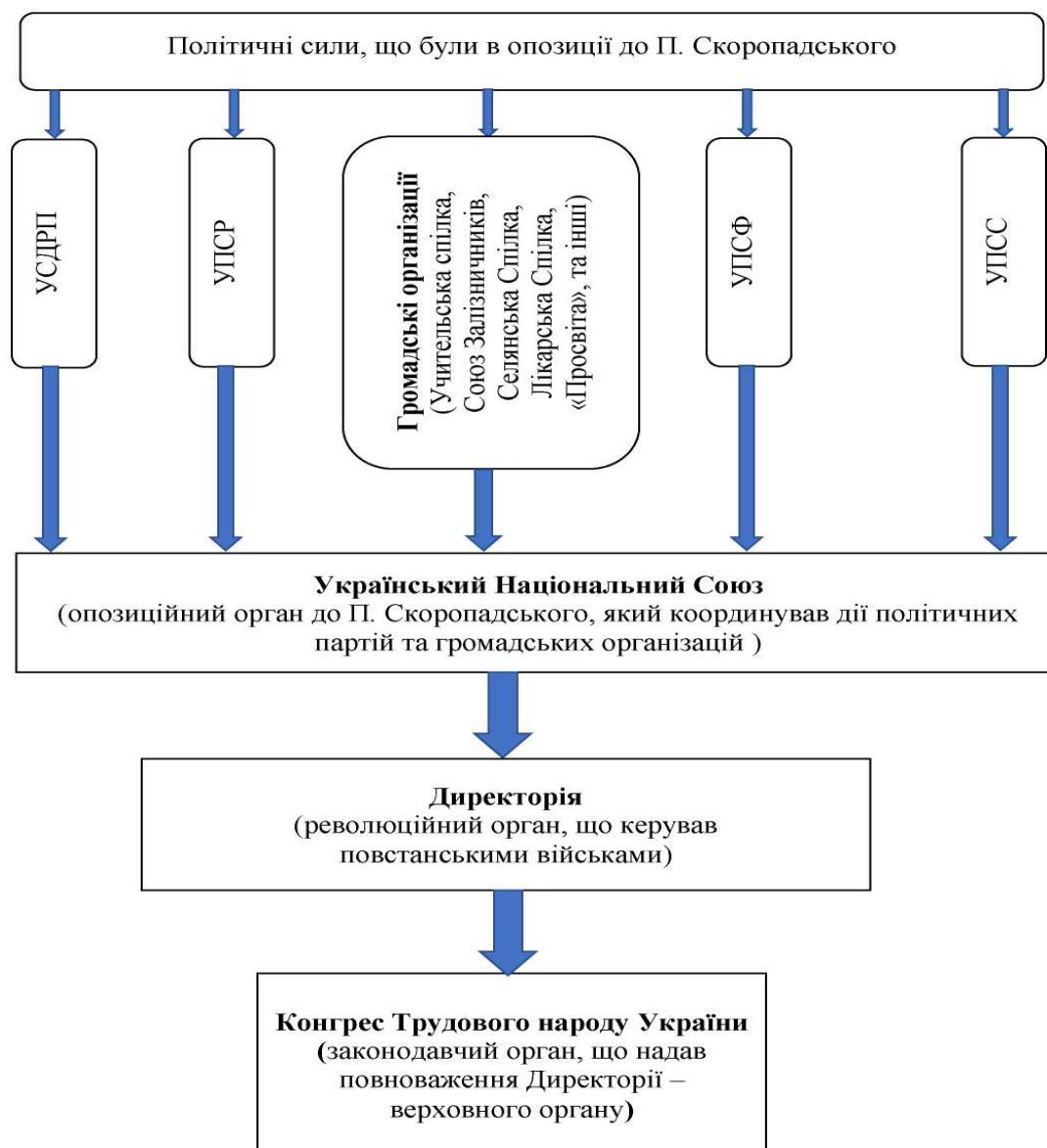
Є. Коновалець називав Союз: «Вищий орган політичного представництва населення і орган громадського контролю» [136, с. 2]. Чи не найбільшою вадою у роботі Союзу було те, що не було вироблено нормативно-правових документів, у яких прописувалася його робота після повстання, а також процес його реорганізації та влиття у державну структуру органів влади [375 с. 242-243].

13 листопада 1918 р. відбувся таємний з'їзд УНС, на якому було утворено тимчасовий, революційний верховний орган влади – Директорію. За

основу створення органу було взято орган французької революції. Відмінність між органами полягала в тому, що під час французької революції Директорію обирали двома палатами – «Радою п'ятисот» і «Радою старійшин». У Франції орган виконував виконавчі функції [373 , с. 21-22; 54 , с. 89].

З погляду сучасної системи публічної влади демократичної держави місце цього органу складно визначити. Це був швидше перехідний орган, діяльність якого регулювалася революційною доцільністю. Це був колегіальний орган надзвичайної влади (**Див. схему 2.1**) [378], до якого увійшли В. Винниченко, С. Петлюра, Ф. Швець, А. Макаренко та О. Андрієвський. Головою було обрано В. Винниченка. П. Гай-Нижник і М. Стахів вважають, що ув'язнення С. Петлюри завадило йому очолити Директорію, проте він вів активну підпільну роботу в боротьбі проти гетьманату, а також головував на чолі Всеукраїнського союзу земств, який займав антигетьманські позиції [46, с. 21]. Наголошуємо також на тому, що жоден із членів новоствореного тимчасового державного органу не мав досвіду роботи у державних і центральних органах влади [302, с. 79]. Об'єднавчим фактором у роботі Директорії під час повстання стало повалення влади гетьмана П. Скоропадського. Директорія як орган, який виконував обов'язки «тимчасового органу» УНР [74 с. 381], не розробила документів щодо організації структури вертикалі державного апарату республіки, що в подальшому позначилося на державному правлінні держави.

**Механізм утворення органу центральної влади –
ДИРЕКТОРІЇ**



На нашу думку, варто також наголосити на тому, що формуванню ефективної системи публічної влади УНР заважали відсутність єдності серед лідерів Директорії та різні погляди щодо форми держави, системи органів публічної влади та місця нового державного утворення на геополітичній арені. Так, уже з першого дня створення Директорії виокремилось політичне суперництво між В. Винниченком та С. Петлюрою за головування в ній, що позначилося на ефективності її роботи. З початком повстання В. Винниченко

видає Відозву Директорії Української Народної Республіки від 15 листопада 1918 р., у якій прописувалося, що УНС є найвищим представницьким органом української демократії, а Директорія – орган, обраний Національним Союзом [27]. Таким чином, на нашу думку, Національний Союз у системі публічної влади можна вважати як перехідним парламентом, подібним за статусом до Центральної Ради часів першої УНР. Директорія координувала дії повстанських військ проти Української держави П. Скоропадського.

Однак С. Петлюра того ж дня видає Універсал, який був оголошений у Білій Церкві без узгодження із членами Директорії. В Універсалі самовільно назначив себе верховним головнокомандувачем військ УНР [74, с. 376].

На період повстання у листопаді – грудні 1918 р. Директорія, як надзвичайний орган, почала здійснювати перші кроки державного будівництва. Було сформовано адміністративно-управлінський апарат. До його складу було включено Раду завідувачів державними справами, яка займалася цивільним життям країни від імені Директорії. Однак вона не залишила помітного сліду в системі органів державної влади та припинила своє існування з приходом Директорії до Києва. Також при Центральному Комітеті Української соціал-демократичної робітничої партії був утворений Український військовий революційний комітет (УВРК). Тут відчувається тяжіння українських соціал-демократів до системи влади, запропонованої в Радянській Росії російськими соціал-демократами. Його очолив В. Чехівський. До складу УВРК увійшли наступні державні службовці: М. Авдієнко, А. Пісоцький, З. Висоцький, М. Галаган, Н. Завгородній, М. Марченко, згодом додалися Б. Мартос, М. Порш, В. Мазуренко, Л. Михайлів. Комітет займався підготовкою всеукраїнського повстання проти гетьмана П. Скоропадського. При ньому діяв Комітет залізничників України, до якого увійшли представники Правобережної, Лівобережної та Подільської залізниць. Комітет займався розвідкою позицій ворога, а також організацією революційної влади на місцях, а також організував диверсійну роботу зі знищення телеграфного обладнання навколо м. Києва з метою ізоляції Гетьманату від інших територій держави.

Комітет налагодив управління та координацію дій повстанськими військами через радіо, а також співпрацю з політичними партіями. При УВРК було утворено «Демократичний центр», до якого увійшли всі політичні партії, а також представник центрального комітету. Утворювався оперативний штаб, до якого увійшли М. Авдієнко, М. Галаган, Г. Горобець, які відповідали за захоплення м. Києва. Комітет мав свого представника в ставці Директорії. Через нього відбувався обмін інформацією та координація дій повстанськими військами.

Велася агітаційна робота серед місцевого населення та німецьких військ. Після капітуляції П. Скоропадського 14 грудня 1918 р. при УВРК було створено Раду Комісарів. 17 грудня 1918 р., на засіданні Революційного Комітету ухвалено рішення щодо передачі контролю військами у м. Києві осадчому корпусу, а політичну владу – Раді Комісарам [138, Арк. 8]. У подальшій розбудові державних органів УВРК участі не брав.

Наказом Директорії УНР від 19 грудня 1918 р. було утворено канцелярію (секретарство). До її повноважень відносилося: реєстрація вхідної, вихідної документації, розподіл документів по відповідних відділах; формування особових справ працівників канцелярії та працівників відділів при Директорії. Начальник канцелярії у своїх правах був прирівняний до посади державного секретаря та підзвітний тільки Директорії. Протягом грудня 1918 р. – початку січня 1919 р. до канцелярії Директорії Української Народної Республіки надходили звернення від різних державних інституцій з проханням надати накази, розпорядження, оголошення, інструкції, які видавалися Директорією з дня її заснування, для їх упровадження на місцях. Зокрема, до канцелярії зверталася Кременецька повітова управа, Міністерство внутрішніх справ, Загальна управа канцелярії Військового народного міністерства, Канцелярія Військового міністерства та інші органи центральної та місцевої влади [27, Арк. 2, 3, 4, 5].

24 грудня 1919 р. Рада Комісарів передала всі свої повноваження новоствореній Раді Народних Міністрів, яка ухвалила законопроект від

23 грудня 1918 р., згідно з яким весь документообіг у державних органах вівся українською мовою [74, с. 402], а 26 грудня 1918 р. прийняла «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів, про порядок утворення законів та про форми і порядок їх оголошення», за яким законодавча діяльність належала членам Директорії, Раді Народних Міністрів, окремим міністрам та Головам окремих відомств [341, Арк. 13]. Директорія мала право накладати veto на законопроекти, які поверталися в Раду Міністрів для перегляду або доопрацювання [74, с. 395]. Законопроекти мали бути затверджені обов'язково Директорією та передаватися для реєстрації державним секретарем у канцелярію, а потім оголошувалися у Віснику Ради Народних Міністрів [3, с. 75].

Після повалення влади Гетьмана П. Скоропадського становище Директорії залишалося вкрай складним. У середині цього державного органу від самого утворення не було спільної лінії у внутрішній та зовнішній політиці. Основним об'єднавчим фактором у роботі органу було повалення влади гетьмана.

Політична невизначеність Директорії в загальнонаціональних питаннях щодо механізмів упровадження державної політики в різних сферах суспільного життя призвела до незадоволення основних верств населення та розшарування правлячої верхівки. Членів органу обирали помірковані та ліберально-демократичні сили, а повстання організовували радикальні, які очікували кардинальних змін і реформ. П. Христюк у своїх мемуарах згадує, що перших два тижні Директорія була бездіяльною та лише святкувала свою перемогу [348, с. 12-13], що у подальшому позначилося при розбудові державного апарату. 12-14 грудня 1918 р. відбулася перша Державна нарада у м. Вінниці, на якій визначалася форма державного управління УНР. У нараді брали участь члени Директорії, представники політичних партій та громадських організацій, які входили до УНС. Думки політичної еліти розділилися, і було вибрано нову форму, у якій поєднувалися радянська форма

управління з елементами західної демократії – «диктатури трудових верств населення» [190, с. 216].

Майже через два тижні після повалення влади гетьмана й захоплення м. Києва було видано перший програмний документ нової влади – Декларацію від 26 грудня 1918 р. Науковці К. Костів, М. Стахів характеризують цей документ, як тимчасову Конституцію УНР. Акт складався із преамбули та 11 розділів. У Декларації було закладено камінь протиріччя в розбудові вертикалі органів державної влади. Державність мала базуватися виключно на «трудовій демократії», а не як у європейських країнах на загальній. Відповідна модель демократії була більш схожа до «радянської», а не «європейської» [302]. Положення Декларації були не чіткими та популістськими. Вона не знайшла підтримки ні серед однопартійців, ні серед членів Директорії, а за спогадами В. Винниченка, діяльність влади здійснювалася через неписані та неоголошені програми [25, с. 180].

Згідно Декларації на Директорію покладалися повноваження верховного органу держави. Вона поєднувала в собі законодавчу, виконавчу владу до моменту скликання Конгресу Трудового народу України (КТНУ) – майбутнього парламенту України. Однак саме Декларація стала першим юридичним документом, у якому прописувалося місце Директорії в державному апараті Української Народної Республіки. Однак у той же час, на думку автора, Декларація чітко не визначила апарат публічної влади як структурованої системи усіх державних органів та органів місцевого самоврядування. Вона була переважно направлена на пояснення доцільності існування Директорії та сповнена декларацій про неодмінну передачу влади трудовому народу. Незважаючи на те, що окремі дослідники називають Декларацію «програмним документом конституційного характеру» [67], у ньому з самого початку були закладені протиріччя в побудові системи публічної влади УНР. Так, у Декларації згадувалось лише про Конгрес Трудового народу України, який у майбутньому «матиме всі верховні права і повновласність вирішувати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки», та Раду

Народних Міністрів як уряду республіки. Однак у той же час Декларація навіть натяку не мала на визначення структури та повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

Щоб врегулювати відносини між членами верховної влади та урядом, відбулося спільне засідання Директорії та Ради Народних Міністрів 29 грудня 1918 р. Очільник Директорії В. Винниченко виступив з інформацією щодо здійснення контролю над урядом зі сторони Директорії. Міністерства уряду було розподілено поміж членами Директорії за наступною схемою: В. Винниченко – міністерства справ внутрішніх, закордонних, праці та державний секретаріат; С. Петлюра – міністерства військових та морських справ, а також мистецтва і народного здоров'я; О. Андрієвський – міністерства юстиції, продовольства, управління культів та державного контролю; Ф. Швець – міністерства із справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А. Макаренко – міністерства пошт і телеграфів та шляхів [117, с. 17-20 зв.]. Однак вважаємо, що системи адміністрування «як діяльності суб'єктів управління, наділених спеціально визначеними повноваженнями, пов'язана з реалізацією директивних функцій щодо керівництва певними об'єктами управління» так і не було створено [273, с. 12].

5 січня 1919 р. Директорія ухвалила «Інструкцію для виборів на Конгрес Трудового народу України», де зазначалося, що конгрес мав скликатися за куріальною системою з представників тільки певних соціальних верств (селяни, робітники, трудова інтелігенція) [74, с. 406-412]. Конгрес Трудового народу України – орган законодавчої влади, який мав вирішити проблеми державотворення та організації державно-управлінської діяльності органів центральної влади. Мав ухвалити Конституцію республіки або утворити комісію по виробленні основного закону держави [357].

До початку скликання Конгресу Трудового народу України відбулися суперечки між цивільною та військовою адміністрацією [3, с. 76]. Крім протиріч, між адміністраціями були проблеми ідеологічних засад українського державотворення. Політичні партії та громадські організації розділилися на два

табори: «української радянської державності» та «європейської моделі демократичної парламентської республіки». 16 січня 1919 р. відбулася Державна нарада в Києві, на якій представники Директорії, уряду (Ради Народних Міністрів) та представники військових мали узгодити форму державного режиму. Військові запропонували запровадити диктатуру в складі С. Петлюри, Є Коновальця, О. Мельника. Однак С. Петлюра та В. Винниченко виступили проти її встановлення. Тому й було вирішено розбудовувати державу за принципом встановлення диктатури пролетаріату у вигляді рад.

Поки велися суперечки щодо форми державного режиму, у повітах і губерніях відновлювалися дореволюційні органи, які в більшій мірі були антиукраїнські, що загалом не сприяло розбудови вертикалі влади. Усі ці протиріччя негативно позначилося на роботі Директорії як державного апарату [287, с. 149 – 150].

Лише після зібрання Конгресу Трудового народу України було прийнято закон «Про форму влади в Україні» від 28 січня 1919 р. у якому було прописано державний механізм управління республікою й місце Директорії в системі державних органів [74, с. 467].

Важливим документом, прийнятим на Конгресі Трудового народу України, став Акт злуки між Директорією та Західноукраїнською Народною Республікою, у якому зазначалося, що створюється одна єдина Українська Народна Республіка [29, Арк. 5]. Підписання Акту злуки показало багатовікове прагнення українського народу щодо відновлення своєї держави та об'єднання Західноукраїнських земель та Наддніпрянської України в єдину державу. Проте механізму влиття органів державної влади в єдину вертикаль визначено не було, що у подальшому призвело до втрати української державності.

Відповідно до закону «Про форму влади в Україні» Директорії делегувалися наступні повноваження, які діяли до наступної сесії Конгресу Трудового народу України:

— верховна влада покладалася на Директорію, вона могла видавати закони, які потім затверджувалися наступною сесією конгресу. Уся законодавча влада між сесіями Трудового Конгресу належала їй;

— виконавча влада належала Раді Народних Міністрів, склад якої формувався Директорією та який у перервах між сесіями КТНУ був їй підконтрольний. Однак у цьому нормативно-правовому акті вперше з'явилося положення щодо системи місцевої влади. Так, місцеву виконавчу владу уособлювали комісари, які мали працювати «під контролем місцевих трудових рад», які обиралися пропорційно від представників трудового народу – селян та робітників, це дає привід вважати їх органами місцевого самоврядування.

Конгресом Трудового народу України також був ухвалений «Універсал Трудового Конгресу» його можна назвати конституційним актом, у якому закладався механізм роботи державного апарату, функції Директорії, Ради Народних Міністрів та органів місцевої влади. Найвища влада в республіці належала Конгресу Трудового народу України в перервах між засіданнями належить Директорії. Виконавча влада мала виконуватися Радою Народних Міністрів, але підконтрольна була Директорії [74, с.465-466]. Конгрес не вирішив основного завдання – відновлення Конституції, яка була вироблена ще при Центральній Раді. Також Конгресом не було закладено підвалин для розроблення Конституції, що в подальшому призвело до негативних наслідків.

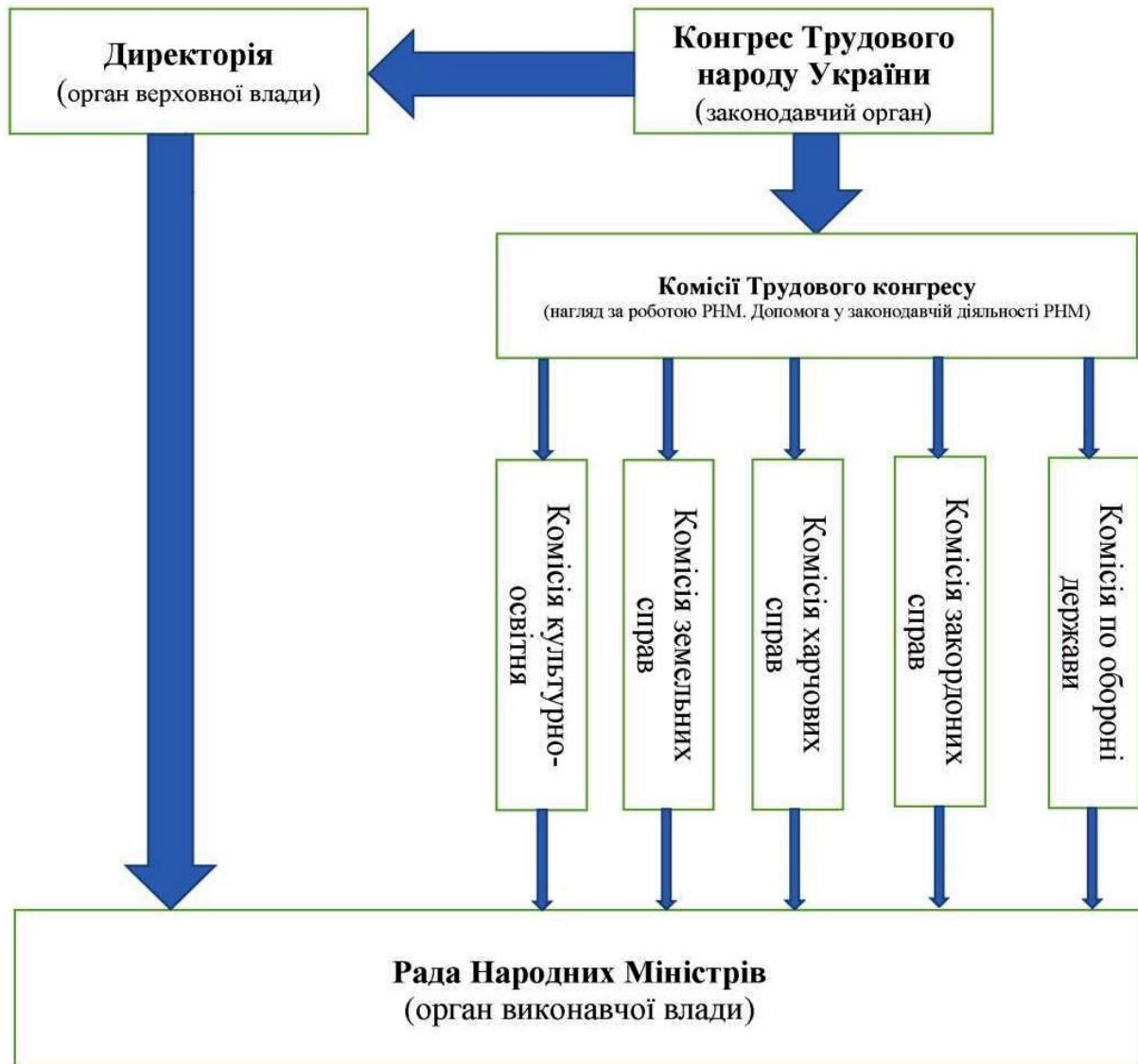
Відповідно до «Тимчасового закону про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці» від 14 лютого 1919 р. Директорії в надзвичайних випадках надавалось право приймати закони й постанови без посередньої ухвали Ради Народних Міністрів, але що розумілося під словом у «надзвичайних» випадках, не було визначено. Вони передавалися на завірення керуючим справами Директорії та передавалися до Державної канцелярії для опублікування [83, с. 23-24].

Цей закон сформулював принципи державної структури в Україні на період вимушеної перерви в роботі КТНУ (Див. **схему 2.2**). Директорія

підтвердила своє право приймати й затверджувати закони відповідно до закону прийнятого ще у грудні 1918 р. [74, с. 395-396].

Схема 2.2

Структура органів центральної влади УНР доби Директорії відповідно Закону «Про форму влади на Україні» від 28 січня 1919 р.



З січня 1919 р. більшовицька Росія відновила наступ на територію України. За співпраці із місцевими отаманами захопили Лівобережжя, а 5 лютого 1919 р. було захоплено м. Київ. Український уряд та члени Директорії змушені був залишити столицю. У лютому 1919 р. Запорізька дивізія та 3-й Гайдамацький полк розпочали різанину євреїв у Проскуріві, що була

спровокована більшовиками, які підбурили єврейське населення до повстання проти Директорії [227, с. 28]. У відповідь на виступ євреїв отаман І. Семесенко наказав вчинити погром у місті. За різними оцінками знищено було близько трьох тисяч чоловік. Єврейські погроми показали слабкість Директорії та відсутність її контролю над усією вертикаллю влади.

З лютого 1919 р. відбувся крах внутрішньополітичного та зовнішньополітичного курсу Директорії. Починається новий етап формування влади й пошуку нової форми державного правління та режиму. Відповідна модель вертикалі влади показала свою неефективність у кризовій ситуації та запустила процес занепаду цього органу державної влади. Зі складу Директорії вийшов Голова В. Винниченко, а його місце зайняв С. Петлюра. З лютого 1919 р. С. Петлюра почав обіймати дві посади одночасно – Голови Директорії та Головного отамана. Щоб якимось зменшити його вплив на систему державної влади республіки, було введено посаду Наказного отамана. Наказний отаман керував веденням військових дій та всіма структурами регулярної армії, тоді як Головний Отаман залишав за собою загальне керівництво військами. За період існування посади Наказного отамана обов'язки виконували О. Греков, А. Мельник, О. Осецький. Наказний Отаман фактично був заступником Головного Отамана та залишався підконтрольним Директорії УНР.

12 березня 1919 р. відповідно до постанови КТНУ у склад Директорії було введено Президента Західноукраїнської Народної Республіки Є. Петрушевича. Однак участі в засіданнях цього державного органу він не брав. Лівобережна частина УНР та м. Київ були окуповані більшовицькою Росією, а південний захід республіки – французькими військами. Французи у січні 1919 р. в Одесі влаштували штаб, який очолив д'Арсельм, й почали тиснути на Директорію щодо розблокування околиць навколо міста. У такі непростій та складній зовнішній та внутрішній ситуації Директорія шукала виходу із кризи. Так, Голова Ради Міністрів С. Остапенко вів переговори із військовим командуванням антантівських військ щодо спільних дій проти більшовиків. На вирішення проблем із перемовинами скликано дві Державні

наради 5 березня 1919 р. у Вінниці та 11 березня 1919 р. в Проскуріві, на яких було відкинуто вимоги Антанти й вирішено припинити переговори. Частина політичної еліти не дійшла згоди щодо даного питання.

Протягом березня відбувалася евакуація державних установ до західних міст УНР. Чіткої та злагодженої евакуації не було. Частина складу Ради Міністрів на чолі з головою Ради Міністрів перебувала в Одесі, інша – при Головному отамані С. Петлюрі, а також двоє міністрів були при Є. Петрушевичі. У березні відбулося останнє повне засідання Директорії, на якому було включено Є. Петрушевича до складу державного органу, а також сформовано новий склад уряду на чолі із Б. Мартосом. Після цього Директорія розділилася на дві частини: до першої входили С. Петлюра, А. Макаренко, Ф. Швець, які урядували в м. Рівному, інша на чолі з Є. Петрушевичем та П. Андрієвським була в опозиції до Голови Директорії й перебували у м. Станіславі.

Опозиція на противагу чинному уряду призначила міністром фінансів М. Кривицького. Їх підтримав В. Оскілко, який здійснив спробу державного перевороту 29 квітня 1919 р., з намаганням поставити на чолі держави Є. Петрушевича. У своїх спогадах І. Мазепа цей період називав періодом двох Директорій [198, с. 157], [38]. В. Оскілко так згадує перебування Директорії у м. Рівному: «Настрій в армії при перших чутках про соціалістичний уряд і мир з більшовиками страшенно упав. Майже скрізь й всюди говорилося про зраду у верхах. Старші старшини запитували мене чи дійсно правда, що й я згоджуюся на мир з більшовиками... Були і такі, що погрожували недвозначно на випадок миру. Ще гіршим ставав настрій для кожного свіжо прибувшого в столицю України – Рівне. Тут був повний кошмар. Росташований державний центр з безліччю урядовців ріжних міністерств, маючих величезні штати, з жінками, з дітьми, що заповнювали безконечно – довгі потяги, а в сумі, по кількості душ складали число приблизно у військовий корпус піхоти з артилерією, кіннотою і инш. технічними частинами, – буквально переповнив місто, зробив не столицю, а ярмарок, переповнив всі місця й містечка розваг і... публичних

сходив. Гульня, кидання направо і наліво державного гроша, йшло без перерви день і ніч... Ресторани, кав'ярні, їдальні, паштетні, – були повні по береги, не могли прогодувати всієї орави. Рівне було правдивим Содомом!.. Не було дня, щоб не відбувалося не менш десятка вистав з алькогольними напоями, обов'язково, не було дня, щоб не сталося пари десятків скандалів у місті, не було ночі, щоб не то урядовці, але директора департаментів, а то й віце-міністр не заночував п'яний в комендатурі міста, або не оскандалився ще в більш непристойний спосіб!..» [234, с. 41].

Після спроби державного перевороту зі складу Директорії вийшов П. Андрієвський. Він надіслав лист, у якому зазначив, що не може виконувати свою роботу в складі державного органу [225, Арк. 12]. Вихід одного із членів зі складу державного органу показав, що не має юридичних документів, які б засвідчували механізми виходу зі складу Директорії. Лише 11 липня 1919 р. у Вістнику Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки було надруковано «Закон про склад Директорії Української Народної Республіки», у якому прописувалося: закони й постанови Директорії мали юридичну силу лише тоді, коли в засіданнях брав участь С. Петлюра. Документи набували чинності після підписання їх Головним Отаманом і двома членами Директорії; Директорія мала право прийняти постанову про вихід одного із членів Директорії, якщо це було необхідним для державницьких інтересів. Дана постанова набирала чинності після її підписання трьома членами Директорії. Один із підписів мав бути обов'язково Головного Отамана [128, с. 153]. Отже, за відсутності С. Петлюри засідання Директорії не були легітимними, а також без підпису голови будь-які рішення, які приймалися, не мали юридичної сили, практично вся влада в державі з 11 липня 1919 р. перейшла до рук С. Петлюри.

Вищезазначені події повпливали на те, що політичні та громадські діячі Поділля звернулися до Директорії з «Меморандумом громадських діячів Поділля до Директорії» [341, с. 43-44зв.], у якому зазначили основні прорахунки у внутрішній політиці Директорії, а також висунули ряд вимог

щодо реорганізації влади. Вони вбачали політичні зміни у наступному: по-перше, утворення посади тимчасового президента, а також запровадження тимчасової конституції; по-друге, формування кабінету національної оборони, до якого мали увійти посадовці не за партійними квотами, а за професійним спрямуванням.

Політична еліта вказувала на те, що у разі невиконання їхніх вимог це призведе до анархії та втрати української державності. Під документом поставили підписи: Голова Подільської Губерніальної управи – В. Приходько; губернський комісар Поділля М. Куріленко; помічник Подільського Губерніального комісара – Морозовський (ініціали невідомі); член комісії Всеукраїнського Трудового конгресу – Косенко (ініціали невідомі); начальник Подільської поштово-телеграфної округи – Навроцький (ініціали невідомі); члени Подільської губерніальної Народної управи – Ільїнський (ініціали невідомі), Голобродський (ініціали невідомі); Голова Кам'янець-Подільського повітового комітету селянської спілки професор – Бідков (ініціали невідомі); професор Кам'янець-Подільського державного українського університету – Білецький (ініціали невідомі); письменник Черкасенко (ініціали невідомі); Голова Всеукраїнської учительської спілки – С. Русова; Голова Гайсинської повітової управи – К. Огородник; керуючий міністерством Народного здоров'я і опікування – Білоус (ініціали невідомі); член управи губерніального Подільського земства – Богацький (ініціали невідомі); Голова Подільської «Просвіти» – доктор Солуха (ініціали невідомі); Ректор Кам'янець-Подільського державного університету – професор І. Огієнко; професор Кам'янець-Подільського державного університету – М. Драй-Хмара; Проректор Кам'янець-Подільського державного університету – ординарний професор С. Хведорів [341, Арк. 43-44зв.]. Однак ні державні наради, ні спільні засідання уряду і Директорії не розмежували повноваження між верховною владою та виконавчою. Розбалансованість гілок влади республіки не було подолано.

У серпні 1919 р. вдалося налагодити функціонування органів державної влади. Рада Народних Міністрів розробила проєкт закону «Про штати управління справами Директорії» (Див. схему 2.3).

Схема 2.3



Відповідний закон мав бути введений у дію від 15 жовтня 1919 р., на його виконання виділялося 752 тисячі гривень. У пояснювальній записці до Управління по справам Директорії зазначалося, що потрібно реорганізувати канцелярію Директорії. Потрібно розширити відділи для ефективної роботи. Зазначалося, що члени Директорії й начальник управління повинні бути позафракційними, щоб не було політичного суперництва між політичними партіями. Виконавча влада мала формуватися на основі політичних домовленостей. До управління мав входити військовий осавул для виконання доручень військового характеру. Управління по справах Директорії мало стати державною структурою перехідного періоду державотворення. Прописувалося,

що Директорія мала поєднувати виконавчу, судову та законодавчу гілки влади. Керівник управління справами користувався правами товариша міністра II-го рангу [131, Арк. 1-12].

Управління формувалося з наступних відомств: загальне, правниче, фінансово-господарське та комендатура. *Загальне* відомство складалося з таких відділів:

— канцелярський відділ відповідав за реєстрацією вхідної, вихідної документації, дипломатичне листування. У відділ надходили звернення громадян, приватних установ, громадських організацій;

— адміністративно-інспекторський відділ формував особові справи службовців, що працювали в Управлінні справами Директорії. Контролювали призначення та звільнення службовців та збором відповідної документації;

— інформаційний відділ відслідковував українську та закордонну періодику щодо ставлення іноземних держав до УНР. Іноземна періодика перекладалася на українську мову й передавалася для ознайомлення членам Директорії [131, Арк. 1-12].

Правниче відомство опрацьовувало нормативно-правові документи, ухвалені Радою Народних Міністрів та Кабінетом Народних Міністрів, які надходили до Директорії на затвердження. У випадках, коли Директорія розробляла законопроекти, вона мала передати їх до відомств, щоб останні вносили правки відповідно до нормативно-правової бази, що діяли на території УНР. При відомстві діяли наступні відділи:

— секретарсько-законодавчий вів журнал з реєстрації постанов, наказів, законів, які надходили до управління справами. До обов'язків відділу також входило редагування нормативно-правових документів, які були видані Директорією;

— правничий відділ контролював дотримання та впровадження політики Директорії на місцях. Відділ також мав збирати матеріал, щоб у подальшому використано при складанні конституції держави;

— відділ нагород займався нагородженням бойовими та іншими відзнаками, що пов'язано з військовими діями, які вела держава із загарбниками. Відділ ділився на два підвідділи, де один займався нагородженням цивільних, а інший – військових [131, Арк. 1-12];

Фінансово-господарська частина займалася організацією фінансової та господарської діяльності Управління в справах Директорії. Відповідна частина надавала консультації та юридичні висновки законодавчим актам Директорії, що стосувалися фінансових питань.

Фінансово-господарська частина поділялася на наступні відділи:

— загально-кошторисний відділ, в обов'язки якого відносилося наступне пенсії для державних службовців, які працюють в управлінні справами Директорії. Відділ складав кошторис для утримання управління;

— фінансовий відділ складався з двох підвідділів. Перший – займався виплатою платні урядовцям та помічників, які працюють при управлінні, другий – забезпеченням продуктів харчування для Директорії та гостей;

— контрольний відділ займався контролем за використанням матеріальних благ, що були на утриманні управління в справах Директорії;

— господарський відділ займався закупівлею продуктів харчування як на території України, так і за кордоном. Відділ мав наглядати за утримання офісного приміщення Директорії [131, Арк. 1-12];

Комендатура Управління по справам Директорії займалася наступними обов'язками. Контроль за роботою телеграфно-телефонної станції, видача держслужбовцям дозволів на зброю, охорона помешкань, майна, цінностей та урядовців управління як на постійному їхньому місці перебування, так і в дорозі.

Штат Управління по справам Директорії включав у себе двісті дев'яносто державних службовців, що в час війни передбачало великі фінансові витрати. Тільки щоб оплатити заробітню плату на місяць, потрібно було три мільйони шістсот п'ятдесят сім тисяч шістсот гривень, що в реаліях війни було майже нереально [131, Арк. 1-12].

У серпні 1919 р. відбувається київська катастрофа – спільний похід військ Української Народної Республіки та Галицької Української Армії для звільнення м. Києва від більшовиків. 30 серпня 1919 р. місто було взято, але вже 1 вересня 1919 р. українські війська змушені були відступати під натиском білогвардійських військ. З цього часу С. Петлюра почав шукати союзників у боротьбі проти зовнішніх агресорів. З вересня було відновлено переговори з Польщею, де Голова Директорії погоджувався віддати частину Галичини та Прикарпатську Русь, але у подальшому це призвело до розколу між політичними лідерами УНР та ЗУНР [227, Арк. 58], [358]. Під час перебування урядових установ у Кам'янці-Подільському, державні службовці склали присягу на вірність Української Народної Республіки [37] (*Див. додаток А*).

15 листопада 1919 р. Директорія видала постанову, у якій члени Директорії Ф. Швець та А. Макаренко виїхали за кордон для участі у Паризькій мирній конференції. Їм делегувалися повноваження щодо права представлення інтересів Української Народної Республіки, затвердження фінансово-економічних договорів, які були погоджені із міністром фінансів, контролю за закордонними урядовими інституціями, укладення військово-політичних союзів [225, Арк. 8].

У зв'язку з від'їздом за кордон членів Директорії, на час їх відсутності вся влада переходила до Голови Директорії та Головного Отамана С. Петлюри, який від імені Директорії мав підписувати закони, постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів. У постанові Директорії зазначалося, що якщо загине С. Петлюра, уся влада мала перейти до одного із членів Директорії, які знаходилися за кордоном, і їм надавалося право впроваджувати зовнішню та внутрішню політику УНР [225, Арк. 9].

З від'їздом членів Директорії за кордон був розроблений регулямін* (статут) для урегулювання виконання обов'язків представників Директорії відповідно до закону Конгресу Трудового народу України від 28 січня 1919 р

* Регулямін – статут, інструкція.

[300, Арк. 1-2 зв]. У регуляміні підписалися Ф. Швець та А. Макренко, де було ухвалено наступні рішення:

— на час відсутності членів Директорії на їх місце можна запрошувати громадських діячів для консультації;

— члени Директорії мали право призначати трьох міністрів або референтів до складу Ради народних міністрів, а саме закордонних справ, фінансів, внутрішніх та військових справ, у випадках, коли не має відповідних кандидатур, можна призначити одного міністра або радника;

— усі рішення мали прийматися на засіданнях і нарадах Директорії. Дозволялося окремим членам контролювати виконання державних справ за рішенням Директорії;

— засідання призначалися старшим за віком членом Директорії, головування відбувалося по черзі, на засідання дозволялося запрошувати громадських діячів для їх консультації в певних питаннях;

— питання на засіданнях мали вирішуватися одногосно, у випадках розбіжності думок членів Директорії, питання мали виноситися на друге засідання, на яке запрошувалися громадські діячі та референти, компетентні з даних питань, для одногосної ухвали;

Відповідний регулямін можна було змінювати відповідно до вимог часу, але механізму, як це мало відбуватися, не було [300, Арк. 1-2зв].

З листопада 1919 р. С. Петлюра повністю взяв на себе керівництво державою та став одноосібним лідером. Виконавчу владу формував особисто, закони набирали чинності тільки за його підписом. Скасувавши у липні посаду Наказного Отамана, він також отримав повноваження верховного головнокомандувача дієвої армії УНР.

Постійні поразки української дієвої армії від денікінців, пошесть тифу в армії, перехід української галицької армії на бік білогвардійців – усі ці фактори спричинили те, що армія опинилася в «трикутнику смерті», що в історію ввійшло, як листопадова катастрофа. Зі східного напрямку та півдня наступали білогвардійські війська, на заході – польська армія, а з півночі – Червона армія.

У цих складних умовах Міністерство закордонних справ та юстиції А. Лівіцький на дипломатичному рівні вів переговори із Польщею, щоб укласти союз [227, с. 73-90].

У складний для держави час перед С. Петлюрою постала проблема, або втратити повністю державу, або піти на ряд поступок і заручитися підтримкою європейських держав, продовживши боротьбу проти зовнішніх загарбників.

Поки С. Петлюра та А. Лівіцький вели переговори із Польщею, було вирішено відправити найбоєздатніші війська в партизанський похід тилами Червоної та Білогвардійських армій. Зимовий похід тривав з грудня 1919 р. по травень 1920 р. Війська першого зимового походу пройшлися територіями таких сучасних областей: Київської, Житомирської, Вінницької, Черкаської, Миколаївської, Кіровоградської, Одеської. Отже, перший зимовий похід дав можливість укласти 21 квітня 1920 р. між Польщею та Українською народною республікою Варшавський договір (політичну конвенцію). За військову допомогу УНР Голова Директорії віддавав етнічні українські території, а саме: Галичину, Західну Волинь, частину Полісся, Лемківщини, Підляшшя, Посяння і Холмщину. Частина української політичної еліти не розцінила політичний крок С. Петлюри. Дізнавшись про такий договір, Голова Ради Народних Міністрів І. Мазепа подав у відставку.

Після оголошення Декларації від 02 грудня 1919 р. представники соціалістичних партій знову порушили питання про зміну форми державного управління УНР. На Центральному комітеті від УСДРП було прийняті рішення, що передбачали дію Директорії та склад Ради Народних Міністрів до скликання передпарламенту УНР. Саме на першому засіданні передпарламенту мав бути заслуханий звіт Директорії та РНМ, де вони складали свої повноваження. Також передбачалось створення комісії з негайного розроблення та укладання конституції УНР [198, с. 348].

Відповідно до цих рішень 14 лютого 1920 р. Радою Міністрів на чолі І. Мазепою був ухвалений законопроект про «Тимчасовий закон про форму державного устрою та порядок законодавства Української Народної

Республіки». Відповідний законопроект С. Петлюра не підтримав та відхилив. Відповідно до закону було обмежено вплив Директорії на інші органи влади, створювався передпарламент – Державна Народна Рада (ДНР). Законопроект прописував, що УНР є парламентською республікою. Парламент скликається на підставі загального, рівного, таємного та пропорційного виборчого права без обмежень за статтю, національністю та віросповіданням. До скликання парламенту його функції мала виконувати Державна Народна Рада. Зазначалося, що Рада розпочинає свою діяльність незалежно від того, скільки території буде контролювати армія УНР [322].

Верховну владу очолювала Директорія й здійснювала свої повноваження через Раду (Кабінет) Народних Міністрів. До обов'язків Голови Директорії належали: затвердження ухвалених Радою Народних Міністрів призначень та звільнень держслужбовців; затверджувала ухвалених Державною Народною Радою законів, міжнародних домовленостей та угод; за рішенням Голови Ради Народних Міністрів представлення УНР у світі; призначення Голови Ради народних міністрів та її складу; право законодавчої ініціативи [322].

Перешкодою в даному законопроекті стало те, що в статті 18 зазначалося, що якщо протягом 7 днів закон не затверджувався Головою Директорії та не повертався до Державної канцелярії, то він вважається не затвердженим. Незатверджений законопроект повертається до Державної канцелярії. Канцелярія без змін подає його до Голови РНМ, який передає його до Державної Народної Ради. Якщо у законопроект не вносилися поправки, він залишався у авторській редакції. ДНР знову могла ставити його на голосування на сесійному засіданні. Депутати ДНР голосували за нього повторно. Закон автоматично набирал статус ухваленого. Законопроект обмежував вплив Голови Директорії на законодавчу діяльність республіки [322].

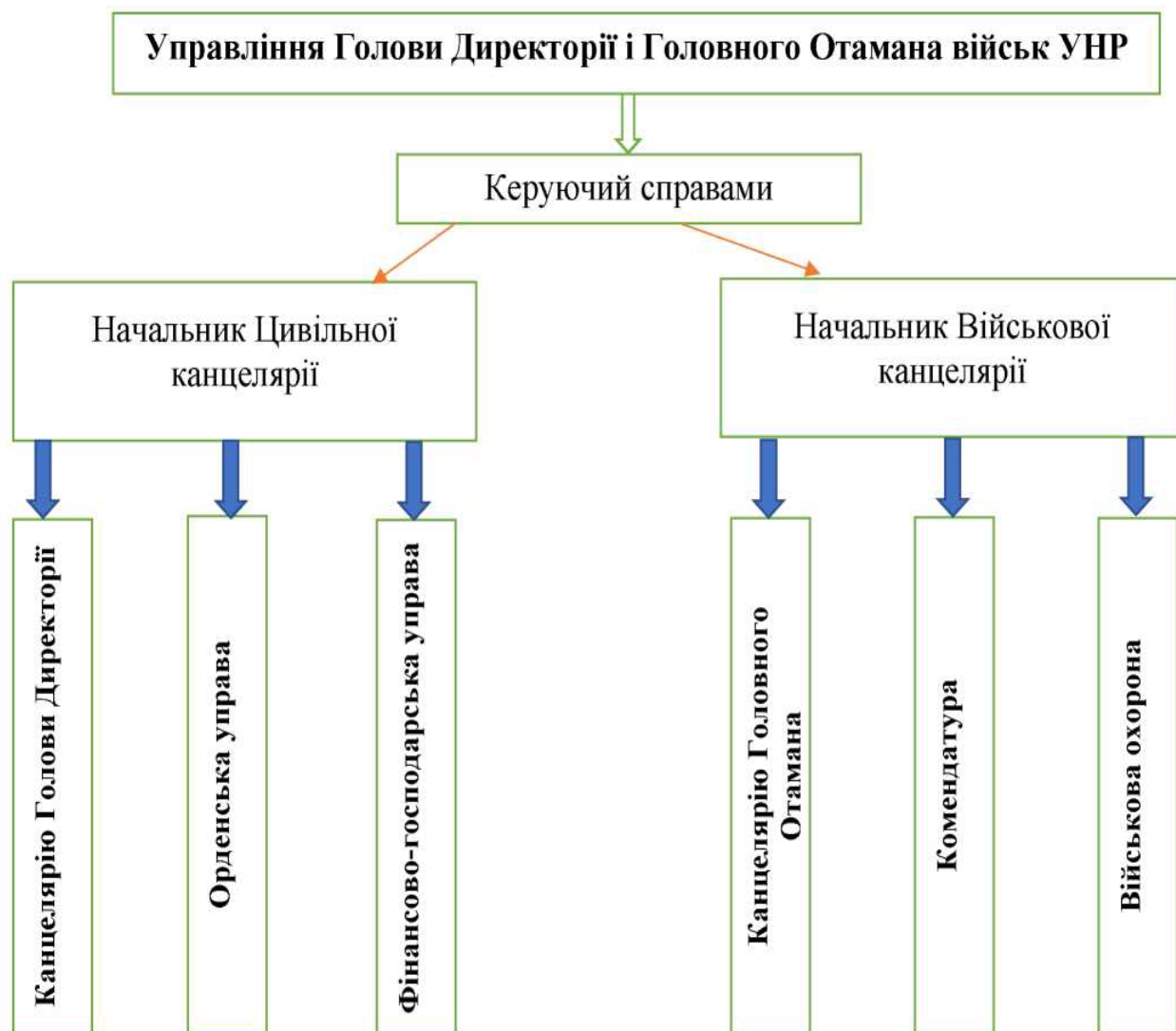
Законопроект обмежував повноваження та функції Голови Директорії у затвердженні законів, впливі на Раду та Кабінет Народних Міністрів, а також у керуванні військами. За цією схемою форма державного правління та вертикаль влади мала перетворитися на парламентсько-президентську республіку, де роль

президента виконував Голова Директорії. Однак законопроект так і не був введений у дію, оскільки його не затвердив С. Петлюра.

У травні 1920 р. скасовано повноваження перебування за кордоном членам Директорії Ф. Швеця та А. Макаренка. Оскільки вони не повенулися, їх було виключено зі складу Директорії.

С. Петлюрі, який поєднував дві посади – Головного Отамана та Голови Директорії, було вирішено зменшити навантаження на бюджет і об'єднати дві канцелярії в одну. Був розроблений проєкт «Закону про управління Голови Директорії і Головного Отамана військ УНР» [258, Арк. 1-5зв]. За основу закону було взято проєкт закону «Про Управління справами Директорії» (Див. схему 2.4) [131, Арк. 1-12].

Схема 2.4



Очільника управління Голови Директорії і Головного Отамана призначав Голова Директорії із погодженням з Головою Ради Народних Міністрів. Керівник управління користувався правами міністра, а також брав участь у засіданнях Ради Міністрів з питань, що стосувалося його компетенції. Управління голови Директорії та головного отамана поділялися на військову та цивільну канцелярії. Начальника цивільної канцелярії мав призначати та звільняти Голова Директорії за поданням начальника управління, а помічника військової канцелярії за аналогічним механізмом, але за поданням військового міністра та із погодженням начальника управління. Кожна канцелярія мали окремі печатки. Рада Народних Міністрів розробила статут управління справами голови Директорії та Головного Отамана, відповідно до якого цивільна канцелярія поділялася на канцелярію Голови Директорії, Орденську управу, фінансово-господарську управу. Військова канцелярія поділялася на канцелярію Головного Отамана, комендатуру, військову охорону військову та цивільну [258, Арк. 1-5зв].

Помічник керуючого справами з військової канцелярії Голови Директорії та Головного Отамана користувався правами віце-міністра та з цивільних питань був підзвітний керуючому справами, а військові питання вирішував самостійно [258, Арк. 1-5зв]. Військова частина формувалася з структурних підрозділів:

— канцелярії Головного Отамана, яка мала опікуватися технічною роботою та реєстрацією вхідної вихідної документації, а також розсилкою актів, наказів, розпоряджень та листів по відповідних державних структурах;

— комендатури, яка забезпечувала охорону Голови республіки. У підпорядкуванні комендатури була служба зв'язку, яка займалася обслуговуванням та налагодженням систем зв'язку;

— військової охорони – охорона Управління справами Голови Директорії та Головного Отамана військ Української Народної Республіки [258, Арк. 1-5зв].

Окремо було вироблено статут канцелярії управління Голови Директорії та Головного Отамана військ Української Народної Республіки. Військова канцелярія належала до складу Управління Голови Директорії та Головного Отамана військ УНР. Вона завжди мала супроводжувати Голову Директорії та Головного Отамана. В її обов'язки входили наступні повноваження: формування списків та особових справ службовців канцелярії; реєстрація вхідної, вихідної документації військового характеру; ознайомлення органів влади та місцевого населення з постановами, наказами та рішеннями Головного Отамана; складання кошторису для канцелярії та військового представництва; забезпечення державних службовців речовим забезпеченням. При Головному Отамані мав перебувати генерал, полковник та персональний ад'ютант. Генерал та полковник призначалися особисто отаманом за наказом військового міністерства, виконували особисті доручення Головного Отамана та несли відповідальність перед ним. Ад'ютант опікувався прийомом прохачів та перевіркою охорони [258, Арк. 1-5зв].

8 листопада 1920 р. відбулася остання державна нарада, на якій політична еліта та військове командування армії УНР поставило вимогу С. Петлюрі про термінове скликання передпарламенту. Радою Народних Міністрів було розроблено два закони «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки» та «Закон про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Обидва були прийняті С. Петлюрою 12 листопада 1920 р. Однак наприкінці листопада вище керівництво держави було евакуйоване на територію Польщі, а закони так і не вступили в силу [122, 129].

Затверджений Директорією «Закон про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» [129], мав діяти до прийняття Конституції УНР. Він став одним із тих нормативно-правових актів, який чи не вперше визначав загальну структуру та апарат органів публічної влади УНР. У ньому зазначалося, що Верховна влада належала народу республіки та здійснювалась через парламент. Парламент мав

скликатися на підставі загального, таємного, рівного та пропорційного виборчого права. Закон не обмежував права голосу населення за віком, віросповіданням, статтю та класами. Він уперше чітко розмежував повноваження між Директорією, Радою Народних Міністрів та Державною Народною Радою. Проте навіть при цьому Директорія в системі публічної влади залишалася, хоч і з дещо обмеженими повноваженнями. За цим Законом до функцій Директорії належали: затвердження законів та міжнародних угод ухвалених Державною Народною Радою; призначення та звільнення членів Ради Народних Міністрів, обирання голови виконавчої влади, представлення Української Народної Республіки на міжнародній арені за рішенням органів виконавчої влади; подання на засідання Ради Міністрів пропозицій щодо помилування та амністії. Окремо при Директорії має бути цивільний лист*. У випадках, коли Голова Директорії захворів чи перебуває за кордоном, його обов'язки мав виконувати Голова Державної Народної Ради, а свої обов'язки останній покладав на свого заступника [122, 129].

Закон обмежував вплив Директорії на законодавчий процес у республіці. Якщо Голова Директорії не підписував закон протягом чотирнадцяти календарних днів, він повертався до Державної канцелярії незатвердженим. Цей законопроект міг повертатися головою Ради Міністрів до Державної Народної Ради, яка без змін знову ставила його на голосування. Законопроект, ухвалений повторно Державною Радою без поправок, набирав сили закону.

Після прийняття відповідних законопроектів республіка перетворилася на парламентсько-президентську республіку, де роль президента виконував Голова Директорії. Було збалансовано форму державного правління й усунуено можливість узурпування влади з боку Директорії.

3 травня 1920 р. війська української республіки почали відступати і під натиском більшовицьких військ відступили на територію Польщі. Уряд та С. Петлюра були евакуйовані на територію Польщі у м. Тарнів, де почали

** Цивільний лист – частина державного бюджету в монархіях, яка надається в особисте розпорядження монарха, для потреб його та його дому. У республіках назва цивільного листа має назву утримання президента.

виконувати свої обов'язки в екзилі. Українська Народна Республіка припинила своє існування. На території республіки із остаточним встановленням радянської влади з'явилося нове державне утворення – Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР).

Висновки. Отже, Директорія була колегіальним органом надзвичайної влади, що був створений Українським Національним Союзом для повалення влади П. Скоропадського та мав проіснувати до початку скликання Конгресу Трудового народу України. Цей політико-правовий, революційний, надзвичайний орган не вписувався в концепцію публічної влади тогочасних країн. Вважаємо, що Директорія, яка проголосила себе найвищим органом державної влади протягом періоду листопада 1918 р. – січня 1919 р., діяла без визначених повноважень та не мала чітких функцій в системі державного адміністрування.

Постійні внутрішні суперечки між членами Директорії, політична невизначеність еліти та суперечки між цивільною та військовою адміністрацією, ідеологічні розбіжності щодо форми держави між політичними партіями, а також зовнішні чинники (агресія з боку більшовицької Росії, Польщі, білогвардійської армії, Антанти) призвели до того, що Директорія перетворилася на верховний орган Української Народної Республіки.

Фактично в руках Директорії була виконавча, законодавча й частково судова влада, а її правовий статус не був визначений у законах УНР. Директорія не отримала окреслених обов'язків, а її внутрішня структура та обов'язки її членів не прописувалися жодним нормативно-правовим актом. Склад Директорії формувався за політичним, а не за професійним принципом. До її складу могли входити члени, які не мали досвіду державного будівництва, вироблення та реалізації державної політики. На нашу думку, професійним політиком, який би зміг позитивно вплинути на роботу органу, міг стати Президент ЗУНР Є. Петрушевич, який так і не взяв участі у її засіданнях. Із підписанням акту Злуки між ЗУНР та УНР не було створено вибудованої схеми включення органів влади Західноукраїнської Народної Республіки до

Української Народної Республіки. У період з квітня по травень 1919 р. Директорія була розділена на дві частини. Щоб врегулювати питання прийняття законів, було ухвалено закон «Про склад Директорії УНР», де рішення Директорії ставали правомочними тільки за умови присутності на засіданнях С. Петлюри та його обов'язкового схвалення рішення підписом. Закон врегулював вихід членів із складу Директорії.

Сферу компетенції між урядом (Радою Народних Міністрів) та Директорією також не було розмежовано. З від'їздом членів верховної влади за кордон 15 листопада 1919 р. було прийнято Постанову та регулямін Директорії. С. Петлюра став одноосібним лідером Української Народної Республіки доби Директорії. Прийняті РНМ постанови, законопроекти обов'язково мали бути підписані С. Петлюрою, а у випадках відсутності його підпису закон вважався не прийнятим та не набував юридичної сили. З цього моменту Директорія, як колегіальний орган, перестала існувати.

З грудня 1919 р. Голова Директорії С. Петлюра перетворився на одноосібного лідера держави. Він мав повний вплив на всі органи держави, одноосібно визначав напрями внутрішньої державної політики та самостійно ухвалював рішення міжнародної політики УНР.

Політичні партії та еліта намагалися зменшити вплив Директорії та перерозподілити її повноваження на інші гілки влади. Перша спроба обмежити владу верховного органу та розмежувати повноваження різних гілок влади відбулася 14 лютого 1920 р., коли Рада Народних Міністрів прийняла законопроект «Тимчасовий закон про форму державного устрою та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», за яким держава перетворювалася на парламентсько-президентську республіку, де функції президента виконував Голова Директорії. Однак Закон був не прийнятим та відхилений через укладення політичної та військової конвенції між Польщею та УНР.

З травня 1920 р. Директорією в особі голови С. Петлюри було взято курс на європейську модель форми державного правління. На останній державній

нараді, яка відбулася 8 листопада 1920 р., було ухвалено рішення про скликання Державної Народної Ради, яка мала стати передпарламентом. 12 листопада 1920 р. було прийнято закон «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Новий закон чітко окреслив повноваження та обов'язки Директорії, яку представляв Голова С. Петлюра. Закон обмежив вплив Директорії на органи виконавчої влади в особі Ради (Кабінету) Народних Міністрів, а також на процес затвердження законопроектів. Відповідно до цього законопроекту держава перетворювалася на парламентсько-президентську республіку, де роль президента виконував Голова Директорії.

На нашу думку, цілком очевидним було те, що за весь період існування Директорії не було чіткого розмежування повноважень між різними гілками влади. Їх функції не були визначені нормативно-правовими актами. Іноді на території УНР існували паралельні системами законодавства, які регулювали одні суспільні відносини, що додатково вносило хаос в роботу органів державної влади.

2.2 Конституційно-правовий статус, повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади доби Директорії УНР.

У відновленій Українській Народній Республіці протягом усього періоду її існування гостро стояло питання формування незалежної виконавчої гілки влади. З самого початку вона була під впливом Директорії УНР, а намагання добитися самостійного статусу заходило в глухий кут. На думку автора, цілком помітна тенденція копіювання досвіду формування виконавчої влади Радянської Росії. І тут нічого дивного немає, оскільки антигетьманське повстання очолили українські ліві партії, серед яких однією із найвпливовіших була Українська соціал-демократична партія, а ідея зближення з більшовиками довгий період існувала серед їх лідерів.

Уже в період повстання протягом листопада – грудня 1918 р. при Директорії було сформовано Український військовий революційний комітет (УВРК). Революційний комітет 14 грудня 1918 р. утворив Раду Комісарів, в обов'язки якої входили взяття під контроль органів виконавчої влади періоду П. Скоропадського [35].

Головою перехідного уряду (Ради Комісарів) було обрано В. Чехівського [35]. При уряді функціонувало 14 комісаріатів (внутрішніх, військових, фінансових, судових, продовольчих, земельних та закордонних справ, торгу та промисловості, освіти, сповідань, праці, народного здоров'я, шляхів та пошт і телеграфів). Вони перебрали на себе функції міністерств, які функціонували у період Української держави. Також було введено посади державного контролера, державного секретаря та створено державну ліквідаційну комісію [280]. На першому засіданні Ради комісарів, комісарам було надано наступні повноваження: звільняти урядовців, але не їх заступників періоду гетьманату; встановити контроль за діяльністю роботи міністерств; привести у порядок обіг грошей у державі. Щоденно мало відбуватися засідання Ради Комісарів [118, Арк. 1-3].

Рада комісарів – це 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 урядових установ й у короткий термін взяти під свій контроль міністерський апарат П. Скоропадського [165, с. 88].

26 грудня 1918 р., оголосивши Декларацію, Директорія видала наказ про створення нового органу виконавчої влади – Ради Народних Міністрів (РНМ), головою якої було обрано В. Чехівського. Новостворений орган державної влади перейняв на себе функції Ради Комісарів. Рада Народних Міністрів була сформована за коаліційним партійним принципом. До його складу увійшли представники всіх політичних партій, які перебували в складі Українського Національного Союзу. Завдання нового уряду – трансформувати політичну систему й державне управління в перехідний період становлення влади Директорії. 14 січня 1919 р. Директорія приймає постанову, за якою звільняє всіх службовців гетьманської держави [176, с.7-13]. 24 січня 1919 р. РНМ оголосила у республіці військовий стан, що зумовлено було нападом більшовицької Росії на УНР (Див. додаток Є). Відповідно до оголошеного закону розбудова та робота центральних органів та органів місцевого самоврядування відбувалася в період військового стану [171].

Декларація Директорії УНР від 26 лютого 1918 р. не прописувала обов'язки уряду, його правовий статус, а також місце в системі органів державної влади. Політична невизначеність та відсутність розподілу повноважень між Радою Народних Міністрів і Директорією в подальшому показала свою неефективність. У Декларації було прописано, що усі проблеми, які виникли зі 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 бути скликаний цей орган [74, с. 406–412].

Урядом було ухвалено законопроект «Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів про порядок утворення законів та про форму й

порядок їх оголошення» від 26 грудня 1918 р. 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 [74, с. 395–396].

Наділення уряду УНР правом законодавчої ініціативи не позбавляло його від впливу та опіки Директорії УНР. Уже на засіданні Ради Міністрів 29 грудня 1918 р., на якому були присутні члени Директорії, остання розподілила між собою міністерства та встановила контроль над їх функціонуванням: В. Винниченко контролював діяльність міністерств внутрішніх та закордонних справ, С. Петлюра – військового, морського міністерства, міністерство мистецтва та народного здоров'я, П. Андрієвський – юстиції, продовольчих справ, культів та контролю, Ф. Швець – народної освіти, фінансів, торгу й промисловості, земельних справ, А. Макаренко – шляхів, пошт і телеграфів [118, с. 205].

Новоутворений Конгрес Трудового народу України, як вищий тимчасовий законодавчий орган Української Народної Республіки у період Директорії УНР, у січні 1919 р. також чітко не визначив місце Ради Народних Міністрів у системі органів вищої державної влади УНР. З одного боку затверджений ним «Закон про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України», покладав на Раду Народних Міністрів УНР обов'язки виконавчої влади, встановив його підзвітність Трудовому конгресу, а у перервах між сесіями конгресу – Директорії. З іншого – Закон так і не розмежував повноваження між Директорією та Радою Народних Міністрів [271, с. 4].

При всіх недоліках Закону ми вважаємо, що він був першим нормативно-правовим актом, який прописував місце Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади. Поряд із тим, для контролю над діяльністю уряду були утворені Комісії Трудового конгресу, що одразу викликало невдоволення в урядовців [198, с. 91]. Отже, Конгрес Трудового народу України легітимізував владу Директорії та Ради Народних Міністрів, але не розмежував повноваження

між ними, що в подальшому негативно вплинуло на роботу всіх гілок державної влади.

На початковому етапі формування Ради Міністрів було об'єднано Міністерство продовольчих справ та торгу та промисловості в одне – Міністерство народного господарства [124], а 8 лютого 1919 р. замість ліквідованих військового та морського міністерств було утворене Міністерство оборони [102, Арк. 57-63].

31 січня 1919 р. уряд В. Чехівського було відправлено у відставку, а 13 лютого 1919 р. призначено новий кабінет на чолі з С. Остапенком. Уже наступного дня Рада Міністрів ухвалила тимчасовий Закон «Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці». Згідно з ним було утворено в складі Ради Народних Міністрів менший колегіальний орган – Кабінет Міністрів. Згідно зі статтею 3 Закону до складу Кабінету Міністрів 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 зі статтею 4 Закону Рада Народних Міністрів формувалася з голови членів Кабінету Міністрів, керуючих міністерствами, державного контролера та державного секретаря [74, с. 476-477].

Закон знову заклав протиріччя між Директорією та Радою Міністрів, оскільки в окремих надзвичайних випадках Директорія без погодження із Кабінетом і Радою Народних Міністрів сама могла видавати закони. Поряд із тим, у нормативно-правовому акті не прописувалися ці надзвичайні випадки. Відсутність чітких прописаних повноважень членів Директорії сприяло іноді до необгрунтованого втручання в роботу Ради Народних Міністрів УНР.

Намагаючись зупинити єврейські погроми та привернути на свою сторону єврейське населення України, у складі Ради Народних Міністрів та Кабінету міністрів було відновлено роботу Міністерства єврейських справ [263]. Містерство діяло ще за часів Української Центральної Ради та було ліквідоване урядом гетьмана П. Скоропадського 18 липня 1918 р.

Новоутвореному уряду УНР так і не вдалося ефективно налагодити реалізацію державної внутрішньої політики. Внутрішньополітична криза в державі ще більше наростала, Голова РНМ увесь час свого урядування провів в Одесі на переговорах із командуванням французьких військ та практично не розв'язував внутрішні проблеми держави, що невдовзі призвело до спроби державного перевороту отаманом Володимиром Оскілкою наприкінці квітня 1919 р [176, с.7-13].

У квітні Раду Народних Міністрів очолив Б. Мартос. Після сформування нового уряду було опубліковано «Декларацію уряду УНР», згідно з якою основним завданням уряду УНР проголошувалися оборона республіки, забезпечення армії, а також формування робітничо-селянських трудових рад. Період прем'єрства Б. Мартоса був складний. А постійні суперечки між урядом і Директорією заважали роботі виконавчої влади. Ці протиріччя почалися після включення Є. Петрушевича до складу Директорії, який не визнавав уряд. Б. Мартос намагався скоротити штати міністерств та оновити державний апарат, на який не вистачало кваліфікованих державних службовців [176, с. 7 - 13].

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» [225, Арк. 8-9]. До повноважень Ради Міністрів належало наступне:

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

Однак й надалі 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 були надані права міністрів. Начальники відомств, які не мали прав

міністрів, брали участь у нарадах лише у випадках, коли питання стосувалися їхнього відомства [225, Арк. 8-9].

Рада Міністрів скликала головою за розпорядженням Директорії або Кабінету Міністрів, а також за письмовим зверненням членів ради (не менше, як чверті складу Ради Народних Міністрів). За відсутності голови та заступника скликати раду міг секретар. Члени ради мали бути повідомлені за 12 годин до початку засідання. Допускалася терміновість скликання Ради Міністрів, але причина скликання обов'язково записувалася в журнал РНМ. Головуючим був Голова Ради Міністрів або його заступник, а у випадках їхньої відсутності Рада сама обирала головуючого. Засідання, які скликала Директорія, головою засідання автоматично ставав керівник Директорії. Право голосу члени Директорії не мали. Рішення приймалися більшістю голосів, а при рівній кількості голосів головуючого був вирішальним [74, с. 554-555].

На порядок денний питання виносилися за постановою Директорії, Кабінету Міністрів, голови Ради та членів Ради Міністрів. Усі питання перед скликанням мали бути записані в повідомленнях, які вручали членам Ради перед скликанням для ознайомлення. З питань бюджету, видатків, асигнувань, обов'язково прикріплювалися висновки бюджетних комісій. Виняток – 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 [74, с. 555-556].

Ухвалений Закон редагувався Державною канцелярією відповідно до правок 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 Закон державний секретар повідомляв голову Ради Міністрів і начальника відповідного відомства [225, Арк. 6-8].

На нашу думку, закон більш детально описував склад виконавчого органу, порядок скликання, розгляд та затвердження нормативно-правових актів Радою Народних Міністрів. Він доповнював інші акти, що регламентували діяльність уряду УНР: «Закон про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового народу України», «Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці», які були прийняті раніше [73, с. 395-397;476-477].

Закон більш детально прописав обов'язки та права Державного контролера та Державного секретаря.

Державний контролер мав бути присутній на засіданнях Ради Міністрів та керувався у своїх повноваженнях наступними нормативно-правовими актами: «Закон про організацію контролю Української Народної Республіки» та «Тимчасовим статутом контролю Української Народної Республіки» [126]. Він користується правами міністра, завжди мав бути присутній на засіданнях Ради, але при цьому не був членом уряду. Він обирав питання, які мали розглядатися у його присутності. На засіданнях уряду мав право дорадчого голосу, а у питаннях, що стосувалися фінансово-економічних справ, мав право «veto». Наділявся правом законодавчої ініціативи у питаннях, що стосувалися контролю та фінансової економічної діяльності, мав бути присутній на засіданнях законодавчих органів та утворених при них комісіях з правом дорадчого голосу у питаннях, що стосуються повноважень контролю держави [126].

Державний секретар здійснював контроль за роботою Державної канцелярії Ради Народних Міністрів. Державна канцелярія була центральною державною установою, яка на правах міністерства здійснювала оголошення, збереження, кодифікацію, видання законів та актів державного значення. Канцелярія також займалася технічною підготовкою та юридичним обґрунтуванням законів при розгляді у Раді Міністрів. У підпорядкуванні канцелярії знаходилися юридична рада, відділ кодифікації законів, департамент законодавчих справ, секретаріат Ради Народних Міністрів та державна

друкарня. У статуті зазначалося, що, окрім старшого бухгалтера, бухгалтерів, керівника та членів державної друкарні, усі мали мати юридичну освіту. Державні службовці, які хотіли працювати у канцелярії, обов'язково складали державний екзамен на підтвердження своєї кваліфікації [301, Арк. 2].

Державний секретар у своїх правах користувався правами міністра. Постійно мав бути присутній на засіданнях Ради Міністрів та користувався правом дорадчого голосу. До компетенції секретаря входили подання законопроектів, які не належали до повноважень окремих Міністрів; підготовка документів, що мали розглядатися у Раді Міністрів; посвідчення затверджених Директорією проектів законів, постанов та наказів; оголошення законів, актів та розпоряджень, які були прийняті урядом; впорядкування справ Ради Міністрів, затвердження журналів щодо кодифікації законів, видання збірників законів. Здійснює контроль за роботою своїх відділів та друкарні [301, Арк. 2зв-3].

При Державному секретареві працювали віце-міністри, які користувалися правами віце-міністрів уряду. Він розподіляв обов'язки між ними своїм наказом.

Державна канцелярія формувалася з наступних відділів: юридична рада, департамент закордонних справ, загальних справ, секретаріат (**Див. схему 2.5**).

Схема 2.5



До повноважень *Юридичної ради*, яка була у розпорядженні Державної канцелярії, було надання висновків на законопроекти, що вносяться на розгляд Державним секретарем або Радою Народних Міністрів [301, Арк. 3зв-4]. Рада з кодифікації законів займалася формуванням збірників кодифікованих законів.

Департамент законодавчих справ виконував повноваження щодо розробки законопроектів відповідно до артикулу № 14 цього Закону; оформлення законів відповідно журналу Ради Міністрів, оголошення та їх видання в збірнику законів; реєстрації законопроектів. При департаменті працювала термінологічна комісія, яка встановлювала урядову термінологію, поширювала її в урядових інституціях, надавала відповіді на запити, що стосувалися української юридичної термінології. При Департаменті функціонував також архів державної канцелярії [301, Арк. 4зв-5].

Департамент загальних справ складав та оформлював накази на призначення службовців 1, 2, 3, 4 класів для центральних установ, складав реєстр службовців; займався розробкою законів за дорученнями Державного секретаря та Ради Міністрів; складав збірників законів за дорученням державного секретаря або уряду; організовував засідання Ради Народних Міністрів, Юридичної ради, а також термінологічної комісії; складав кошторис канцелярії. При Департаменті працювала редакція урядових видань державної канцелярії, яка редагувала та публікувала часописи: Вістник Української Народної Республіки, Вістник державних законів, Збірник законів, Збірник Обіжників та Розпоряджень уряду [301, Арк. 5зв-7].

Секретаріат Ради Народних Міністрів готував справи матеріали на розгляд Ради Міністрів; вів журнал засідань уряду; розсилав копії законопроектів, що мали розглядатися на засіданнях уряду державним службовцям, які мали бути присутніми на засіданні; надсилав копії витягів із журналу Ради Міністрів до департаменту законодавчих справ, щодо подальшого опублікування; реєстрував пропозиції голови Директорії та доручення уряду відповідним міністрам; складав звіти діяльності уряду [301, Арк. 7-7зв].

У розпорядженні канцелярії була своя друкарня, яка виконувала друкарські замовлення канцелярії та канцелярії Директорії. Послугами друкарні могли користуватися урядові установи та державні службовці, а також приватні установи та приватні особи за погодженням із Державного секретарем [301, Арк. 7зв-8].

Для формування кваліфікованих штатів державних службовців дозволялося брати практикантів на роботу в Державну канцелярію. Практиканти під наглядом державних службовців канцелярії отримували практичні навички в галузі законодавства. Під наглядом керівника вони могли проходити стажування у міністерствах або інших державних установах, а також виконували доручення віце-міністра. За гарну роботу Державний секретар міг призначати грошову винагороду. Після складання іспиту практикант-стажист міг бути прийнятим на роботу в Канцелярію, міністерство або державні центральні та місцеві установи. За службове недбальство на практикантів накладалося дисциплінарне стягнення або арешт до 7 днів.

Радою Міністрів був розроблений проєкт регуляміну* міністерств УНР [275, Арк. 1-25], однак нами не знайдено підтвердження, що він офіційно був прийнятий органами виконавчої влади. Керівництво міністерствами покладалося на міністрів, а у випадках хвороби – на товариша міністра. Кожне міністерство мало формуватися із міністра, товариша міністра, ради міністра, департаментів, канцелярії та окремих структур, які обов'язково прописувалися в статуті міністерства. Міністр у своїй роботі був підзвітний РНМ. Департаменти та особливі установи міністерства поділялися на відділи, а ті в свою чергу – на діловодства. Департаменти очолювали директори, у підпорядкуванні яких працювали віце-директори та секретар для особливих доручень. Особливі відділи при міністерстві очолювали начальники, під контролем яких працювали помічники начальника [275, Арк. 1-25].

* Регулямін – статут, інструкція

До компетенції міністра належали призначення та звільнення урядовців, які знаходилися в його підпорядкуванні; контроль за діяльністю своїх департаментів та виконання законів УНР. У надзвичайних випадках, коли бездіяльність урядовців завдала шкоди державі, що тягнула за собою фінансові втрати, міністр вживав відповідних заходів з одночасним повідомленням про його рішення надвищий суд. Складав кошторис свого міністерства та передавав його на затвердження в міністерство фінансів. У законодавчі справи мав право вносити зміни та доповнення до законопроектів чи юридичних актів, що стосувалися його міністерства. У випадках, коли закон не працював, а тільки шкодив державі, міг його скасувати й подати на затвердження новий законопроект у Раду Міністрів. Усі зміни щодо роботи міністерства обов'язково мали вирішуватися через Раду Міністрів [275, Арк. 1-25].

У проекті прописано випадки, у яких міністр міг звертатися до надвищого суду для роз'яснень у спірних питаннях урядування: розмежування повноважень між міністрами та губернськими органами; скасування чи затвердження нового законопроекту, що стосується не одного міністра, а кількох; пояснення юридичної колізії в законах тощо [275, Арк. 1-25].

Статут намагався врегулювати повноваження державних службовців у складі виконавчого органу Ради Народних Міністрів. Він прописував відносини між міністрами та регламентував внутрішню роботу самого міністерства, а також повноваження, які надавалися департаментам та особливим установам міністерств [275, Арк. 1-25].

Міністру було заборонено вирішувати справи, які належать до компетенції іншого міністра. За відсутності чи хворобі міністра, його обов'язки покладалися на товариша міністра або на когось із міністерства за дорученням самого міністра. Товариш міністра за дорученням керівника міністерства міг здійснювати управління департаментів за відсутності директора департаменту, а також обов'язково мав бути присутнім на всіх офіційних нарадах департаменту [275, Арк. 1-25].

При міністерстві працювала рада міністра. До її складу входили міністр, товариш міністра, директори департаментів та канцелярії, а також начальники особливих установ при міністерстві. До складу ради могли також запрошуватися фахові співробітники, які не були працівниками міністерства. Обов'язки голови ради виконував міністр, а у випадках його відсутності – один із членів міністерства за дорученням міністра. До повноважень ради належали: розгляд та затвердження правок до законопроектів, актів, статутів а також ухвалення нових законів, що стосувалися роботи міністерства; розгляд кошторису; придбання, продаж майна, виконання підрядних робіт у різних галузях міністерства; розгляд справ щодо наслідків ревізій; затвердження екзаменів на посади, де були потрібні кваліфіковані державні службовці; розгляд справ щодо порушення урядовцями своїх повноважень. При департаментах, які були в складі міністерства також скликалися наради при директорі департаменту, які вирішували спірні питання. До складу наради входили директор департаменту, віце-директор та начальники департаментів. Наради вирішували спірні питання, що відносились до компетенції департаментів [275, Арк. 1-25]

При міністерстві працювала канцелярія, яка формувалася із відділів та відділу діловодства. Очолював канцелярію начальник, що користувався правами директора департаменту. Канцелярія мала повноваження працювати з іншими канцеляріями міністерств за відповідним наказом міністра. До повноважень канцелярії належить розподіл вхідної документації між департаментами міністерства та міністром, а також реєстрація вихідної документації. Також начальник канцелярії доповідав міністру про вхідну документацію, на якій міністр ставив свою резолюцію з терміном виконання [275, Арк. 1-25].

Розроблений проект регуляміну врегульовував відносини між міністерствами, окреслював права, обов'язки державних службовців в уряді та окреслив структуру органу виконавчої влади. Автори так і не знайшли відомості, чи був затверджений відповідний регулямін. Тому відповідний

документ так і залишився проектом, який так і не був ухвалений [275, Арк. 1-25].

Регулямін визначав також порядок призначення на посади в міністерства. Директорів департаментів, начальника канцелярії міністра та начальника особливих установ при міністерстві призначала та звільняла Рада Міністрів за поданням міністра. Віце-директорів та урядовців призначав міністр за клопотанням директорів та погодженням із вищою виконавчою владою. Начальників відділів та урядовців департаментів, а також урядовців VI класу звільняв та призначав міністр за поданням директорів департаментів. Усіх інших урядовців VII класу звільняли та призначали директори [275, Арк. 1-25].

Ухвалена Радою Народних Міністрів Декларація від 12 серпня 1919 р. змінила внутрішньополітичне спрямування республіки. Уряд взяв курс на скликання парламенту та реформування органів місцевого самоврядування, що вказувало на відмову від «трудового принципу» у формуванні місцевої влади на користь європейської моделі [15, с. 45]. За цією Декларацією формування органів державної влади УНР мало базуватися на всенародному, рівному, таємному й пропорційному виборчому праві та вперше в УНР мав бути скликаний представницький орган – парламент з правами Установчих Зборів [74, с. 549].

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, а саме включення Західноукраїнської Народної Республіки у склад Української Народної Республіки з подальшою реорганізацією та створенням єдиної вертикалі влади провалилася. У кожній з республік були власні погляди на розбудову зовнішньої та внутрішньої державної політики. Керівники Західноукраїнської Народної Республіки були досвідченими політиками, які керувалися інтересами своєї держави, на відмінну від урядовців Української Народної Республіки [15, с. 45].

14 серпня 1919 р. було сформовано новий склад Ради Міністрів на чолі з І. Мазепою. Чи не вперше Голова уряду спробував розробити нормативно-правові акти зі створення єдиної вертикалі влади. Проте й ця чергова спроба регламентації роботи органів публічної влади УНР провалилася. А вже 15 листопада 1919 р. 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 [225, Арк. 8–9]. Після чого Директорія перестає бути колегіальним органом [165, с. 90–91]. Усі ці чинники показали слабкість державницького апарату Української Народної Республіки доби Директорії.

З листопада 1919 р по березень 1920 р. Українська Народна Республіка проходила складну зовнішньополітичну ситуацію. Українська Галицька Армія перейшла на бік генерала А. Денікіна. Частина правобережної України окупували поляки, а лівобережна Україна була під контролем більшовиків. У Кам'янці-Подільському під патронатом поляків було утворено Українську національну раду, яка стала опозиційною до Директорії та вимагала реорганізації уряду, закриття Директорії, що було пов'язано з її непопулярністю серед народу.

З від'їздом Голови Директорії до Польщі на мирні переговори Рада Міністрів розділилася на дві частини: п'ятеро міністрів на чолі із І. Мазепою залишилися на території УНР і продовжували урядування, а інша частина та дипломатична місія виїхала за кордон із С. Петлюрою. 12 грудня С. Петлюра призначив А. Лівницького заступником голови уряду [11]. Центральний комітет УСДРП, членом якої був І. Мазепа протягом грудня 1919 р. та січня 1920 р., висунув ряд вимог, згідно яких потрібно терміново скликати передпарламент, розмежувати повноваження Директорії та Ради Народних Міністрів на законодавчому рівні. Було скликано спеціальну комісію під головуванням А. Лівницького, яка підготувала проєкт «Тимчасового закону про державний устрій та порядок законодавства Української Народної Республіки».

14 лютому 1920 р. уряд І. Мазепа провів відповідний закон через засідання Ради Міністрів, а потім передав С. Петлюрі на затвердження. У законопроекті вибудовувалися взаємини між Радою Міністрів та Директорією. Закон обмежував вплив Голови Директорії на орган виконавчої влади, але за ним залишалося право призначати голову Ради Міністрів. Голова РНМ формує склад міністрів, керуючих міністерствами, державних секретаря та контролера, а також формував склад кабінету міністрів. Рада Міністрів приймала закони, що стосувалися їхньої компетенції, а також розробляти законопроекти за дорученням ДНР, які обов'язково підписувались головою Директорії. За дорученням голови Ради Народних Міністрів Голова Директорії може репрезентувати Українську Народну Республіку на міжнародній арені [322].

С. Петлюра не підтримав даний законопроект, а в обхід уряду підписав мирний договір із Польщею. Як наслідок 19 травня 1920 р. І. Мазепа подав у відставку. Був сформований новий уряд В. Прокоповича.

2 червня 1920 р. було прийнято «Декларацію правительства Української Народної Республіки», яка заклала нові правові основи нового політичного устрою держави. Верховною владою мав залишатися парламент, який формувався на основі загального, таємного та пропорційного виборчого права. Однак внутрішня ситуація в державі не дозволяла провести вибори до парламенту, тому терміново потрібно було скликати передпарламент, який би максимально представив усі верстви населення: представників населення, органів місцевого самоврядування, громадських, політичних, професійних та кооперативних організацій. Також було потрібно терміново провести внутрішні реформи для цілеспрямованої та планомірної організації органів місцевого самоврядування. Відповідний документ підписали повний склад Ради Міністрів під керівництвом В. Прокоповича. У документі також прописувалися завдання, які мав виконати уряд найближчим часом [66, Арк. 59].

Загострення військово-політичної ситуації в державі (наступ Червоної Армії та постійні переїзди уряду з місця на місце), політичні суперечки між очільником уряду та його заступником А. Лівіцьким негативно позначилися на

державотворчому процесі – В. Прокопович подав у відставку, головою уряду призначено його заступника А. Лівіцького.

З травня по листопад 1920 р. йшла робота щодо створення головного закону держави – конституції. Було підготовлено три варіанти: перший варіант – Центральної Ради, другий – Всеукраїнської Національної Ради (ВНР), а також третій – приватний проєкт О. Ейхельмана. Основним проєктом залишився проєкт ВНР, навколо якого були головні дискусії комісії А. Ніковського [11], [267]. Відповідний проєкт був переданий для розгляду у Раді Міністрів [103, Арк. 126].

Політична криза з кожним днем ставала ще складнішою. В останні дні існування Української Народної Республіки доби Директорії було прийнято два законопроєкти: «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР» та «Про Державну Народну Раду» від 12 листопада 1920 р. Законопроєкти 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 [11], [74, с. 182-184]. Із аналізу законопроєктів ми дійшли наступних висновків, що вони чітко прописували повноваження, правовий статус і структуру державних органів та обмежували вплив Директорії на орган виконавчої влади. Голова уряду призначався Директорією, члени уряду за поданням голови РНМ затверджував Голова Директорії, але Рада Міністрів була підзвітна Державній Народній Раді, яка могла висловити недовіру як уряду, так і окремому міністру.

Відповідні законопроєкти були прийняті із запізненням, оскільки Українська Народна Республіка втратила свої території, а органи державної влади переїхали за кордон. Закони залишили помітний слід в історії державотворчого процесу України, організаційно-правового забезпечення державного управління, організації функціонування державної служби та регламентації повноважень державних службовців періоду УНР доби Директорії.

Висновки. Отже, виконавча влада Української Народної Республіки була представлена Радою Народних Міністрів, що на початку формувалася міжпартійною коаліцією, а у подальшому домовленостями між політичними силами та Директорію. Протягом усього періоду існування Української Народної Республіки доби Директорії так і не було прийнято нормативно-правового акту, у якому прописувався б правовий статус Ради Міністрів, а також розмежовано повноваження між виконавчою та верховною владою Директорії УНР.

Основними документами, що регламентували місце Ради Народних Міністрів у системі органів виконавчої влади, були: Декларація від 26 грудня 1918 р., Універсал Трудового Конгресу України та «Закон про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України». «Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці», відповідно до яких при Раді Народних Міністрів утворюється Кабінет Народних Міністрів.

Позитивно сприймається розробка проєктів законів щодо регламентації роботи уряду – статуту РНМ та статут міністерств УНР. Однак автору дослідження так і не вдалося встановити інформацію щодо офіційного прийняття та оприлюднення цих нормативно-правових актів. Це означає, що чіткої регламентації роботи органів виконавчої влади так і не було проведено, а сам процес адміністрування в апараті виконавчої влади був недосконалим. А одні з останніх нормативно-правових актів, які залишили помітний слід в регламентації діяльності системи влади в Україні та організації державної служби, були прийняті за кордоном урядом в екзилі та не були введені до практичної діяльності.

Рада Народних Міністрів знаходилася під постійним контролем (а іноді й під диктатом) Директорії УНР, яка втручалася в його роботу. За час існування Української Народної Республіки доби Директорії було змінено шість складів уряду (*Див. додаток Г*). З кожною зміною складу Ради змінювалася її внутрішня та зовнішня державна політика. Про це свідчать Декларації урядів, у

яких прописувався курс держави та основні завдання вищих органів виконавчої влади. Були випадки, коли один із членів Директорії не визнавав новостворений уряд та гуртував навколо себе колишніх міністрів для повалення державної влади.

Серед чиновників органів виконавчої влади нерідко існували корупція, махінації, відсутність виконавчої дисципліни, зловживання службовим становищем. Це ставало масовим явищем під час евакуації урядових установ.

Викликом для Ради Народних Міністрів стало проведення внутрішніх реформ, формування дієвих органів місцевого самоврядування, проведення земельної реформи, підготовка кваліфікованих державних службовців, які могли б впроваджувати політику держави на місцях, включення ЗахідноУкраїнської Народної Республіки до складу Української Народної Республіки, з яким уряд не справився через розбіжності політичного й ідеологічного характеру в організаціях двох республік.

Роботі Ради Народних Міністрів заважав вплив цілого ряду зовнішніх та внутрішніх факторів. Серед зовнішніх факторів основними були – постійна війна проти зовнішніх загарбників та відсутність бачення у держав-лідерів тогочасної геополітики бачення місця України як незалежної держави. Серед внутрішніх факторів переважали нечітка позиція щодо курсу розвитку держави, політична невизначеність серед еліти, нестача кваліфікованих кадрів. Увесь час існування органів виконавчої влади республіки існувала політична невизначеність статусу та розмежування повноважень між верховною владою (Директорією УНР) та урядом (Радою Народних Міністрів УНР), що під час війни було неприпустимим.

У цих умовах інституційна модель влади була порушена, процес адміністрування та управління державними процесами був недосконалим та часом перебував в хаотичному стані, а система та вертикаль виконавчої влади так і не була вибудована.

2.3 Конгрес Трудового народу України як вищий тимчасовий законодавчий орган Української Народної Республіки у період Директорії УНР.

Система органів демократичної держави заснована на дотриманні принципу поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову, де парламент, як колегіальний орган представницької демократії, є одним із центральних елементів системи органів публічної влади. Чітке розділення функцій виконавчої та законодавчої влади є не тільки одним із системоутворюючих принципів формування державного устрою країни, а й необхідним елементом розвитку демократії.

Увесь період Національно-визвольної революції 1917-1920 рр. позначився труднощами у формуванні реально діючої, виборної, законодавчої влади. Намагання швидко перейняти владу, постійна боротьба за владу з зовнішніми загарбниками, внутрішні кризи та перевороти, захоплення соціалістичними ідеями щодо необхідності передачі влади «трудящим масам» не давали молодій державі провести вибори, обрати парламент та перейти до повноцінної парламентської демократії, яка у першій чверті ХХ століття стала основою державного устрою багатьох європейських країн.

У грудні 1918 р. у м. Вінниці було проведено державну нараду, на якій були присутні представники провідних політичних партій. Основне питання – форма державного устрою Української Народної Республіки доби Директорії. Кожна політична сила виступала за свою форму державного устрою. За спогадами тогочасного голови Директорії В. Винниченка за основу було обрано «трудовий принцип». Вищим органом влади мав стати Конгрес Трудового народу України. У історичній літературі також зустрічається назва «Трудовий конгрес України» та «Трудовий конгрес», що позначають одну і ту ж історичну подію.

На основі цієї наради опубліковано «Декларацію Директорії Української Народної Республіки» [25]. Згідно з нею селяни, робітники, трудова інтелігенція мали обрати своїх представників до законодавчого органу.

Механізми проведення виборів мали опублікувати пізніше у вигляді інструкції. У повноваження конгресу входило вирішення питань соціального, економічного та політичного характеру. Трудовий конгрес мав вирішити одне із найважливіших питань державотворення, зокрема затвердження державного устрою та структури вертикалі державної влади УНР доби Директорії [73, с. 392–395].

За своїм характером «Декларація Директорії Української Народної Республіки» була дискримінаційною щодо так званих «непрацюючих класів» – буржуазії та промислової еліти. Їх не було включено до складу конгресу. Вони не впливали на управління та розбудову держави, що негативно позначилися на розвиток Української Народної Республіки в майбутньому.

5 січня 1919 р. Рада Народних Міністрів ухвалила та оприлюднила «Інструкцію про вибори до Конгресу Трудового народу України» [169, с. 19-24], за якою мали обиратися 593 депутати. Право голосу мали громадяни України, яким на день голосування виповнилось 21 рік. Виборче право громадян не обмежувалося за статтю, віросповіданням, етнічною приналежністю. Інструкція, яка була оприлюднена після декларації, змінювала систему виборів. Директорія в інструкції затверджувала куріальну виборчу систему*. Куріальна система Української Народної Республіки доби Директорії включала представників тільки певних соціальних груп. Серед них: селяни – 377 депутатів, робітники – 118 депутатів, трудова інтелігенція – 33 депутати, а також прописувалася максимальна кількість делегатів залежно від адміністративно-територіального устрою УНР доби Директорії [74, с. 406-412]. Згідно з нормативно-правовими актами скликання Конгресу мало відбутися в Києві 22 січня 1919 р. Для обрання делегатів утворювалися повітова, губернська та головна комісії, під егідою яких проводилися вибори.

До складу повітової комісії входили повітовий комісар або його помічник, а також по два представники від селянської спілки та народного

*Куріальна виборча система – система виборів до представницьких органів влади та органів місцевого самоврядування, яка орієнтувалася на представництво певних класів або етнічних груп. У широкому розумінні термін поширюється на всі системи нерівних виборів, в яких носії активного виборчого права групуються за становими, майновими, національними ознаками або за їх комбінаціями.

кооперативу. Губернська комісія укомплектовувалася з губернського комісара або його помічника та двох представників від професійних робітничих союзів, по одному представнику від селянської спілки й губернського центрального органу народного кооперативу. Головна комісія складалася з представника Міністерства внутрішніх справ і по одному представнику від кожної категорії депутатів. В обов'язки цих комісій входили: контроль та нагляд за проведенням виборів у губернських і повітових з'їздах; надання правової допомоги у проведенні виборів, оформлення посвідчень депутатам; контроль за коштами виділених органами виконавчої влади УНР на організацію та проведення виборів [74, с. 406–412].

Голови повітової, губернської та головної комісії обиралися на засіданнях. Правомочними ці зібрання вважалися, якщо на них було не менше трьох членів комісії. На першому зібранні обиралася їх президія.

Для чіткого розуміння, що таке Конгрес Трудового народу України, громадянам Української Народної Республіки було підготовлено листівку, у якій у зрозумілій та доступній формі без юридичної термінології подавалася інформація про конгрес, як законодавчий орган УНР доби Директорії. Листівка складалася із блоків: «Що ж таке Трудовий конгрес, з кого він буде складатися і що він буде робить?», «Скільки депутатів повинно бути вибрано з усієї України до Трудового Конгресу?», «Як треба вибирати депутатів до Трудового Конгресу?», «Скільки треба обрати депутатів до Трудового Конгресу від селян, робітників і трудової інтелігенції по кожній губернії окремо?». Директорія забезпечила комунікування влади та населення, пояснюючи зрозумілою мовою, що таке Трудовий конгрес, і закликаючи населення голосувати за своїх депутатів й не ігнорувати вибори [170, с. 112-113].

Ще до початку скликання Конгресу відбулися розмови, щодо впровадження в країні військової диктатури. За спогадами державних службовців було два варіанти впровадження диктатури. За однією з версій було запропоновано її очолити В. Винниченку. Цю інформацію ми знаходимо в спогадах Є. Коновальця: «З одного ж боку, ми дуже добре знали, що кожний

рішучий крок з нашого боку в якій-небудь важливішій справі ширшого характеру будуть вважати, як бажання військових втручатися не в свої справи. Тому тим гарячіше бажали ми собі, щоб ми не були змушені вічно наказувати, а тільки щоб самі одержували від когось накази. Але що ж, було п'ять директорів, які ставили величезні вимоги до січових стрільців і до київської команди... З другого боку, антагонізм між головою Директорії та головним отаманом довів до того, що ми взагалі не знали, кого треба слухати» [137, с. 122]. У свою чергу про військових В. Винниченко теж відгукувався негативно: «В той час, коли майже кожний старшина (не кажучи вже про отаманів) мав для себе, для своєї жінки, для родичів і знайомих один або декілька автомобілів, члени правительства, міністри часто мусили ходити пішки, бо в них перший ліпший офіцер міг на вулиці одняти автомобіля, не звертаючи ніякої уваги на посвідчення й протести міністра» [25, с. 239]. 16 січня 1919 р. відбувається ще одна державна нарада на якій були присутні: Директорія, Рада Народних Міністрів, члени політичних партій та Січові стрільці. Останні запропонували створити військову диктатуру з двох представників Січових стрільців (Є. Коновальця та А. Мельника) та головного отамана С. Петлюри, але С. Петлюра відмовився [137, с. 122].

У своїх спогадах В. Приходько, який працював міністром юстиції та товаришем міністра фінансів уряду, занотував, що автором статуту Трудового конгресу був В. Винниченко, який вважав та хотів вірити у те, що створення трудових рад та захист інтересів трудових мас зведе нанівець вручання більшовицької Росії в державотворчий процес молодій українській державі. [269, с. 375-376].

У часописі «Україна» за 19 січня 1919 р. була опублікована стаття, у якій повідомлялося, що на місцях трудові верстви населення обирали свої депутатів до ТКУ, щоб ті представляли їхні інтереси [88].

До відкриття сесії Конгресу 22 січня 1919 р. відбулися міжфракційні наради депутатів, що входили до конгресу. Вони вирішували питання щодо того, що буде розглядатися на сесії, затверджуючи порядок денний.

В. Винниченко записав у своїх мемуарах, що є три можливі шляхи розвитку політичної ситуації в державі: по-перше, це утворення військової диктатури; по-друге, диктатура пролетаріату за радянським зразком; по-третє, продовження курсу Директорії [8, с. 201].

Поряд із міжфракційними нарадами проходили зібрання політичних партій, на яких обговорювалися форма державного устрою. Ліве крило УСДРП та УПСР підтримували радянську форму державного устрою. Їх погляди підтримував Голова РМН УНР В. Чехівський. Праве крило УСДРП прагнуло обмежити повноваження та функції майбутнього законодавчого органу Трудового конгресу та запровадити військову диктатуру на час війни [298, с. 582 - 598; 200, с. 201].

Основними питаннями, розглянутими на порядку денному Конгресу Трудового народу України, були:

- затвердження Акту соборності України [183];
- заслуховування звітів Директорії та Ради Народних Міністрів;
- виступи лідерів політичних партій;
- затвердження закону «Про форму влади на Україні» та «Універсалу Трудового конгресу до українського народу» [304, с. 22].

У перший день пленарного засідання був прийнятий Акт злуки УНР та ЗУНР. Ця подія стала важливою в процесі державотворення та становлення органів державної влади. Вона підсумувала прагнення політичної еліти об'єднатися в одну державу для боротьби за одну єдину Соборну Україну. Утім механізму входження та формування однієї вертикалі влади не було вироблено, а органи виконавчої влади звернули увагу на це тільки влітку 1919 р.

За спогадами І. Мазепи, у роботі Конгресу найбільшу роль відігравали сорок депутатів фракції УСДРП, а також делегати Галичини. Негативним у роботі делегатів від Західної України він бачив те, що вони не розуміли політичної й економічної ситуації Наддніпрянської України. Під час першої сесії конгресу об'єднавчим фактором стала політична позиція УСДРП, унаслідок чого майже всі делегати голосували за їхні резолюції [198].

У наступні дні роботи Конгресу Трудового народу України було прийнято нормативно-правові акти щодо державного устрою Української Народної Республіки доби Директорії, а саме: Закон «Про форму української влади, ухвалений Конгресом Трудового Народу України на засіданні 28 січня 1919 року» та «Універсал Трудового Конгресу України». І. Мазепа стверджував, що автором та головним редактором цих документів був П. Феденко – член партії УСДРП [198].

Відповідно до цих документів, законодавчі функції передавалися комісіям, які створювалися із депутатів Конгресу за пропорційною системою від усіх політичних фракцій – один представник від п'ятнадцяти парламентарів. Відповідно до закону мали формуватися наступні комісії: з оборони держави; закордонних справ; харчових справ; земельна; культурно-освітня. Комісії мали наглядати за роботою Ради Народних міністрів, а також допомогти їм у оновленні та формуванні кістяка адміністративно-управлінського апарату [74, с. 465-466, 467-468].

Виконавча влада покладалася на Раду Народних Міністрів, яка у міжсесійний період була підконтрольна й підзвітна Директорії [74, с. 467–468].

Захистом країни від зовнішніх ворогів займалася Директорія, у склад якої мали включити представника із ЗахідноУкраїнської Народної Республіки. В обов'язки Директорії входили наступні повноваження:

— ухвалення законопроектів щодо захисту Української Народної Республіки, які мали бути затверджені на наступному пленарному засіданні Трудового конгресу;

— контроль за діяльністю Ради Народних Міністрів, а затвердження складу та голови Кабінету покладалося на Директорію.

Скликати наступну сесію Конгресу могли Директорія та Президія Конгресу Трудового народу України (*Див. додаток Д*).

Щодо органів місцевого самоврядування, то по всій території республіки скликалися трудові ради, до яких мали входити селяни та робітники.

Новостворений орган мав працювати в інтересах оборони країни та контролювати роботу комісарів, яких назначало керівництво держави.

Із аналізу текстів ухвалених на Конгресі Закону «Про форму української влади, ухваленого Конгресом Трудового народу України на засіданні 28 січня 1919 року» та «Універсалу Трудового Конгресу України» помічаємо декілька протиріч, як-от:

— не було розмежовано повноваження між Директорією, Радою Народних Міністрів та комісіями Трудового конгресу (це привело до втручання в роботу один одного та неузгодженості у роботі). А до кінця 1919 р. комісії Трудового конгресу самоліквідувалися;

— надання великих повноважень Директорії, через що вона втручалася у роботу виконавчої влади та формувала лояльний до себе склад Ради Народних Міністрів;

— не було врегульовано вихід члена Директорії з її складу у випадках неможливості виконувати своєї обов'язки.

За спогадами голови Директорії, під час роботи Конгресу відбувалися політичні суперечки щодо верховної влади в Українській Народній Республіці. Частина конгресменів хотіла передати владу Малому Конгресові, а інша – Директорії [25, с. 316]. На роботу Конгресу також впливали Січові стрільці, які прагнули швидких та рішучих кроків у розбудові державного апарату та вирішення негайних питань, пов'язаних з військовою інтервенцією більшовицької Росії [349, с. 60]. Січові стрільці прагнули запровадити ефективну вертикаль державної влади, яка була б спроможною вести активні військові дії.

Під час пленарного засідання конгресмени прийшли до згоди щодо формування нового законодавчого органу. Комісіям конгресу було доручено підготувати законопроект про «Всенародний парламент Великої Соборної Української Народної Республіки» [74, с. 467-468]. Законопроект про парламент мав бути розроблений до другої сесії конгресу, на якій мав бути

затверджений. Після цього було заплановано проведення виборів та скликання нового законодавчого органу.

До складу комісій ТКУ входили наступні політичні діячі: до президії Трудового конгресу – Д. Одрина, С. Вітик, Т. Старух, С. Бачинський, В. Злотчанський, І. Биск, Л. Гаврилук, С. Воропай; комісія по обороні – К. Мацюк (Голова), С. Бачинський, О. Устіянович, І. Калинович, М. Любинський, І. Паливода, М. Коломиєць, В. Строменко, Голий; комісія закордонних справ – Чайківський (Голова) (ініціали не вказані), Б. Бачинський, О. Безпалько, І. Косенко, І. Шимонович; комісія харчових справ – Мельник (Голова) (ініціали не вказані), Блохін (ініціали не вказані), Грузинець (ініціали не вказані), Г. Дувіряк, І. Косенко, Ю. Лисан, Д. Сухенко, О. Устіянович, П. Шекерик-Доників; земельна комісія – Н. Петренко (Голова), Бабій (ініціали не вказані), Р. Яросевич, П. Шекерик-Доників, Г. Дувіряк, Ю. Лисан, А. Лещенко, І. Паливода, Д. Сухенко, О. Безпалько, Грузинець (ініціали не вказані); культурно-освітня комісія – Є. Вировий (Голова), А. Лещенко (заступник «товариш» голови), І. Калинович (секретар), І. Коваленко, М. Коломиєць, П. Куцяк (Чалий), Ю. Лисан, М. Любинський, Трешевський (ініціали не вказані), і П. Шекерик-Доників. У складі комісій також були представники Західноукраїнської Народної Республіки (вісім депутатів) [238].

На перших засіданнях комісій Трудового конгресу виникло закономірне питання, у якій послідовності буде проходити процедура ухвалення законопроектів. Закони розглядалися комісіями, потім передавалися на ухвалення Директорії, далі – КТНУ чи Директорія ухвалювала закони, а потім комісії їх доопрацювали й уже з поправками передавали на затвердження КТНУ. З відповідною проблемою культурно-освітня комісія звернулася до Президії Конгресу [238].

12 лютого 1919 р. відбулося засідання Президії КТНУ, на якому були присутні голови комісій. На засідання було винесено наступні питання: по-перше, верховна влада мала оголосити про прийнятий закон від 28 січня 1919 р., повідомити урядові установи про утворення комісій та розписати їхні

компетенції та функції, а також розподілити між ними міністерства та відомства; по-друге, зобов'язати міністерства та відомства надсилати копії вироблених ними законів, розпоряджень, наказів комісіям Конгресу; по-третє, усі закони розроблені РНМ, що надсилалися у Директорію для затвердження мали мати висновки відповідних комісій КТНУ, а вже після затвердження верховною владою надсилалися до комісій, щоб у подальшому представити їх на засіданні Трудового конгресу; по-четверте, комісії КТНУ наділялися повноваженнями щодо відвідування урядових установ з метою перегляду їхньої документації, ознайомлення із документообігом, роботою урядових установ та державних службовців [30, с. 2].

Президія КТНУ звернулася до українських політичних партій та єврейських громадських організацій з пропозицією створити слідчу комісію для розслідування погрому в Проскурові, також вимагала від органів виконавчої влади розіслати на місця інструкцію та кошти для проведення виборів до місцевих конгресів та трудових рад. Вимагала від комісарів забезпечити проведення виборів на місцях із залученням депутатів конгресу [254].

3 березня 1919 р. Рада Міністрів ухвалила постанову про асигнування в розпорядження президії КТНУ коштів з Державної скарбниці – 503 600 гривень. Відповідне рішення підтримала Директорія. У постанові зазначалося, що службовцям Президії та комісіям Конгресу Трудового народу України надавалися добові гроші в сумі 50 гривень, а також матеріальна допомога родинам, які залишилися в окупації в сумі 100 гривень. До постанови додавалася штат канцелярії Президії і комісій КТНУ, відповідно до якого штат канцелярії Трудового конгресу формувався із діловода, машиністки та кур'єра, а комісій тільки з діловода та машиністки на канцелярські потреби окремо виділялися кошти. Для канцелярії президії КТНУ вони становили 1000 гривень, а для комісій – 400 (Див. таблицю 2.3) [262, с. 6].

Штати Канцелярій Президії і Комісій Трудового Конгресу

Назва посади	Кількість осіб	Утримання в гривнях	
		на місяць	на 3 місяці
Діловод	1	1800	5400
Машиністка	1	1200	3600
Кур'єр	1	600	1800
Примітка: На канцелярські видатки на кожну комісію по 1000 гривень на місяць разом, на три місяці 3000 грн.			
Штати Канцелярії 7 Комісій Трудового Конгресу			
Діловод	7	1800	12600
Машиністка	7	1200	8400
Примітка: На канцелярські видатки на кожну комісію по 400 гривень на місяць разом, на три місяці 1200 грн.			

Із втратою території держави, почалася евакуація державних службовців та урядових установ. Частина членів комісій переїхала до м. Кам'янця-Подільського, де було проведено дві наради. Перша відбулася 6 – 11 липня 1919 р. та була присвячена політичній ситуації в республіці. На ній виступили члени комісій закордонних справ та бюджетних. Було обговорено наступні питання: розпуск комісій Конгресу Трудового народу України, формування військового керівництва держави та створення ефективного місцевого самоврядування. Однак за підсумками наради рішень не було прийнято. 15-18 липня 1919 р. відбулася друга – комісій КТНУ, де обговорювали питання постачання армії та забезпечення її усім необхідним. Роботу комісій було заблоковано партією УСДРП [238]. Підтвердження знаходимо в спогадах І. Мазепи, який був членом цієї партії [198].

Політичні суперечки між комісіями та міністерськими урядовцями призвели до того, що 5 серпня 1919 р. Президія Конгресу ухвалила та подала резолюцію до Директорії, у якій зафіксувала ряд вимог: по-перше, Україна має розвиватися на демократичних традиціях; по-друге, терміново скликати Всеукраїнський парламент на підставі загального виборчого права; по-третє,

сформувати Кабінет Оборони Республіки [119]. Президія приступила до розробки законопроєкту про скликання передпарламенту. Однак реальне його скликання не було можливим, оскільки було неможливим представлення делегатів із переважної частини території республіки. Війська УНР восени 1919 р. контролювали тільки територію Поділля.

Президія та комісії Конгресу Трудового народу України не отримали юридичних роз'яснень, як вони мали працювати. Також не були чітко окреслені їхні повноваження на найвищому рівні, бо все зводилося до протоколу засідання Президії від 12 лютого 1919 р., який був опублікований у періодичному виданні «Українська ставка». Втручання комісій у роботу органів виконавчої влади негативно впливало на Раду Народних Міністрів та викликало негативну реакцію урядовців міністерств [7, с. 91]. Президія КТНУ, а також громадські та політичні діячі мали вплив на РНМ, яка 12 серпня опублікувала Декларацію, у якій проголошувала курс на розроблення законопроєкту щодо скликання парламенту. Наприкінці 1919 р. комісії КТНУ припинили своє існування.

Українській Народній Республіці доби Директорії так і не вдалося скликати передпарламент як орган законодавчої влади. З грудня 1919 р. та до листопада 1920 р. йшли перемовини про його функції повноваження та можливості скликання в умовах війни. 14 лютого 1920 р. РНМ був прийнятий «Тимчасовий закон про форму державного устрою та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», згідно з яким 1 травня 1920 р. на основі таємного рівного виборчого права мав бути скликаний передпарламент Державної Народної Ради (ДНР). Законопроєкт не підтримав С. Петлюра. Тільки 8 листопада 1920 р. відбулася остання державна нарада у с. Ялтушкові (Вінницька обл.) на якій були присутні С. Петлюра, урядовці Ради Народних Міністрів, а також військова еліта армії УНР. Основне питання – створення та скликання передпарламенту. 12 листопада 1920 р. С. Петлюрою було затверджено два закони: «Закон про Державну Народну Раду Української Народньої республіки» та «Закон про тимчасове Верховне Управління та

порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Законопроекти були прийняті, коли війська УНР відступили на територію Польщі. Обидва Закони мали конституційний характер, оскільки прописували державний устрій УНР доби Директорії [198, с. 440-447].

«Закон про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» складається з преамбули і чотирьох розділів: перший розділ – «Верховна влада», другий – «Директорія Української Народної Республіки», третій – «Законодавство в Українській Народній Республіці», четвертий – «Рада Народних Міністрів». Згідно із Законом верховна влада належала народу та здійснювалася через парламент Української Народної Республіки, але це все буде відбуватися після затвердження конституції, а до того вся влада шляхом розмежування та координування державних інституцій ділилася поміж Директорією, Державною Народною Радою та Радою Народних Міністрів. Зазначалось, що склад, порядок скликання та повноваження Державної Народної Ради прописувалося в окремому законопроекті [129].

«Закон про Державну Народну Раду Української Народньої республіки» складався з шести розділів і додатку Перший розділ: «Про Державну Народну Раду та її склад», другий: «Особисті права Членів Державної Народньої Ради», третій: «Порядок скликання сесії та вибору Президії У.Д.Р.», четвертий: «Про компетенцію Державної Народньої Ради», п'ятий: «Про порядок ведення справ Державної Народньої Ради», шостий: «Про прилюдність засідань Державної Народньої Ради», сьомий: «Про внутрішній устрій Державної Народньої Ради» та додатку «Список організацій, які мають нести своїх представників до Державної Народньої Ради та кількість останніх від кожної» [74, с. 676-687], [173, с. 56-60].

Відзначимо, що Державна Народна Рада була тимчасовим органом, якому належала вся законодавча влада. Вона складалася з представників громадських, наукових, професійних, кооперативних організацій і установ у відсотковому співвідношенні, що прописувалося у додатку до закону. Список членів оголошувався та мав бути видрукований в урядовому часописі. Засідання ради

були закриті, але за рішенням комісії запрошувалися кваліфіковані фахівці з правом дорадчого голосу на засідання комісії Державної Народної Ради. За порушення регламенту роботи депутат міг бути усунений від засідання та позбавлений права брати участь у засіданнях ДНР [122], [173, с. 56-60].

Засідання ДНР відбувалися сесійно. Протягом року мало відбутися три сесії, які тривали по два місяці. Могли скликатися надзвичайні сесії, які міг скликати Голова Директорії, Голова Рада Народних Міністрів, Президія Державної Ради. Місце проведення мало бути оголошено в офіційному виданні за два тижні до початку. Перше засідання Ради мав відкрити Голова Директорії або за його дорученням Голова РНМ, після чого слово надавалося найстарішому за віком члену ради. На першій сесії обиралася Президія Державної ради (Голова, заступник та секретар). Їхні повноваження були чинними до моменту обрання нової президії. Рішення ради ухвалювалися більшістю голосів [122], [173, с. 56-60].

У законі визначалася компетенція та повноваження Державної Народної Ради, серед яких: розробка законопроектів, а також розгляд законів, внесених головою Ради Народних Міністрів; затвердження бюджету, а також обрахування прибутків і видатків держави, які мали бути розглянуті не пізніше початку другої сесії; контроль за діяльністю уряду, висловлення недовіри Раді Народних Міністрів або окремому міністру; розгляд та затвердження міжнародних договорів, оголошення війни і миру; створення слідчих комісій для вирішення спірних питань; прийняття та розгляд петицій від громадян, приватних і державних товариств, кооперативів та кооперацій, установ публічно-правового характеру, які потім передавалися для вирішення відповідним міністерствам; регулювання виконання державних зобов'язань, заслуховування звітів державного контролю [122], [173, с. 56-60].

Депутатом Державної Народної Ради міг стати громадянин Української Народної Республіки. Особа набувала статусу депутата Державної Ради після вручення Міністром внутрішніх справ відповідного посвідчення. Свою депутатську діяльність він мав виконувати сам та був підзвітний тільки перед

Радою. За ним закріплювалася депутатська недоторканість. Він звільнявся від військової служби. За депутатами закріплювалося попереднє місце роботи. Дозволялося висловлювати будь-які погляди та міркування на засіданнях ради. Однак, якщо приватна особа вважала, що виступ депутата порушував її приватні права, вона могла притягнути депутата до відповідальності, але з дозволу Державної Ради. За неправомірну поведінку під час засідань, на депутатів, згідно регламенту, накладалось дисциплінарне стягнення. Парламентарію заборонялося купувати або орендувати державне майно. Також він не міг також отримувати державних концесій*. Член Державної Ради міг втратити статус депутата за умови: втрати виборчого права, смерті, за рішенням Ради або добровільного складання депутатських повноважень [122], [173, с. 56 - 60].

Державна Народна Рада так і не була скликана, але закон про Раду був кроком до створення ефективного законодавчого органу, який мав стати основою дієздатного парламенту та закладення на українських землях європейської моделі державного устрою. Відповідний Закон увійшов до історії вітчизняного права та державотворення.

Висновки. Отже, Конгрес Трудового народу України – це досвід становлення українського парламентаризму. Українській Народній Республіці вдалося скликати орган законодавчої влади в складній внутрішньополітичній ситуації, а також напрацювати та видати ряд важливих законопроектів для розбудови державного устрою. Особливе місце займає Акт Соборності України, що показав прагнення громадян України для об'єднання спільним фронтом у боротьбі із ворогом двох держав (УНР та ЗУНР). Конгрес Трудового народу України був передпарламентом, який формувався за куріальною системою з певної категорії суспільних груп (селян, робітників, трудової інтелігенції) та не включав представників промислової еліти, дворян, банкірів, частини відомих політичних діячів). Представництво депутатів залежало від особливостей адміністративно-територіальних одиниць. Конгрес узаконив форму державного

* Концесія – договір про передачу природних багатств, підприємств, інших господарських об'єктів, що належать державі чи територіальній громаді, в тимчасову експлуатацію іншим державам, іноземним фірмам, приватним особам.

устрою та структуру органів державної влади Української Народної Республіки. Верховна влада належала Директорії, а органом виконавчої влади була Рада Народних Міністрів. Одночасно при розмежуванні повноважень були певні неузгодженості. Директорія мала затверджувати законопроекти уряду, а у надзвичайних випадках видавати свої законопроекти. Однак ці випадки не були визначені. У повній мірі Конгресу не вдалося розбудувати дієву вертикаль влади.

Коли закінчилося сесійне засідання Конгресу Трудового народу України свої повноваження він передав Комісіям. Останні утворювалися для допомоги уряду при підготовці законопроектів, що у майбутньому мали затвердитися на наступному засіданні конгресу. Контролювати роботу комісій мала Президія КТНУ, на яку виділялися державні кошти.

У закони затвержені КТНУ закладалися протиріччя між різними гілками влади, що спонукало до політичних суперечностей. Не було розмежовано владу між Директорією, Радою Народних Міністрів та Комісіями Конгресу Трудового народу України, що згодом привело до самоліквідації Комісій.

Конгрес Трудового народу України так і не затвердив комісію по розробленню Конституції держави та не відновив Конституцію Центральної Ради. Внаслідок зовнішньої агресії Конгрес перервав свою роботу. Засідань Конгресу більше не відбулося. Одночасно робота з напрацювання нормативно-правової бази у сфері державного управління продовжувалася.

Висновки до розділу 2

Проаналізувавши систему центральних органів державного управління та їх правовий статус у період Директорії Української Народної Республіки, можна зробити наступні висновки:

1. Ефективної системи державної влади за добу Директорії УНР так і не було створено. В умовах політичної невизначенності, «революційної доцільності», обранням між системою влади за трудовим принципом чи європейським парламентаризмом, різноманіттям політичних поглядів лідерів держави на форму державного правління не було створено ні системи вищих органів влади, ні повноцінних центральних органів виконавчої влади. Єдиний прогрес помітний у формуванні законодавчого органу влади. Однак навіть він не був обраний на основі загального виборчого права. Тому повноцінної системи органів публічної влади не було сформовано, а процес управління був порушений.

2. Директорія – це революційний, тимчасовий, колегіальний орган, який створювався для контролю дій повстання, що відбувалося в листопаді – грудні 1918 р. проти гетьмана П. Скоропадського. Орган, що сформував Директорію, був Український Національний Союз, у який входили майже всі політичні партії, що були в опозиції до П. Скоропадського. За основу було взято директоріальну систему часів Французької революції XIX ст. У склад Директорії увійшли В. Виниченко, С. Петлюра, Ф. Швець, П. Андрієвський, А. Макаренко. Серед представників Директорії ніхто не мав досвіду роботи в державних органах, що позначилося на роботі.

Правовий статус Директорії не був прописаний у нормативно-правових актах. У перші місяці роботи керувалися винятково своїм баченням вирішення державних проблем. Першим документом, що регламентував повноваження Директорії, став Універсал та Закон про форму української влади в державі, які були прийняті Конгресом Трудового народу України. Згідно з яким, її належала верховна влада, під контролем якої знаходився уряд. До кінця

існування Української Народної Республіки доби Директорії так і не було прийнято юридичних документів, щоб регламентували повноваження цього державного органу. На фоні внутрішніх та зовнішніх причин уся повнота влади перейшла до голови Директорії С.Петлюри, що фактично призвело до встановлення одноосібної диктатури.

3. Рада Народних Міністрів – орган виконавчої влади в державі. Склад Ради та голову затверджувала Директорія. Повноваження РНМ регламентували наступні законопроекти: «Закон про форму української влади, ухвалений Трудовим конгресом України», «Тимчасовий закон про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці», «Тимчасовий статут РНМ Директорії УНР». При Раді Народних Міністрів утворювався Кабінет Народних Міністрів, до складу якого входить Голова та шість міністерств (закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів та військового).

4. У документах, що регламентували правовий статус РНМ і Директорії, було допущено ряд юридичних протиріч. Директорія мала повний контроль над урядом. У випадках, коли уряд ставав опозиційний до верховної влади, склад уряду та Голова змінювалися. За час існування РНМ було змінено шість складів уряду. Із кожном новим призначенням голови РНМ змінювалася внутрішня та зовнішня політика республіки. Майже кожний уряд, що приходив до влади, оголошував Декларацію, у якій прописував кроки в розбудові держави, які іноді були відмінними від попередніх.

5. З метою обмеження впливу Директорії на уряд та законодавство був розроблений законопроект головою РНМ УНР І. Мазепою «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР» від 14 лютого 1920 р. Проект закону був ухвалений урядом, але не підписаний С.Петлюрою. Законопроект обмежував вплив Директорії на законодавчу сферу держави, але при цьому зберігав за нею вплив на формування складу уряду (голову та склад уряду затверджував Голова Директорії). Законопроекти могли також ухвалюватися і без підпису голови Директорії на Державній Народній Раді.

Фактично законопроект передбачав переформатування держави у парламентську-президентську республіку, однак у дію так і не був введений.

6. Конгрес Трудового народу України – орган законодавчої влади, який був скликаний за розробленою РНМ інструкцією. Вибори проводилися за куріальною системою, що передбачала представництво депутатів від певних класів. До того ж прямого виборчого права введено так і не було. Не зважаючи на складну внутрішньополітичну ситуацію, Конгресу вдалося ухвалити ряд важливих законів: Акт Соборності України, універсал Трудового конгресу, закон про форму влади у державі. Однак у той же час передпарламент так і не вирішив важливого питання українського державотворення – прийняття нової Конституції держави чи відновлення Конституції УНР 1918 р. Також не було скликано комісії для підготовки нового Основного Закону. Ухвалені законопроекти ТК закладали протиріччя між різними гілками влади. Не було розмежовано повноваження між верховним органом й урядом. Після закриття сесії конгресу повноваження передпарламенту було передано комісіям. Ні уряд, ні Директорія не підтримали діяльність комісій, що незабаром призвело до їх саморозпуску.

7. Робота центральних органів влади відбувалися під впливом внутрішньополітичних проблем, а також агресії із боку сусідніх держав. 24 січня 1919 р. РНМ було оголошено про військовий стан та стан облоги в Україні. Фактично весь період управлінської діяльності центральних органів держави проходив під час дії військового стану. Не вдалося перевести економіку на військові рейки, заручитися підтримкою з боку іноземних держав, провести фінансову та земельну реформу. Унаслідок цього центральна влада втратила підтримку населення. Центральна влада республіки діяла в умовах суперечностей між політичною елітою щодо шляху розвитку держави. Не було створено ефективної системи державної служби, а відсутність кваліфікованих кадрів, зловживання службовим становищем, порушення виконавчої дисципліни, корупція знижували авторитет влади та робили неефективною систему вироблення та реалізації державної політики.

РОЗДІЛ 3. Організаційна структура та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

3.1 Органи місцевого самоврядування в Україні в 1918-1920 рр.

Протягом усього періоду Національно-визвольної революції 1917-1920 рр. гостро стояло питання розбудови органів місцевого самоврядування. Структура та повноваження органів місцевого самоврядування змінювалася декілька разів, а сталих принципів відносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади так і не було вироблено.

У період антигетьманського повстання 1918 р. Директорія видавала різні нормативно-правові документи, у яких зазначалося місце, функції та повноваження органів місцевого самоврядування в боротьбі проти Гетьманату. 21 листопада 1918 року було опубліковано «Оповіщення Директорії Української Народної Республіки», у якому повідомлялося про відновлення дум і земств: «влада народів, його виборним людям, повернувши назад демократичні думи та земства» [74, с. 381-382].

У постанові Директорії «Про заборону агітації проти Української Народної Республіки» від 26 листопада 1918 р. зазначалося: «Влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії. Комісарам Директорії твердо і під страхом наказується прийняти всі заходи щодо захвату власті якими-небудь групами» [341, Арк. 18–19]. Для забезпечення армії та населення продуктами харчування на органи місцевої влади покладалися створення «комісії постачання» [74, с. 389]. Комісарам губернії та повітам було доручено охорону об'єктів промисловості, охорону лісів, а також забезпечення правопорядку [74, с. 388].

У грудні 1918 р. видано наказ про заснування Відділу внутрішніх справ при Директорії УНР. До обов'язків новосформованого відділу належало тимчасове керування справами адміністративного управління та територіями

УНР, розбудувати адміністративний апарат у губерніях і повітах відповідно до законодавства. Завідувач відділом користувався таким ж правами, що і міністр внутрішніх справ, був підзвітний Директорії [213, с. 432-433].

У Декларації Директорії від 26 грудня 1918 р. зазначалося, що КТНУ має вирішити форму влади на місцях, а до того часу відновлювалися земства і думи [219]. На перших етапах розбудови державних органів державної влади земства і думи мали виконати перехідний період у розбудові органів державної влади.

Після засідання КТНУ Українська Народна Республіка взяла шлях на розвиток у країні «трудового принципу», але частина політичної верхівки не бажала впроваджувати даний принцип. Підтвердження знаходимо в мемуарах П. Христюка: «На основі всенародного голосування, мають бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева власть, в інтересах національної оборони, повинна належати довіреним правительству УНР – комісарам, які повинні працювати в контакті та під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорціонально від селян і робітників» [348, с. 67].

На основі рішень КТНУ було зроблено спробу поєднати на місцях державну владу з органами місцевого самоврядування. Конгрес в Універсалі до українського народу закріпив на місцях формування повітових та губерніальних трудових рад [74, с. 465-466]. Основні засади цієї новації на законодавчому рівні було визначено в підготовленому Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» розглядався на засіданні РНМ 14 січня 1919 р. У Законі передбачалося наступне: повітові й губерніальні конгреси трудового народу, які скликалися із селянства, робітників і трудової інтелігенції мали слідкувати за діяльністю місцевих органів влади та виконання ними закони українського уряду. Структура органів місцевої влади мала складатися з повітових та губерніальних конгресів трудового народу, а також організаційних комісій як постійних органів управління на місцях. Для організації конгресів мали створюватися губерніальні й повітові комісії, до складу яких мали входити губерніальні, повітові комісари або їхні заступники, два представники від селянських спілок і по одному представнику від

робітничого союзу та губерніальної (губернської) народної управи. На першому засіданні обирався секретар та головуючий. Закон чітко окреслював, що у конгрес мають входити тільки селянство, робітники та трудова інтелігенція з тими обмеженнями, які прописувалися в інструкції до виборів у Трудовий Конгрес [125, Арк. 30].

У повітовий конгрес входили уповноважені від селянських сходів: один представник від 500-2000 мешканців населених пунктів і два уповноважених від сіл із більшим населенням. Делегувалися до конгресу робітники та трудова інтелігенція. Кількісний склад затверджувала повітова організаційна комісія, але закон окреслював відсотковий склад робітників та трудової інтелігенції. Робітників повинно бути не більше 30%, але не менше 10% від загальної кількості повітового конгресу, а трудової інтелігенції відповідно 20%, але не менше 10% [125, Арк.30]. Губернські конгреси формувалися з представників від селянських сходів (по одному від волості) та представників інших соціальних груп залежно від їхньої частки серед населення. Кількісний склад формувала губернська організаційна комісія.

На перших засіданнях конгресів мали бути обрані Голова й секретар. Рішення конгресу було правомочне, якщо у засіданнях брали участь не менше половини делегатів. Зібрання місцевих депутатів скликалися один раз на три місяці. На них давалася оцінка виконаній роботі та одержували нові директиви щодо подальшої роботи. У разі виникнення питань щодо чесності проведених виборів, мали подаватися скарги по вертикалі виконавчої влади. Постанови повітових комісій оскаржуються губернським комісіями, а постанови останніх – Всеукраїнською комісією у справах виборів, яка складається з трьох осіб за рішенням Президії всеукраїнського трудового конгресу [125, Арк. 30].

Місцевими конгресами та їх виконавчим органам надавалися повноваження: боротьба з контрреволюцією й анархією, політичний контроль над діями місцевих органів влади, висування кандидатів на посади у вищі органи влади (комісаріату, міліції), а також розслідування зловживань гетьманським урядом.

Спроба запровадження «трудового принципу» для органів місцевого самоврядування виявилася неефективною та неіздатною. Частина населення не мала публічно-правової правоздатності й не входила до органів державного управління (поміщики, капіталісти). Опоненти Директорії почали звинувачувати органи місцевого самоврядування в більшовизмі. Система побудови державних органів влади за цим принципом розколола політичну еліту на кілька таборів, що не сприяло розвитку держави. Директорія в основу органів місцевої влади поклала схему територіально-адміністративних одиниць, що була створена при Гетьмані П. Скоропадському [182].

У лютому Радою Народних Міністрів був прийнятий статут «Всеукраїнського союзу земств», відповідно до якого засновується Всеукраїнський союз земств. Його завдання – об'єднати всі земства України для захисту своїх інтересів [299]. Та координувати дії в спільній політиці у сфері культурних, фінансових, економічних, соціальних завдань на місцях. Союзу дозволялося створювати установи, інституції, відділи, підприємства, склади та інші організації для спільної та централізованої діяльності у спільних питаннях і здійснення відповідної діяльності на місцях.

Членами Союзу стали всі органи народного самоврядування України за рішенням земських зборів. Органи управління Союзу знаходились у м. Києві. Свою діяльність члени здійснювали через зібрання на загальних, чергових та надзвичайних зборах.

Загальні збори Союзу збиралися для розроблення спільних завдань, інструкцій, затвердження кошторису та бізнес-планів на поточний рік. Створювалися із його членів ревізійні та спеціальні комісії та ради для контролю за виконанням намічених планів союзу. Чергові збори збиралися щорічно для виконання пункту 5 статуту. Надзвичайні збори скликалися на вимогу ревізійної комісії або управою чи 1/5 кількістю земств – членів союзу для вирішення негайних питань. Рішення на зборах приймалися більшістю голосів. А питання, що стосувалися ліквідації Союзу, зміни його статуту, зміни

голови Союзу та членів управи набирали правову чинність, якщо за них проголосували не менше 2/3 членів зборів [299].

Контроль над роботою Союзу здійснювала управа та Голова Союзу або його заступник, котрі обирають на загальних зборах. Управа формувалась із трьох членів союзу, а ревізійна комісія – із 5. Повноваження членів управи, ревізійної комісії та голови і його заступника були дійсні до моменту обрання нових. До повноважень управи належали: завідування всіма відділами Союзу, канцелярією та установами, що йому підпорядковувались; здійснювала контроль за діяльністю всіх членів Союзу; управа представляла інтереси Союзу та входила із зносинами зі всіма установами; здійснювала координацію дій із земствами республіки; купляла рухоме і нерухоме майно здавала приміщення в оренду на підставі рішень загальних зборів; складає кошторис союзу, формує звіти про діяльність Союзу і передає їх на затвердження до загальних зборів; займалася захистом союзних справ у судових та адміністративних установах держави [299].

Кошторис Союзу формувався із членських внесків 1/10% земського податку за минулий рік; щорічних асигнувань земств, а також із отриманих прибутків торговельних та промислових підприємств, капіталів Союзу та прибутків від комерційних відділів [299].

У випадках його ліквідації майно, капітали та установи розділялися між усіма членами Союзу від кожної губернії в республіці. Розподілом займалася управа, або ліквідаційна комісія, яка обиралася на останньому засіданні Союзу. Відповідальність за діяльність Союзу несли члени протягом двох років після ліквідації організації [299]. Всеукраїнський Союз земств не діяв у період Директорії УНР, що було пов'язано з бойовими діями на території республіки і втратою більшої території республіки. Центральний орган місцевого самоврядування у період Директорії не залишив майже ніякого сліду своєї діяльності. Директорія тільки затвердила статут «Всеукраїнського союзу земств», у якому прописала його місце в системі органів місцевого

самоврядування та їхню управлінську діяльність. Скасовано орган було 5 жовтня 1920 р. рішенням Цивільного управління [231].

Принцип формування на місцях трудових рад, як органів місцевого самоврядування, провалився. Частина еліти не визнавала ради, стверджуючи, що це є принципом більшовизму. Особисто С. Петлюра теж не був прихильником розвитку трудових рад, а хотів сформувати парламентську державу європейського зразка. Формування органів місцевого самоврядування на початковому етапі також не відбулося. Розпочалася політична боротьба між С. Петлюрою та В. Винниченком за політичне лідерство, а також розпочалися бойові дії армії УНР та більшовицької Росії. Отамани, які створили свої загони під час антигетьманського повстання, не хотіли віддавати владні повноваження на місцях, а також не були підконтрольні військовому керівництві УНР. Органам, які були сформовані на місцях, не вистачало кваліфікованих кадрів для ключових посад [210, с. 65-66].

В окремих випадках за часів Директорії національні меншини також отримали право на місцеве самоврядування. Так, з утворенням Міністерства єврейських справ 17 квітня 1919 р. РНМ та головою Директорії затверджено «Закон про єврейське громадське самоврядування», а також статут до нього. В. Лозовий вважає, що це все було пов'язано із ситуацією, яка складалася у державі, а саме єврейськими погромами, що пройшлися територією республіки [192, с. 109]. Єврейське населення залучали до розбудови української державності, що пов'язано було із відсутністю власної держави [345].

Єврейська громада складалася із представників єврейського населення обох статей (Див. таблицю 3.1). Єврейське громадське самоврядування формується із Громадської Ради та Громадської управи. До компетенції єврейського самоврядування належало наступне: ведення місцевого іменного списку національного кадастру; ведення списків євреїв у громадах (смерть, шлюб, народження, кількість населення); призначення податків на користь єврейської громади; розбудова системи освіти для єврейського населення (початкова, дошкільна, університетська освіта, професійної освіти,

консерваторії, бібліотеки, культурно-освітні вистави, музеї, театри та інше.); піклуванням здоров'я єврейського населення та заходи для поліпшення санітарних умов; юридична допомога населенню; допомога населенню при стихійних катастрофах; надання кредитів, утворення нових робочих місць для населення [123].

Таблиця 3.1

Розпис членів ради за кількістю населення громади.

№	Кількість євреїв-виборців у громаді	Членів Ради
1.	200-300	11
2.	300-500	13
3.	500-700	15
4.	700-1000	17
5.	1000-1500	19
6.	1500-2000	21
7.	2000-3000	24
8.	3000-4000	27
9.	4000-5000	30
10.	5000-6000	33
11.	6000-8000	37
12.	8000-10000	41
13.	10000-12000	45
14.	12000-15000	50
15.	15000-20000	55
16.	20000-25000	60
17.	25000-30000	65
18.	30000-40000	73
19.	40000-50000	81
20.	50000-70000	91
21.	Більше-70000	101

Громадська рада формувалася терміном на 2 роки. На першому засіданні ради головував старший за віком, також обиралася Президія ради, яка формувалася з голови, заступників та секретаря. Повноваження членів ради діяли терміном на рік. Члени ради не мали права передавати свій голос іншому члену, вибувший член ради замінювався на наступного за списком кандидатів [123].

Голові та заступнику заборонялося обіймати будь-які інші посади у громадському управлінні. До компетенції Президії ради належало: представлення єврейського населення в громадських та державних органах; реєстрацію змін у складі ради; складання списку питань, які будуть оголошені в раді; оповіщення членів ради про скликання ради; ведення документообігу ради та складання протоколи засідання; документообіг вівся двома мовами: українською та єврейською [123].

Рада громади скликала Президією в терміни, прописані в статуті. Могли також скликатися термінові засідання за заявою ревізійної комісії. Сповідження про скликання ради має бути розіслане не раніше, як за тиждень. Обговорення щодо розтрат коштів за минулий рік проводилося кожного року в травні, а формування кошторису ради та планування бюджету на наступний рік відбувалося у листопаді. Усі засідання ради відбувалися відкрито й публічно. Вони вважалися чинними, якщо на засіданні присутній голова або один із його товаришів, та є 1/3 кількості членів ради. Рішення приймалося більшістю голосів. Питання, які розглядалися на раді, що стосувалися урядових осіб громадського управління та фінансові рішення по них, приймалися 2/3 складу ради [123].

Рішення ради, що стосувалися відчуження нерухомого майна громаді, фінансових питань (позички, поруки), що перевищують річний прибуток громади, асигнування коштів на улаштування приміщень громади, сума яких перевищує третину прибутку громади, розмір додаткового податку з єврейського населення, мали обов'язково бути затверджені міністром єврейських справ. Розпустити раду міг міністр єврейських справ за умови прийняття незаконних рішень [123].

До повноважень Громадської ради належали:

— розгляд справ, що відносяться до компетенції єврейського громадського самоврядування;

— проведення виборів до ради, а також затвердження заробітної плати для членів ради;

- розподіл повноважень між членами ради, прийняття інструкцій, щодо діяльності єврейського самоврядування;
- призначення перевірки Громадських управ, щодо використання коштів;
- встановлення розміру податку відповідно до статуту;
- призначення відтермінування для виплати податків громадянам;
- видання інструкцій та правил щодо здачі рухомого й нерухомого майна, яке знаходилося в управлінні громади; купівля, продаж або застав нерухомого майна громади [123].

Громадська управа була нижчим органом виконавчої влади єврейського громадського самоврядування. Свою роботу здійснювала під керівництвом громадської ради. Статут описував механізм обрання голови та членів управи. Голову призначала рада із числа поданих кандидатур від управи. Голова обирався на дворічний термін. Голова та члени Громадської управи не могли бути родичами до другої лінії спорідненості. Повноваження голови та членів громадської управи прописувала рада.

До повноважень громадської управи належали: контроль за зібранням податків; проведення інвентаризації громадських маєтностей; проведення ревізії громадських капіталів, урядових осіб єврейського самоврядування, що знаходяться у підпорядкуванні управи; ведення судових і адміністративних справ громадського управління; ведення списків єврейського населення, а також книг громадського становища євреїв, внесення змін у метричні книги; формування звітів та надсилання їх до ради для розгляду [123].

Окремо прописувалося фінансування громади: пропорційне асигнування від бюджетів міських самоврядувань, додатковий податок з єврейського населення, податок від спадщини [180].

У початковий період організації органів місцевого самоврядування було прийнято «Земельний закон» 9 січня 1919 р., згідно з яким проведення земельної реформи покладалося на органи місцевого самоврядування. Також Директорія та РНМ напрацювали велику кількість нормативно-правових актів

щодо земельної реформи у державі: «Земельний закон», «Закон про статут Земельних управ», «Закон про додаткове наделення землею козаків Української Республіканської армії», «Постанова про тимчасове користування землею в 1919 р.». Згідно з якими утворювалися губернські, повітові, волосні та сільські земельні управи, а також міськими землями мали розпоряджатися міські думи та управи [74, с.414-418, 437-439]. За браком фахівців на місцях та недосконалим законодавством земельну реформу так і не було проведено. Це теж було однією з причин втрати популярності органів місцевого самоврядування на місцях.

Керівництво поточною роботою державних органів управління на місцях покладалося на Міністерство внутрішніх справ. Діяльність органів місцевого самоврядування регламентували документи, підготовлені Міністерством внутрішніх справ.

Директорія після поразки спроби впровадження «трудового принципу» активно займалася розробкою законопроекту про місцеве самоврядування. Була скликана комісія з розробки даного законопроекту. У жовтні 1919 р. у газеті «Шлях» було надруковано резолюцію, у якій містилися наступні висновки: повноваження органів місцевого самоврядування повинні охоплювати місцеві інтереси, а також їм мала передаватися частина функцій державного управління та все це повинно окреслюватися у новому законопроекті; органи самоврядування повинні бути автономними, державно-адміністративні функції органи самоврядування мають виконувати на основі доручення органів виконавчої влади; мали існувати з адміністративними органами центральної влади; нагляд представників центральних органів за місцевим самоврядуванням мав здійснюватися згідно закону; органи самоврядування мали бути залежними один від одного на підставі закону [117, с. 1].

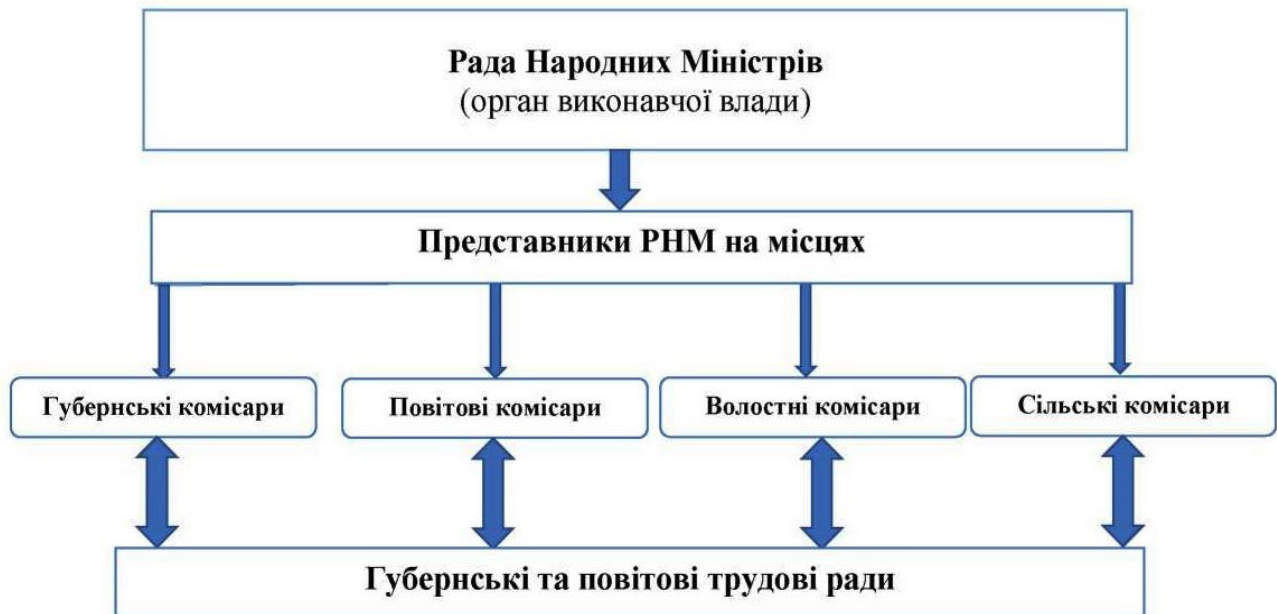
Відповідно до нової резолюції, виробленою комісією, місцеві влади мали об'єднуватися зі спілками, які діяли на відповідній території, що зумовило б ефективну політику у сфері досягнення спільних інтересів. Було розширено компетенцію рад сіл, у яку входило наступне: дотримання правопорядку через

сформування штату місцевої сторожі, надавався контроль за роботою торгової, будівельної, дорожніх справ, боротьба зі спекуляцією на своїй території, видання актів громадського стану. Розширено права сіл у земельних справах, освіті, охороні здоров'я. Додався також контроль за веденням народного господарства й фінансовими справами. Радам сіл дозволялося формувати власний бюджет [117, с. 1].

У наступному випуску газети «Шлях» Директорія опублікувала своє бачення розбудови земського й міського самоврядування, яке відіграло важливе значення, формувалося за європейським зразком парламентаризму, але з обмеженими функціями. На управи покладалися культурно-просвітницькі та господарські зобов'язання. Управи скликалися на основі загального, прямого, рівного, таємного й пропорційного виборчого права й відображали настрої громадянства та їхню волю. Керівництво роботою земських зібрань, міських дум здійснював комісар, а їхні взаємини регламентувалися російським революційним законодавством [142, с. 1].

Міністерство внутрішніх справ прийняло циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях» (Див. **схему 3.1**), у якому прописало структуру та компетенцію органів місцевого самоврядування. Відповідно до неї механізм управління системи органів місцевого самоврядування базувався за наступним принципом: найнижчою ланкою управління в селі був сільський комісар, у волості – волостний комісар, у повіті – повітовий, а керував роботою усіма губернський комісар, який призначався міністром внутрішніх справ, а затверджувався Директорією [182].

**Схема органів місцевого самоврядування, відповідно інструкції
Міністерства внутрішніх справ від 11 червня 1919 р.**



У січні 1919 р. було ухвалено закон «Про створення при адміністративно-політичному департаменті міністерства внутрішніх справ інспекторсько-просвітницького відділу та посад інструкторів при губернських і повітових комісарах», у якому повідомлялося, що закон мав на меті формувати в населення національно-політичну свідомість. Законопроект набрав чинності у липні 1919 р., коли був надрукований у Вістнику державних законів УНР. Директорія через свою непослідовність, політичні чвари втратила шість місяців у формуванні громадянського суспільства, яке б підтримувало владу на місцях. Відповідно б не проводилася агітаційна робота на місцях. Це призвело до того, що населення не розуміло, яку політику проводить Директорія, а також яка структура органів державної влади.

Державна верхівка втратила контроль над розбудовою ефективної системи народовладдя. Сільське населення змушене було самостійно організовувати народну самооборону для захисту своїх домівок від численних бандитських формувань, які з'являлися на територіях повітів [178, с. 118].

Народна самоохорона мала створюватися в селах і містечках. Основне завданнями самоохорони – охороняти населені пункти від грабіжників,

затримувати антидержавних агітаторів, затримувати підозрілих осіб*, дезертирів. Звіти по роботі губернських і повітових комісарів за вересень 1919 р. засвідчують одну й ту ж інформацію на всій території УНР. Чернігівський губернський комісар Г. Стаднюк повідомив, що майже по всій території губернії не виконувалася інструкція Міністерства внутрішніх справ. Самоохорона на належному рівні функціонує в Старо-Константинівському повіті. В інших повітах робота не проводилася або саботувалася. Були населені пункти, де комісари не наважувалися вводити народну самоохорону через анархічні настрої населення [213, с. 478].

У Подільській губернії ситуація була не кращою. У Літинському повіті самоохорона створена частково, у Вінницькому – ситуація була аналогічною, замість самоохорони села створювали інститут обхідних [213, с. 478]. В Ушицькому повіті самоохорона не організована, а населення, причетне до самоохорони, вимагає від держави амуніцію, заробітну плату.

Сільське населення не підтримувало політику міністерства Внутрішніх справ. Звіт Волинського комісара від серпня 1919 р. містив наступне: більшовицькі агенти вели активну боротьбу, знищували пошти й телеграфи для паралізування роботи органів місцевої влади, що не давало можливості вести документообіг із центральними органами влади [187, с. Арк.68–69].

У звіті Волинської губернії повідомлялося, що проти держави велася таємна агітаційна робота, а правляча верхівка УНР не давала чітких вказівок щодо подальшої роботи органів місцевого самоврядування. Кожна інституція у губернії працювала сама по собі на свій страх і ризик. Далека відстань до центру, припинення залізничного сполучення, руйнування земської та державних пошт, некваліфікованість суддів, неукомплектованість по штатам службовців, відсутність грошей, військові дії та близькість до фронту – усі ці причини не давали можливість ефективно розбудовувати структуру державного апарату [187, с. Арк.14-21]. Звіт подавався від листопада 1919 р.

* У інструкції не зазначалося, що малося на увазі під терміном «підозрілих».

У Катеринославській губернії більшовики розгорнули активну агітаційну кампанію з відновлення своєї влади в губернії [6, с. 85–86]. Таврійський комісар звітував наступне: органам місцевого самоврядування не вистачало громадських організацій, на які можна було б опертися в розбудові української державності. Земські управи нічого не зробили для українізації шкіл. Великі міста та губернії були окуповані добровольчою армією генерала Денікіна [147, с. Арк.113-114].

Проаналізувавши звіти губернських і повітових комісарів, можна дійти до наступних висновків:

— населення не підтримувало політику держави в розбудові органів місцевого самоврядування;

— не вистачало патріотично налаштованих і фахових державних службовців для виконання наказів, інструкцій, циркулярів Міністерства внутрішніх справ, на посади призначалися неблагонадійні елементи, які у своїх переконаннях були проти Директорії;

— існувала гранично мала кількість громадських об'єднань, на які можна було б опертися при розбудові структури державного апарату;

— частина населення не мала публічно-правової правоздатності та не входила до органів державного управління.

Однією з проблем, з якою зіткнулися органи місцевого самоврядування у 1919 р., стали спалахи інфекційних захворювань (плямистий тиф, іспанка, туберкульоз, віспа, холера, коклюш, скарлатина). Жахливий стан боротьби з інфекціями озвучувалося в тодішніх газетах, а також у звітах санітарних лікарів повіту. Завдяки зусиллям місцевих управлінців та медиків вдалося зупинити поширення інфекційних хвороб, але ненадовго. Бездіяльність вищих органів влади й нестача медичних засобів призвела до гуманітарної катастрофи, що у свою чергу позначилося на боєздатності армії [279, с. 254].

З травня 1920 р. Міністерство внутрішніх справ почало реорганізовувати владу на місцях. Перебування при владі Директорії показало, що не було організовано влади на місцях, які підтримували її політику. 5 жовтня 1920 р.

було скасовано посаду губерніального та повітового комісара, а замість них встановлювалася нова посада – начальник [130]. Було скасовано губерніальні, волосні, земські зібрання та думи, а на їх місці мали формуватися губерніальні, повітові, волосні, міські та містечкові управи. Також використовувалося законодавство Центральної Ради та Тимчасового російського уряду, за яким відбувалося формування органів місцевого самоврядування, що призводило до колізії. Основне завдання на звільненій від ворога території – формування органів місцевого самоврядування.

У випадках, коли на звільнених територіях були відсутні члени управ, то за погодженням із громадськими організаціями, що діяли на звільненій території, призначення відбувалися за наступною процедурою: голову та членів містечкових та волосних управ призначав начальник повіту; повітових та міських управ повітових міст – начальник губернії, а губернських управ та губерніальних міст – міністр внутрішніх справ.

Практично весь час існування УНР доби Директорії УНР відбувалися постійні війни проти зовнішніх загарбників. Армію доводилося забезпечувати всім необхідним в умовах постійних суперечок між військовою та цивільною адміністрацією. Як наслідок, Рада Міністрів ухвалила закон про «Цивільне управління» 23 вересня 1920 р., згідно з яким при головній команді військ УНР утворювалося Цивільне управління. Зазначалося, що Рада Міністрів постановою могла відновлювати постійні урядові установи згідно з вимогами часу.

На чолі цивільного управління стояв начальник. У своїх правах він користувався правами міністра та був підзвітним Головному Отаману військ УНР. У підпорядкуванні начальника управління були референти* від міністерств: народного господарства, фінансів, земельних справ, юстиції, шляхів, пошт та телеграфів, а також своя канцелярія. Свої повноваження здійснював через прифронтових комісарів та державних і громадських

* Службова особа, що є доповідачем, консультантом з певних питань

організацій, які були на ввіреній території начальника управи (**Див додаток Б,В**).

До компетенції начальника управління належало наступне: відновлення функцій органів місцевого самоврядування; призначення та звільнення урядовців до V класу; видання розпоряджень щодо державного життя. Усі свої розпорядження, які видавав начальник Цивільного управління, обов'язково повідомляв голові РНМ та Міністру внутрішніх справ. Розпорядження, що стосувалися Цивільного управління мали оголошуватися через головну команду військ УНР, та набували обов'язкового характеру для цивільного населення та військових осіб.

Під час затвердження Закону про Цивільне управління та прифронтових комісарів Головою Директорії було звернуто увагу на зменшення посадових окладів прифронтовим комісарам у зв'язку з тим, що в державній скарбниці не вистачало коштів на утримання штатів цивільного управління та прифронтових комісарів. [133, Арк. 1]

Прифронтові комісари призначалися для відновлення влади УНР на звільнених територіях. У підпорядкуванні комісарів були представники Міністерств народного господарства, фінансів, земельних справ. У своїй роботі керувалися інструкціями своїх міністерств. На звільненій території від ворогів республіки комісар оголошував відновлення влади УНР, займався організацією органів місцевого самоврядування за погодженням із місцевим населенням. Коли не мав порозуміння із місцевим населенням, то старосту, старшину чи комісара призначав сам прифронтовий комісар [134, Арк. 24-24зв]. Новопризначеним представникам влади прифронтовий комісар передавав інструкції для подальшої роботи та здійснював контроль за їх виконанням. Займався роз'яснювальною роботою щодо роботи уряду, розповсюджував агітаційну літературу, яку передавав МВС. Слідкував за настроями у суспільстві та формував списки із цивільного населення на урядові посади на місцях, які передавав до Міністерства внутрішніх справ. Налагоджував зв'язки із населенням на окупованій території.

Коли на звільненій території вже почали діяти органи місцевого самоврядування та державні інституції, прифронтовий комісар залишався на цій території та виконував роль посередника між цивільною та військовою владою.

Прифронтовий комісар користувався інструкціями міністерства Внутрішніх справ та Військових справ, а також інструкціями інших міністерств, які були також погодженими із МВС та міністерством військових справ.

Часто прифронтові комісари не мали комунікації із урядом. Усі свої звернення направляли до керуючого справами Директорії УНР для отримання роз'яснень у своїй роботі [133, Арк. 3].

Зверталися прифронтові комісари до головного отамана військ УНР із проблемою укомплектування штатів прифронтових комісаріатів, а саме щодо незатвердженого штатного розпису головою Директорії, низької заробітної платні, неналежного матеріального забезпечення (одяг, продукти харчування) [133, Арк. 4-5зв].

В.о. Цивільного управління М. Литвицький звернувся до голови РНМ, міністра внутрішніх справ, головного отамана військ УНР з проханням розмежувати повноваження військової та цивільної влади, оскільки це призводило до дублювання повноважень. Він наголошував, що на той час не було законопроектів, які б розмежовували повноваження та компетенції військової й цивільної влади на місцяє. Були випадки, коли цивільна адміністрація видавала свої розпорядження та інструкції, а паралельно відповідні документи видала військова адміністрація та вводила їх в дію. Усі ці фактори призводили до того, що населення не виявляло прихильності до місцевих органів влади [133, Арк. 19-20]. Щоб вирішити проблему розмежування повноважень між цивільною та військовими адміністраціями, було створено комісію, до якої увійшли представники: головна команда військ УНР, Штаб Дієвої армії, Військове міністерство, Міністерство Внутрішніх справ, директор канцелярії Цивільного управління, а також референти від

Цивільного управління та Армійського комісара. Комісія прийняла розпорядження, за яким на території з оголошеним військовим станом уся влада переходила до військової адміністрації під керівництвом головної команди військ УНР та командуючого арміями, які видавали розпорядження цивільного характеру. Контролювало виконання всіх прийнятих рішень Цивільне управління [133, Арк. 43-44].

За кілька місяців існування Цивільного управління було затверджено 36 інструкцій для державних службовців, які представляли інтереси цивільної влади на місця. Виділити можна наступні: «Інструкція по цивільному управлінню», «Інструкція помічникам начальникам повітів, перебуваючим в районах повіту», «Начальникам повітів про поділення повітів на адміністративні райони», «Інструкції начальників повітів про формування міліції в місцевостях, звільнених від ворога», «Інструкція про начальника повітів про боротьбу із дезертирством», «Настоятелям церков про оголошення в церквах після служби Божої законів та розпоряджень уряду УНР» [133, Арк. 34-35].

З прийняттям закону «Про Цивільне управління», 28 жовтня 1920 р. в.о. начальника цивільного управління товариш міністра внутрішніх справ М. Литвицький затвердив інструкцію про сільське управління, згідно з якою визначалися механізми формування органів сільського управління [146].

Громада формувалася від 50 дворів та від 150 осіб дієздатного населення. У випадках, коли населені пункти мали меншу кількість дієздатних осіб, то за погодженням із повітовою управою приєднувалися до суміжної громади. Коли населені пункти понад 1000 осіб то формувалося дві або більше громад. В інструкції описано права та обов'язки посадових осіб, до яких входили староста, заступник, скарбник, громадський писар, десятники [146, с. 1-3].

Староста громади виконував наступні повноваження: оголошував населення в межах громади про закони, приписи, оголошення органів влади, оголошував відповідні документи на зібраннях громади, а також у приміщенні громадської управи; перешкоджав розповсюдження шкідливої агітаційної

літератури серед населення громади, слідкував за громадським настроєм громади щодо діяльності урядових установ; займався перевіркою документів підозрілих осіб, а також урядових осіб, які проводили агітаційну роботу серед населення громади на наявність у них відповідних документів на проведення агітаційної роботи, скликав зібрання громади за наказом начальника повіту; здійснював контроль за громадським спокоєм у громаді, попереджав скоєння правопорушень та зловживань з боку державних службовців; налагоджував комунікування з представниками вищої влади та складання постійних звітів, щодо ситуації в громаді; допомагав громадянам при стихійних нещастях, не допускав самовільного захоплення земельних ділянок та іншого майна, здійснював охорону державного майна; слідкував за благоустроєм громади (громадської управи, ринках, ярмарках, корчма), слідкував за виконанням будівничих норм та пожежної безпеки [146, с. 1-3].

Старості заборонялося покидати громаду, не передавши свої справи заступнику, відлучення більше ніж на три дні можна було із дозволу районного помічника начальника повіту [146, с. 1-3].

Заступник старости в разі потреби допомагав старості в межах своїх повноважень за умови відсутності керівника громади. У разі відсутності заступника його обов'язки виконував скарбник-зборщик [146, с. 1-3].

Скарбник або зборщик сповіщав про розмір податків мешканців громади, час і місце їх зібрання. У випадках відсутності заступника старости виконував його повноваження. Вів документацію зі збору податків, зберігав і видавав документацію щодо оплати податків. У випадках, коли мешканець громади не сплатив податки, формував списки й передавав їх начальнику повіту. Брав участь в описі майна неплатоспроможних громадян [146, с.1-3].

Громадський писар обирався зібранням громади з осіб зі знанням писарської справи та затверджувався помічником начальника повіту. У компетенції писаря було: реєстрація населення громади відповідно до інструкцій; ведення документообігу громади та зберігання документації в належному вигляді. За свою роботу староста давав йому триденну відпустку, а

за погодженням із помічником начальника повіту цей термін міг бути збільшений [146, с. 1-3].

Староста, заступник, зборщик, громадський писар обиралися на зібранні громади таємним голосуванням терміном на один рік. Інші посади в громаді призначалися старостою. Посади старости та зборщика очолювали освічені громадяни. Особи, які були обрані на відповідні посади не мали права відмовитися від неї, але прописувалися випадки, за яких можна було звільнитися із займаної посади: вік посадової особи був старше 65 років; відбув повний термін уже на цій посаді раніше; мав захворювання; перебував на посаді в урядових установах, працював у волосній чи повітовій управі. Посадовці обов'язково мали скласти присягу на вірність [146, с. 1-3].

Найнижчою ланкою по охороні громадського спокою був десятський. Він призначався старостою громади на три місяці. Повноваження десятника окремо прописувалися інструкцією міністра внутрішніх справ [211, с. 89-88].

До повноважень десятського належали: оповіщення населення про схід громади та під час зібрання займатися охороною громадського порядку; охорона майна громадян під час стихійного лиха (пожежа); з'ясування обставин правопорушення, затримання правопорушників; для затримання грабіжників, розбишак, міг залучати мешканців громад; про всі правопорушення повідомляв старосту, начальника волосної міліції; виявляючи мертве тіло, десятський міг зробити візуальний огляд його, поставити біля нього охорону та сповістити про нього старосту, начальника волосної міліції та начальника повіту; формував списки неблагонадійних мешканців громади та здійснював за ними нагляд, слідкував за новоприбулими мешканцями громади щодо проведення антидержавницької політики; здійснював контролю за благоустроєм громади (щоб населення громади не викидало сміття та нечистоти на вулицю, раз на тиждень прибиралися вулиці та двори громади, на ринках і ярмарках продавалися тільки якісні продукти); не допускав самогонваріння та зброї серед населення громади, обов'язково про це доповідав старості та начальнику волосної міліції; допомагав війську, яке проходило через ввірену йому

територію, розміщував солдат по будинках мешканців громади, надавав допомогу пораненим солдатам, забезпечував військо гужовим транспортом для перевезення військового реманенту [211, с. 89-88].

Якщо під час виконання службових обов'язків десятського було принижено його честь і гідність, він мав повідомити старосту або начальника волосної міліції та притягнути кривдника до судової відповідальності [211, с. 89-88].

Контроль за діяльністю посадових осіб здійснювала громада, яка подає скаргу до районного помічника начальника повіту на урядовця. Коли встановлено розтрату коштів, районний помічник начальника управління накладав арешт на майно посадовця [211, с. 89-88].

У звіті в.о начальника Цивільного управління до голови РНМ та міністра внутрішніх справ виділено наступні помилки в розбудові органів державної влади на місцях:

— не було чітких вказівок щодо організації влади на місцях. Керівникам не повідомлялося, які було прийнято закони органами виконавчої влади. Відбувалася затримка з розсилкою урядової документації до органів місцевого самоврядування. Були випадки затримки навіть кілька місяців;

— недостатнє фінансування органів місцевого самоврядування. Затримка із заробітною платою для державних службовців на місцях;

— відсутність представників міністерств Земельних справ та Народного господарства на місцях, які б займалися б відновленням економічного життя регіону;

— незавершене реформування органів місцевого самоврядування. Насамперед потрібно провести зміни у Цивільному управлінні для нормального функціонування;

— відсутня комунікація органів державної влади із представниками громадських організацій;

— не було чітких вказівок щодо оподаткування населення в межах органів місцевого самоврядування. Усі ці фактори впливали на те, що населення перестало підтримувати Директорію на місцях.

Фактично на кінець жовтня – початок листопада 1920 р. вся влада Директорії поширювалася на територію кількох повітів Подільської губернії: Кам'янецький, начальник – Богацький; Могилівський, начальник – Поплавський; Проскурівський, начальник – Мудрий; Летичівський, начальник – Максимчук. Виконувачем обов'язків начальника Подільської губернії був Ф. Сумневич. Для допомоги у керуванні губернією було призначено ще два помічника – А. Статникова та Таравського (ініціали не відомі) [133, Арк. 36зв].

Про ситуацію організації влади на Волині не було відомо. Для з'ясування всіх обставин організації влади у Волинську губернію було відправлено уповноваженого від міністерства внутрішніх справ В. Дмитрієва [133, Арк. 34-38].

Висновки. Отже, організацію органів місцевого самоврядування Директорія почала ще із початком повстання проти гетьмана П. Скоропадського. У своїх законах, постановах, інструкціях, розпорядженнях, виданих органами державної влади УНР доби Директорії, поєднувалися органи місцевого самоврядування Української держави, УНР доби Центральної Ради та Російської імперії. Директорія залишила адміністративний устрій Української держави П. Скоропадського: губернія, повіт, волость, а очолювали їх комісари. Відновлювалися земства та думи, які мали вирішити основні завдання покладені на них органами верховної влади.

З відкриттям засідання Конгресу Трудового народу України було прийнято два документи: «Закон про форму влади» та «Універсал». Згідно з якими у державі запроваджувався трудовий принцип формування органів місцевого самоврядування.

Радою міністрів був прийнятий закон «Про місцеві конгреси і ради трудового народу», за яким на місцях утворювалися конгреси й ради. До них входила трудова інтелігенція, яка мали наглядати за роботою місцевих органів

влади. Однак трудовий принцип не знайшов підтримку з боку ні місцевого населення, ні частини політичної еліти держави. Не було єдності щодо цього питання серед вищого керівництва Директорії С. Петлюри та В. Винниченка.

Для контролю над місцевими конгресами та радами утворювався Всеукраїнський союз земств (народних рад). Це був центральний орган, у складі якого могли увійти представники органів місцевого самоврядування за рішенням земств. Орган здійснював координацію дій у сфері культурних, фінансових, економічних, соціальних питань на місцях. При Союзі створювалися контрольні комісії (ревізійна та спеціальні), а також обиралися управа та Голова союзу, які здійснювали контроль за виконанням рішень союзу.

Директорія та Рада Народних Міністрів прийняла статут та закон «Про єврейське громадське самоврядування», що дозволило цій національній меншині створювати свої органи місцевого самоврядування: громадську раду та громадське управління. Це дозволило населенню долучитися до розбудови та формування органів державної влади. Контроль за діяльністю єврейського громадського самоврядування здійснював міністр єврейських справ.

З провалом трудового принципу та постійними втратами територій у війні проти більшовицької Росії було змінено підхід до формування органів місцевого самоврядування. Для контролю над територією було утворене Цивільне управління при Дієвій армії УНР. Запроваджувалася посада прифронтового комісара, який займався відновленням місцевого самоврядування та залишався посередником між військовою та цивільними адміністраціями. Рада Міністрів за наказом переводила будь-яку територію під контроль Цивільного управління. Очільником був начальник Цивільного управління. Було скасовано посади губернських, повітових, волосних комісарів та запроваджено посаду начальника. Повноваження останніх окреслювалися інструкціями Цивільного управління в погодженні із міністрами внутрішніх та військових справ.

Майже весь час існування Директорії так і не було розмежовано повноваження між цивільними та військовими адміністраціями, що призводило до дублювання наказів, розпоряджень. Цивільне управління займалося виробленням інструкцій для державних службовців, які представляли інтереси цивільної влади на місцях, але фінансування на їх виконання в держави не було. Недофінансування органів місцевого самоврядування, державних службовців втручання в роботу органів влади, нечітке розмежування повноважень, невчасне надсилання органами виконавчої влади розпоряджень для втілення на місцях призвело до того, що так і не було сформовано ефективних органів місцевого самоврядування. Однак варто зазначити, що напрацьована нормативно-правова база залишила помітний слід в історії держави і права України.

3.2. Правовий статус, управлінські функції та повноваження волосних, повітових та губернських комісарів.

У період повстання проти гетьмана П. Скоропадського було видано «Постанову про заборону агітації проти УНР», відповідно до якої вся влада на місцях переходила до рук комісарів народного правительства Директорії. Відповідно комісари, які були призначені у своїх регіонах, отримували повноваження щодо охорони державного майна, недопускання свавілля у своїх регіонах, передавання порушників під військові суди, контроль за недопущенням агітації проти органів влади Директорії.

До прийняття та ухвалення інструкції Міністерства внутрішніх справ до повноважень комісарів відносилось: підтримання правопорядку на ввіреній їм території, ознайомлення населення із розпорядженнями, наказами, інструкціями, законами виданими верховною владою та органами виконавчої влади УНР; здійснення контролю за виконанням відповідних наказів державної влади; інформування уряду щодо ситуації на відповідних територіях; контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Рада Народних Міністрів формувала органи місцевого самоврядування за схемою розширення прав та повноваження державних органів влади на місцях. У губерніях відновлювалися земства й думи, а поряд із ними мали діяти сільські, повітові, волостні та губернські управи. Контроль за їх діяльністю здійснювали комісари, які призначалися в кожному регіоні. У селі, волості, повіті, губернії призначався комісар з чітко окресленими повноваженнями, які були прийняті в червні 1919 р. міністром внутрішніх справ І. Мазепою.

Представником адміністративної влади в селі був *сільський комісар*. Його обирали на сільському зібранні та затверджував повітовий комісар. Термін перебування на посаді складав пів року. Якщо в селах не було обрано сільського комісара, то його мав право призначити губернський або повітовий комісар за рекомендацією місцевих громадських організацій «Просвіта», «Селоспілка». На допомогу сільському комісару громада обирала заступника, який також затверджувався повітовим комісаром. У разі відсутності або

хвороби комісара його обов'язки виконував заступник. Також на допомогу комісару громада обирала від одного до трьох помічників. Для збору податків – сільський збирач [270, с.1-5], [178, с.114-119].

У селі на десять дворів обирався десятник, який був у підпорядкуванні сільського комісара для вирішення термінових питань. В обов'язки десятника входили виконання міліцейських повноважень, підтримування порядку на ярмарках і зібраннях громади, конвоювання арештованих до районних відділків. Сільському комісару, його помічникам і збирачу громада затверджувала платню. Десятнику платня не передбачалася [178, с. 116–118] [178, с. 114-119].

До обов'язків сільського комісара входило наступне:

— забезпечувати громадський порядок до моменту створення повітової поліції;

— не допускати агітації проти Української Народної Республіки, а сама агітація має проводитися за дорученням повітових і губернських органів влади. Не допускати мародерства і повстань. Для придушення повстань дозволялося застосовувати зброю поліції;

— виконувати накази уряду щодо мобілізації та призову до збройних сил Української Народної Республіки;

— упроваджувати накази, розпорядження, постанови уряду УНР, ознайомлювати з ними населення й оголошувати їх на зборах громади;

— повідомляти повітового комісара щодо осіб, що ухиляються від мобілізації та дезертирів, притягнення їх до відповідальності за законами військового часу. У питаннях мобілізації мала допомагати повітова міліція й народна самооборона;

— допомагати війську, особливо в прифронтовій зоні, продуктами харчування та доглядом за пораненими військовослужбовцями;

— скликати та розпускати збори громади, на яких він головував, подавав до розгляду питання, які стосуються громади. Зібрання вважалися правомочними, якщо на них був присутній сільський комісар і не менше

половини членів сільської громади. Рішення громади записуються в книгу «Приговорів». Книга мала бути прошнурованою та завіреною печаткою волосного комісара. Копії рішень громади із книги мали передаватися через волосного комісара повітовому;

— скарги на незаконні розпорядження сільського комісара подавалися до повітового комісара [178 с. 116-118] [178, с. 114-119].

Влада у волості мала формуватися з Волосної народної управи. Голова волосної управи виконував обов'язки волосного комісара, але мав бути затверджений повітовим комісаром. Заступник обирався із волосної управи за поданням комісара й затверджувався повітовим. При Волосній народній управі формувалася канцелярія, яка також обслуговувала волосного комісара. Канцелярія мала свою печатку, яка була окремою від Волосної народної управи. До обов'язків комісара входило: виконання розпоряджень вищих органів влади й ознайомлення населення в межах своєї волості; нагляд за роботою сільського комісара, тримав зв'язок з повітовим комісаром; надання допомоги в проведенні мобілізації, складання списків призовників, ведення обліку військового реманенту (коні, вози та інше.); контролювання відновлення Волосної земельної управи, а також організація при управі продовольчого відділу; волостний комісар, підзвітний повітовому, щотижня давав відомості щодо справ у волості, а у особливих випадках мав терміново повідомляти. За невиконання законних вимог та розпоряджень волосних і сільських комісарів була адміністративна відповідальність. Їхні справи передавалися до Мирових суддів, які призначали штраф до 600 гривень або ув'язнення до 6 місяців [270, с. 5-6], [170, с. 12-21].

Владу в повіті формував губернський комісар за домовленістю з місцевими громадськими організаціями. Вони призначали повітового комісара, котрий затверджувався міністерством внутрішніх справ. Обов'язки повітового комісара:

— виконувати всі розпорядження влади та наглядати за їхнім виконанням на селі й волості, контролювати за діяльністю та організацію

сільських, волосних та повітових комісаріатів на підставі інструкцій Міністерства внутрішніх справ [170, с. 12-21];

— займатися організацією самоохорони* в селах і містечках відповідно до наказів Ради Народних Міністрів від 11 червня 1919 р., а також слідкувати за відновленням вертикалі міліцейських органів на наступних підставах: повітовий комісар допускає до виконання обов'язків повітового начальника поліції особу, яку затверджує губернський комісар; повітовий начальник міліції формує штат працівників, призначає районних начальників міліції, штат повинен укомплектовуватися з осіб, які не мають з комісарами родинних і близьких знайомств і проживають за межами волості [170, с. 12-21];

— допомагати у відновленні діяльності Волосних народних управ, у разі відсутності відповідного числа членів, мають бути обрані із кандидатів на волосних зібраннях [170, с. 12-21];

— сприяти у відновленні діяльності Повітових народних управ, при якій мав створюватися продовольчий відділ, а також повітова земельна управа відповідно до інструкцій Губерніальної продовольчої організації та Губерніальної земельної управи [170, с. 12-21];

— проводити мобілізацію та призов у повіті [170, с. 12-21];

— проводити інформаційну роботу з населенням і роз'яснювати громадянам закони про місцеве управління. Комісар мав утворити інститут волосних інструкторів-інформаторів на чолі з повітовим інструктором. Штат волосних інструкторів укомплектовується по можливості із місцевого населення та по рекомендації волосної управи. Повітова інструкторська організація підзвітна комісару, який після формування штату скликав повітовий з'їзд волосних інструкторів-інформаторів. До штату інструкторів-інформаторів при повітовому комісару входить: повітовий інструктор-інформатор, його заступник, урядовець та волосні агенти (один на волость). У випадку неуккомплектування штату волосних інструкторів-інформаторів, скликати з'їзд

* Народна самоохорона – тимчасова організація, яка утворювалася для допомоги міліції на підтримання порядку у населених пунктах, а також допомагала у звільненні населених пунктів від більшовиків.

представників всіх волостей не менше двох від волості обраних волосною управою, або волосним зібранням для ознайомлення з сучасним станом та порядком відновлення органів місцевого самоврядування [170, с. 12-21];

— комісару дозволялося згідно з законами Української Народної Республіки арештовувати громадян до 10 діб, яких підозрювали в антиукраїнській діяльності. Суддів дозволялося затримувати лише за згодою і постановою загальних зборів суддів, до яких вони належали, а працівники прокуратури за згодою міністерства юстиції. В окремих випадках терміном затримання можна продовжити [170, с. 12-21];

— дозволялося перевіряти на законність рішення сільських зборів, у разі порушення закону можна було їх відмінити [270, с. 6-9], [170, с. 12-21];

Найвищим представником адміністративної влади в губернії був *губернський комісар*, якого призначав та затверджував міністр внутрішніх справ. До компетенції губернського комісара належить наступне: виконання законів та розпоряджень уряду УНР та контроль за виконанням їх державними інститутами та громадськими установами; відновлення повітових комісарів та нагляд за їхньою роботою, контроль за діяльністю відповідно до цієї інструкції за селом, волостю, повітом; створення губернської народної самоохорони, відновлення структурного апарату міліції та забезпечення у населених пунктах правопорядку. Проводити з військовою владою мобілізацію в губернії. Видання спеціальних відозв, а також розповсюдження через інструкторів-інформаторів агітації серед населення губернії про мобілізацію та її значення для Української Народної Республіки; відновлення діяльності Губернської народної управи, утворення при них продовольчого відділу згідно з інструкціями Міністерства народного господарства, Губернської земельної управи, Міністерства земельних справ. Для ефективної діяльності продовольчого відділу дозволялося створення колегії при Губернській народній управі із представників губернського комісаріату, народної, земельної та продовольчої управ; скликання повітових інструкторів-інформаторів, повітових комісарів, координування їхньої роботи; до штату інструкторів-інформаторів при

губернському комісару входили: губернський інструктор-інформатор, заступник, експедитор, урядовець; надавалося повноваження видавати постанови щодо громадського порядку, зміст яких не суперечив законам і розпорядженням УНР. За порушення цих постанов накладався штраф 6000 гривень, або арешт на 3 місяці [270, с. 9-11], [170, с. 12-21].

Губернський та повітовий комісари щотижня мали звітувати. Міністерством було розроблено зразок, за яким мав формуватися звіт. У ньому мали подаватися наступні відомості: робота адміністрації в повіті, волості, селі; ставлення місцевого населення до влади; висвітлення роботи міліції чи самоохорони, ставлення населення до самоохорони; звіт про пограбування, вбивства чи інші події у повітах, волостях, селах і як із цими подіями проявляє себе начальник міліції; інформацію по мобілізації у населених пунктах, кількість дезертирів і яка робота проводиться з боку сільських і волосних комісарів; як працює новостворений інститут волосних інструкторів-інформаторів, яку роботу проводить серед населення щодо інформування населення; санітарно-епідеміологічний стан губернії; звіт про ведення в життя земельної реформи; постачання армій продуктами харчування й забезпечення населення предметами першої необхідності; допомога сім'ям військовослужбовців; робота культурно-просвітницьких організацій [270], [170, с. 12-21].

У спогадах І. Мазепи знаходимо свідчення, що на місцях було двовладдя. «Закон про оголошення військового стану та стану облоги на Україні» виданий від 24 січня 1919 р. не розмежував повноваження військової та цивільної адміністрації [174]. Це призвело до дублювання розпоряджень, оголошених спочатку військовою, а потім цивільною владою. Отаманщина, яка охопила всю територію республіки, мала негативні наслідки. Отамани, які контролювали певну територію, не передавали її під контроль органам місцевого самоврядування. Там, де владу було передано органам місцевого самоврядування, отамани не виконували їхні розпорядження [210, с. 66].

Не вистачало обізнаних, національно свідомих кадрів, влада постійно знаходилася в руках антиукраїнських сил, що не давало змоги успішно втілювати в життя політику центральних органів влади: «Бракує також працездатного державного апарату, бо чи не маємо підготовлених людей, як в центрі, так і на місцях» [198, с. 103], [170, с. 12-21].

З травня 1920 р. після оголошення урядом декларації змінено було внутрішньополітичний курс республіки, створено комісію з розроблення конституції, як основного закону держави, а також влада мала формуватися за європейським зразком парламентаризму. Зміни також торкнулися і органів місцевого самоврядування. Щоб уніфікувати та вибудувати ефективну модель органів місцевого самоврядування, створювалося цивільне управління при штабі Дієвої армії УНР. Цивільне управління призначалося урядом й у відповідних моментах могло розширюватися на іншу територію, або скасовуватися. З 9 жовтня 1920 р. до своїх обов'язків приступив виконувати начальник Цивільного управління – М. Літвицький. С. Кривіцький очолює начальник адміністративного відділу при управлінні, К. Говорун очолює відділ самоврядувань, а О. Донченко – бухгалтерію [130].

А від 5 жовтня 1920 р. в силу вступив закон про скасування посади комісара, а на всіх рівнях започатковується посада начальника [130].

У віснику Цивільного управління розроблена та затверджена начальником Цивільного управління із погодженням міністра внутрішніх справ «Інструкція начальника губернії щодо порядку керування губернією» [145, с. 2-8].

Начальник губернії – вищий представник уряду УНР у губернії. При призначенні на посаду йому присвоювався IV ранг. У його підпорядкуванні були керівники повітів, які у своїй роботі керуються інструкціями. Періодично повітові керівники передавали губернському начальнику звіти, у яких описано становище повіту. Із звітів керівників начальник губернії формував свої, які передавав центральній владі через телеграфний зв'язок [145, с. 2-8].

Повноваження начальника поширювалися на територію губернії, а у певних випадках надавалися законодавчо необмежені повноваження, які обов'язково затверджувалися органами виконавчої влади. У підпорядкуванні знаходилася канцелярія, яка на правах самостійності співпрацює з іншими урядовими установами.

До повноважень начальника губернії належало наступне:

— начальник губернії, як найвищий урядовий орган, слідкує за виконанням законів та громадського порядку в губернії [145, с. 2-8];

— ознайомлює населення губернії із універсалами, законами, розпорядженнями, інструкціями органів верховної влади та виконавчої влади. Своєчасно надсилає відповідні копії юридичних документів до молитовних домів, церков, костелів, де відповідні особи ознайомлюють населення з відповідними документами [145, с. 2-8];

— здійснює контроль над всіма урядовими установами, які є у губернії та виконанням ними законів, постанов та розпоряджень органів виконавчої влади [145, с. 2-8];

— слідкує, щоб не порушувалися політичні права громадян губернії [145, с. 2-8];

— здійснює контроль за установами цивільної влади та урядовими особами губернії здійснює через ревізії, які можуть бути як регулярні, так і раптові, що прописувалися у різних інструкціях міністерств [145, с. 2-8];

— не допускає зловживань з боку державних службовців. З-під контролю начальника губернії виключено судові установи, органи державного контролю та вищі школи [145, с. 2-8];

— у сфері початкової освіти керівник губернії здійснює нагляд за їхнім виконанням, але не має права втручатися в навчальний процес. Має право звертатися до міністра освіти зі своїми поглядами та спостереженнями у сфері розвитку початкової освіти [145, с. 2-8];

— мав право передавати до судових установ державних службовців, які порушують закони, постанови, інструкції органів виконавчої влади, але без

права втручання в судові функції; застосовує до державних службовців дисциплінарні покарання, а також оголошує догани, виговори й здійснює відрахування із заробітної плати, але не більше місячного окладу; якщо порушення посадовців серйозні й покарання залежать від органів вищої влади, робить відповідне звернення й передає всі матеріали правопорушення до відповідного міністерства із одночасним повідомленням міністерства внутрішніх справ, детально розписуючи із зазначеними конкретними фактами щодо відповідної справи [145, с. 2-8].

— стежить за тим, щоб ввірені йому урядові установи надсилали списки всіх урядовців та копії формулярних листів. У випадках, коли державний службовець не відповідав займаній посаді, начальник губернії звертав на це увагу й повідомляв відповідного керівника інституції. Якщо це не приносило ніякого результату, то про таке призначення повідомляв відповідного міністра [145, с. 2-8];

У сфері народного господарства до обов'язків начальника губернії відноситься:

— виконувати інструкції міністерства народного господарства у губернії та розвитку торгово-промислових і технічних підприємств;

— видавати дозвільні документи на відкриття виставок;

— організувати з'їзди, що відносяться до сфери народного господарства губернії;

— охороняти культурну спадщину (ремонт, утримання, реставрація). Для цього робиться відповідне звернення до органів місцевого самоврядування, яке у подальшому іде на затвердження до органів виконавчої влади;

— здійснювати через міліцію контроль за торгівлею, щоб не відбувалося спекуляції [145, с. 2-8].

Здійснював контроль за виконанням *державних та місцевих зборів податків*, а саме:

— контролює за своєчасним збором податків у губернії відповідно до правил про «Прямі податки»;

— наглядає, щоб не відбувалося рейдерських захоплень та незаконної реквізиції, відомості про правопорушення передає відповідним установам;

— контролює здійснення реквізиції для потреб цивільно-урядових та військових на підставі законоположень та інструкцій [145, с. 2-8].

Здійснює контроль над *охороною здоров'я* у губернії;

— контролює утримання губернією міських, земських, містечкових та різних міст губернії закладів охорони здоров'я, а також інспектує їх утримання. У разі виявлення порушень звертається з відповідним запитом до міністерства Народного здоров'я та міністерства Внутрішніх справ;

— у разі виявлення в губернії пошесті, здійснює контроль над її локалізацією, а в разі не спроможності прийняти відповідні міри, звертається за допомогою міністерства Народного здоров'я та міністерства Внутрішніх справ;

— здійснює контроль над органами опіки, що відповідають за справами народного опікування, у разі виявлення порушення статуту робить зауваження, а у разі потреби вчиняє відповідно статті 55 цієї інструкції [145, с. 2-8];

— у разі виявлення, що в психіатричній лікарні незаконно перебувають пацієнти, які не є божевільними та слабоумними, оформлює відповідні документи й передає їх до прокуратури [145, с. 2-8].

Контролює органи *фінансового контролю* губернії:

— розглядає претендентів на посаду управителя Фінансовою палатою, або затверджує кандидата на посаду, чи відмовляє із зазначенням причини відмови;

— кожного року переглядає документи Фінансової палати, а у разі виявлення порушення, оформляє відповідні документи й передає їх до міністерства фінансів;

— видає розпорядження на торги та підряди, затверджує зафіксовані міністерством фінансів ціни на торги, підряди, поставки та інше;

— перевіряє прибутки та видатки державних установ губернії, а особливо губерньську та повітову скарбницю, при виявленні нестачі коштів

повідомляє про це відповідні органи; під час проведення ревізії оформлює відповідний акт про перевірку і передає до Фінансової палати;

— проводячи огляд губернії, формує звіт із обов'язковим зазначенням кількості, недоїмок*, причини виникнення цих проблем, заходи щодо їх подолання та які реформи потрібно провести для поліпшення ситуації у губернії. Звіт подається у Міністерство внутрішніх справ та фінансів;

— контролює продаж лісних матеріалів відповідно до «Статуту лісного» [145, с. 2-8];

До компетенції начальника губернії у *сфері розваг, видовищ, мітингів та благодійних акцій* належить:

— здійснює контроль відповідно до законів, розпоряджень уряду у сфері дотримання вимог безпеки в театрах, виставках, благодійних акціях, залучаючи до цього адміністративні та правоохоронні органи;

— слідкує за додержанням вимог організаторами вечірок, благодійних акцій, вистав, концертів, вимагаючи від них звітів із зазначенням прибутків, мети заходу, щоб уся інформація опубліковувалася в засобах масової інформації [145, с. 2-8];

Повноваження начальника що до контролю за діяльністю *заставних кас, лотарей та комісійних контор*:

— видає дозвільні документи на відкриття в губернії заставних кас, лотарей, комісійних контор. Стежить за дотриманням ними інструкцій, розпоряджень міністерства внутрішніх справ, а також залучає для контролю відповідні органи;

— слідкує, щоб особа, яка відкриває заставну касу, раніше не була позбавлена цього права, щоб своєчасно сплатила в скарбницю податок і мала відповідне промислове свідоцтво для відкриття заставничої каси [145, с. 2-8].

Інструкція прописувала повноваження начальника губернії у *сфері органів місцевого самоврядування та його участь у судових справах*:

* **Недоїмка** (також **недоїмки**) – не сплачена або недовнесена платником у встановлений законодавством термін частина обов'язкового платежу, податку або інших державних чи суспільних зборів, що підлягає обов'язковому стягненню

— контролює органи місцевого самоврядування в контексті законності їх діяльності; здійснює контроль у сфері законності виборів до органів місцевого самоврядування;

— у справі судової діяльності начальник накладає заборону, арешт, розрешення, а також опис, оцінку та продаж майна з публічного торгу за рішенням вищих органів влади або за вимогою кредитових установ;

— про грошові покарання відповідно ст. 20 «Статуту про покарання»;

— контролює виконання заповітів, у яких передання майна йде на користь благодійних установ [145, с. 2-8].

Інструкція регламентує порядок вступу на посаду начальника губернії та передачу справ у губернії наступному начальнику. Начальник, який вирішив звільнитися з посади, має сформувавати звіт із обов'язковим зазначенням наступних відомостей: зазначення кількості невіршених справ та причини їх невіршення; кількість недоїмок; які розпорядження та пропозиції, які були внесені на поліпшення державного управління в губернії були виконані, а які ні. Справи, які не вирішені у губернії, мають бути розділені по категоріям: справи, що виникли за наказом уряду, за розпорядженням міністерства внутрішніх справ та розпорядженням інших міністерств; виникли за донесенням інших установ, або за власним розпорядженням начальника губернії. Звіт щодо недоїмок складається за зразком Міністерств внутрішніх справ та фінансів. Недоїмки розписуються по кожному повіту окремо. Сформований звіт передає своєму заступнику, а також наступному начальнику, якщо такий вже призначений на посаду. Ще один екземпляр звіту передається до міністерства Внутрішніх справ. Звіт має бути підписаний начальником та завірений у канцелярії. За неправдиві дані у звіті начальник несе відповідальність (яку саме в інструкції не зазначалося). У разі смерті начальника звіт, формує його заступник [145, с. 2-8].

Новопризначений начальник губернії отримує звіт свого попередника. Регламентує час ревізії губернії, розділяє її на кілька етапів, щоб надовго не покидати губерньське місто. Інспектує всі установи, які відносяться до його

компетенції, а саме: архів, скарбницю, міську поліцію, в'язницю, лікарню, установи народного здоров'я та опіки. Проводить огляд повітових міст, а також містечок з обов'язковим ознайомленням із діяльністю органів місцевого самоврядування. Зробивши ревізію губернії, начальник, якщо у цьому є потреба, складає свій план щодо поліпшення управління губернії й приступає до виконання своїх обов'язків згідно цієї інструкцією [145, с. 2-8].

Зробивши ревізію губернії, формує звіт і передає його до міністерства Внутрішніх справ. Таким чином двічі на рік начальник мав робити об'їзд губернії, на основі цього сформував звіти і передати їх Міністерству внутрішніх справ.

Для ознайомлення та оголошення законів і розпоряджень уряду, розпоряджень органів губернської влади та інформації, що доводиться до загального відома, начальником губернії видається «Губерніальний вістник». Виданням якого займається окремий відділ при канцелярії начальника губернії, також розсилає його до відповідних державних структур. Усі губернські, повітові, поштово-телеграфні контори, судові установи в обов'язковому порядку виписують відповідний вістник, який є для них обов'язковим для виконання. Сформований вістник завіряється начальником губернії та віддається до друку. Виходить раз на тиждень, але можна й частіше. Відповідальність за надруковану інформацію у вістнику несе начальник губернії [145, с. 2-8].

Щоб врегулювати відносини між повітовим і губернським начальником було видано розпорядження, відповідно до якого у випадку непризначення губернського начальника, повітовий звертається до Цивільного управління для отримання інструкцій щодо дій у повіті, а також зазначено, що він є підзвітним прифронтовим комісарам. І прифронтовий комісар тримає постійний зв'язок із органами виконавчої влади [230, с. 9].

Щоб бачити, яка ситуація відбувається у повітах, начальник губернії видавав розпорядження, згідно з яким у кожен суботу тижня повітові начальники мали подати звіти відповідно до зразка (Див. таблицю 3.2):

**Зразок звіту. «Злочини, які були розкриті за тиждень у повіті»
(оформлювався начальником повіту) [231, с.10].**

№	Вид злочину	Було	Розкрито
1.	Душегубство		
2.	Розбої, грабежі		
3.	Підпали		
4.	Крадіжки		
5.	Згвалтування		
6.	Нанесення ран і тяжких забоїв		
7.	Самогоноваріння		
8.	Злочини проти держави		
9.	Псування, телеграфного обладнання		
10.	Порушення обов'язкових постанов		

Також цивільне управління звернулося до начальників повітів, щоб ті надіслали наступну інформацію щодо відомостей про повіті:

1. Коли звільнено повіт;
2. Які органи цивільної та військової адміністрації відновили свою діяльність;
3. Коли і в який спосіб відновлено державні та громадські установи в повіті;
4. Коли і яким наказом відновили свою діяльність і допущені до виконання начальники повіту, міліції, їхні помічники, начальник карно-розшукового відділу;
5. Якими штатами керуються начальники повіту та міліції;
6. Стан урядових споруд повіту;
7. Наскільки укомплектована міліція повіту, і які є потреби в укомплектуванні;
8. У якому стані знаходиться управління повіту і міліції;
9. Наскільки заповнена скарбниця повіту, і на що потрачені кошти;
10. Які органи місцевого самоврядування відновили свою діяльність;

11. Чи є проблеми з зв'язком із органами виконавчої влади;
12. Надати списки урядовців, які приступили до виконання своїх обов'язків;
13. Будь-які зміни, що відбуваються в управлінні повіту, та зміни в повітовій міліції надсилати до Цивільного управління [231, с.10].

23 жовтня 1920 р. в.о. начальник Цивільного управління затвердив начальників повітів Подільської губернії, а саме Вінницький повіт – Є. Тарнавський, а його помічник І. Крамаренко, Гайсинський повіт – С. Максимчук, а його помічник Л. Гранівський, Сквирський повіт – Д. Бабич, а його помічник М. Нагорний, Ямпільського повіту – Ф. Комарницький, а його помічник Ф. Літинський. Начальником канцелярії Овруцького повіту Я. Лобурського, секретаря канцелярії Гайсинського повіту Л. Миронюка, секретаря канцелярії Балтського повіту А. Ведибиду [231, с. 13].

Висновки. Актами, які регламентували повноваження сільських, повітових, волосних та губернських комісарів, були інструкції Міністерства внутрішніх справ: «Про тимчасову організацію влади на місцях». Згідно з нею до повноважень комісарів належало: упроваджувати закони, розпорядження центральних органів влади на своїй території; на своїх територіях відновлювати народні управи; забезпечувати армію у зв'язку із військовим станом мобілізаційним ресурсом; слідкувати за діяльністю громадських організацій.

Сільські, волосні та повітові комісари мали постійно подавати звіти губернському комісару, який на основі їхніх звітів формував свій та передавав до Міністерства внутрішніх справ. Інструкція, яка була створена, практично не діяла, що було зумовлено наступними причинами: постійні відступи армії і втрати контролю над територіями, не вистачало кваліфікованих кадрів, не розмежовано повноваження між цивільною та військовою адміністраціями – дублювання розпоряджень, брак кваліфікованих кадрів, постійна зміна уряду та чіткої державницької політики призводило до втрати підтримки з боку місцевого населення.

3 травня 1920 р. Рада Народних Міністрів почала реформувати органи місцевого самоврядування. Було утворено Цивільне управління при дієвій армії УНР, що займалося розбудовою та формуванням органів місцевого самоврядування. Усі зміни щодо роботи органів місцевого самоврядування затверджувалися відповідним управлінням та опубліковувалися у Вістнику Цивільного управління.

5 жовтня 1920 р. було скасовано посади комісарів та введено посаду начальника. У сільській місцевості призначався староста громади, а йому на допомогу обирався десятський, який мав найнижчий міліцейський чин. Керівництво губернією здійснювалося начальником губернії. Його повноваження окреслювалися «Інструкцією начальника губернії щодо порядку керування губернією». Начальник губернії – це був найвищий урядовий орган, що слідкував за виконанням законів у губернії. Сфера компетенції начальника була дуже широка. Окрім обов'язків, що збереглися відповідно до інструкції 11 червня 1919 р., начальнику надавалося право на вплив у наступні сфери губернії: народного господарства, збір податків як місцевого рівня, так і державного, охорона здоров'я, фінансовий контроль, культурне життя, контроль за органами місцевого самоврядування та участь у судових справах губернії. Здійснював контроль за всіма урядовими установами губернії та слідкував за виконанням ними законів, розпоряджень, інструкцій органів виконавчої влади. Коли були розроблені й ухвалені інструкції, що регламентували роботу начальників місцевих органів виконавчої влади в системі державного управління, то територія, контрольована армією УНР, займала кілька повітів Подільської губернії. Автор прийшов до висновку, що реформовані органи так і не приступили до виконання своїх обов'язків. І робити виновки про державно-управлінську діяльність начальника губернії та повіту не вистачає відповідної документації (звітів про діяльність начальників, а також висновків центральних органів влади, щодо їх роботи).

Щотижня начальники повітів мали звітувати перед губерньським за встановленим зразком звіту. На основі звітів повітових начальників

губернський формував свій, який передавався до міністерства Внутрішніх справ. Також у інструкції прописано механізм прийняття начальником губернії своїх обов'язків, а також механізм передачі повноважень новому начальнику. Начальник губернії отримав право раз або два рази на рік проводити ревізію губернії, на основі чого розробляв план покращення губернії.

3.3. Вплив моделей адміністративно-територіального устрою на адміністративну структуру влади УНР доби Директорії.

Адміністративно-територіальний устрій – важливий державно-правовий інститут, який виник та еволюціонував разом з появою держави. Він повною мірою залежав від особливостей формування центральної та місцевої влади, яка мала формуватися на місцях. Директорія хотіла на основі адміністративно-територіального устрою утворити ефективну систему державного управління, що мала служити громадянам держави та впроваджувати на місцях політику верховної влади в особі Директорії та органів виконавчої влади [177].

Адміністративно-територіальний устрій українських земель в роки Української революції 1917 – 1921 рр. був сформований ще за часів Російської та Австро-Угорських імперій. У Російській імперії українські землі, що входили до її складу, були поділені на дев'ять губерній (Київську, Полтавську, Подільську, Таврійську, Чернігівську, Харківську, Херсонську, Волинську та Катеринославську), які у свою чергу формувалися із повітів* та волостей†* [4, с. 32-37]. Землі, які входили до складу Австро-Угорщини, не були об'єднані в один край, а залишалися розділеними на окремі територіальні одиниці, що були об'єднані з етнічними землями Польщі та Румунії [60, с. 85], [177].

У період існування Центральної Ради М. Грушевський розробив концепцію адміністративно-територіального устрою УНР, що базувалася на скасуванні губерній, повітів, волостей. Було запропоновано поділ українських територій на землі. Землі за своєю територією мали бути більшими за повіти. На території УНР мало бути сформовано 32 землі [4, с. 36], [177].

Відповідний поділ був спрямований на розвиток громадського самоврядування та побудову держави на умовах децентралізації. Законопроект М. Грушевського передбачав, що від кожної землі мали обиратися 10 депутатів до всенародних зборів. Свої погляди на адміністративно-територіальний поділ

* Повіт – адміністративно-територіальна одиниця в Українській народній республіці, Західно-Українській Народній Республіці, Російській імперії, а також на початковому періоді існування СРСР.

† Волость – адміністративно-територіальна одиниця, що входила до складу повіту в період Українській народній республіці, Західно-Українській Народній Республіці, Російській імперії, а також на початковому періоді існування СРСР.

М. Грушевського оформив у Законі «Про поділ України на землі», ухваленому Малою Радою 6 березня 1918 р. Відповідно до нього, територія УНР має бути розділена на 32 землі. Відповідно статті 2 Українська Народна Республіка поділялася на такі землі:

- 1) Підляшшя, центр – Берест;
- 2) Волинь, центр – Луцьк;
- 3) Погорина, центр – Рівне;
- 4) Болохівська Земля, центр – Житомир;
- 5) Деревська Земля, центр – Іскорость;
- 6) Дреговицька Земля, центр – Мозир;
- 7) Київ з околицею (приблизно на 20-30 верст);
- 8) Поросся, центр – Біла Церква;
- 9) Черкащина, центр – Черкаси;
- 10) Побожжя, центр — Умань;
- 11) Поділля, центр – Кам'янець;
- 12) Брацлавщина, центр – Вінниця;
- 13) Подністров'я, центр – Могилів;
- 14) Помор'я, центр – Миколаїв;
- 15) Одеса з околицею;
- 16) Низ, центр – Єлизавет;
- 17) Січа, центр – Катеринослав;
- 18) Запоріжжя, центр – Бердянськ;
- 19) Нове Запоріжжя, центр – Херсон;
- 20) Азовська Земля, центр – Маріуполь;
- 21) Сіверщина, центр – Стародуб;
- 22) Чернігівщина, центр – Чернігів;
- 23) Переяславщина, центр – Прилуки;
- 24) Посем'я, центр – Конотоп;
- 25) Посулля, центр – Ромен;
- 26) Самара, центр – Кременчук;

- 27) Полтавщина, центр – Полтава;
- 28) Слобідщина, центр – Суми;
- 29) Харків з околицями суміжними;
- 30) Донеччина, центр – Слов'янськ;
- 31) Подоння, центр – Острогожськ;
- 32) Половецька Земля, центр – Бахмут.

Закон чітко визначив межі цих земель, адміністративні центри, їх назви. У Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. зафіксовано принципи територіального устрою УНР – широкого самоврядування та децентралізації. Також простежувалася формула побудови адміністративно-територіального устрою: земля – волость – громада [325, с. 31], [177].

Однак ні цей Закон, ні «Статут про державний устрій, права і вольності УНР», так і не були реалізовані, оскільки владу захопив гетьман П. Скоропадський. Ним було повернуто устрій, який існував при Російській імперії. Єдиною зміною за часів гетьманату було створення Поліського та Таврійського округів та їх приєднання до вже наявних губерній [4, с. 40], [177].

У листопаді 1918 р. відбулося антигетьманське повстання, у результаті якого влада перейшла до Директорії. Верховна влада УНР оголосила про скасування всіх законів Української держави та повернення законів Центральної Ради, але на практиці цього зроблено не було. На початку існування Директорії, органами виконавчої влади було розроблено інструкцію до виборів Трудового конгресу, де у додатку до інструкції було прописано кількість депутатів від губернії. Територія, яку контролювала Директорія у перші дні січня 1919 р., була наступною: **Київська** губернія, яка складалася з повітів (Київський, Бердичівський, Васильківський, Звенигородський, Канівський, Липовецький, Радомишльський, Сквирський, Таращанський, Уманський, Черкаський, Чигиринський). **Подільська** губернія, яка складалася із повітів (Каменецький, Балтський, Брацлавський, Вінницький, Гайсинський, Лeticівський, Літинський, Могилівський, Ольгопільський, Проскурівський, Ушицький, Ямпільський). **Харківська** губернія, що формувалася із повітів

(Харківський, Охтирський, Богородівський, Валківський, Волчанський, Змієвський, Купянський, Лебединський, Старобільський, Сумський, Суджанський, Грайворонський, Білгородський, Новоскольський, Корочанський, Валуйський). **Херсонська** губернія, яка складалася із повітів (Херсонський, Олександрійський, Ананіївський, Єлисаветський, Одеський, Тираспольський). Катеринославська губернія складалася з таких повітів (Олександрівський, Бахмутський, Верхньодніпровський, Катеринославський, Маріупольський, Новомосковський, Павлоградський, Слов'яносербський). **Волинська** губернія, яка складалася із повітів (Житомирський, Дубенський, Ізяславський, Кременцький, Луцький, Новоградволинський, Овруцький, Острозький, Ровенський, Старокостянтинівський). **Чернігівська** губернія, у склад якої входили повіти (Чернігівський, Борзенський, Глухівський, Городнянський, Козелецький, Конотопський, Кролевецький, Новгород-Сіверський, Мглинський, Новозибківський, Ніжинський, Остерський, сосницький, Стародубський, Суражський, Гомельський, Путивльський, Рильський). У **Полтавську** губернію входили (Полтавський, Гадяцький, Золотоніський, Зіньківський, Кобеляцький, Константиноградський, Кременчуцький, Лохвицький, Лубенський, Миргородський, Переяславський, Пирятинський, Прилуцький, Роменський, Хорольський) повіти. **Таврійська** округа складалася із наступних повітів (Мелітопольський, Бердянський, Дніпровський). **Поліська** округа складалася із наступних повітів (Холмська, Замостянська, Грубешовська, Томашівська, Білограйська, Константиновська, Більська, Пружанська, Володарська, Берестянська, Кобринська, Мозирська, Пінська.) [74, с. 407-409].

З приходом до влади Директорії було скасовано законодавство П. Скоропадського та відновлено законодавство Української Народної Республіки. Однак в адміністративно-територіальному устрої країни суттєвих змін на початковому періоді діяльності Директорії не відбулося. Закон «Про поділ України на землі», що передбачав поділ на 32 землі, так і не був втілений у життя. Натомість адміністративно-територіальний устрій формувався на

старій губернській системі, на якій базувалася влада П. Скоропадського [197, с. 188], [177]. Ця система передбачала поділ губерній на повіти, а повітів – на волості. Дослідники зазначають, що загалом законодавство «другої» УНР у 1919 р. слід характеризувати як законодавство перехідного періоду й було ситуативним, коли закони приймаються тільки в разі необхідності на конкретні обставини [47, с. 110].

Після проведення Конгресу Трудового народу України Директорія так і не змогла поширити свою юрисдикцію на всю територію республіки. Фактично з лютого 1919 р. і до моменту припинення існування держави УНР, влада контролювала частину Правобережної України, яка переходила із рук в руки між військами більшовицької Росії, військами А. Денікіна та Польської армії.

На Конгресі Трудового народу України, який відбувся в Києві з 23 - 28 січня 1919 р., було ухвалено Акт Злуки ЗУНР та УНР, офіційно проголошеного 22 січня 1919 р. [1], [177].

З метою зміни адміністративно-територіального устрою України Директорія прийняла Закон «Про організацію адміністративної влади Української Народної Республіки». Відповідно до нього, влада на місцях здійснювалась органами місцевого самоврядування – Трудовими Радами, поряд з якими продовжували існувати земські, міські думи, а також земельні управи. З лютого 1919 р. на територіях, підконтрольній Директорії, активну участь брали отамани, які не хотіли передавати свої повноваження органам місцевого самоврядування та здійснювали свою політику урядування на місцях [177], [219].

Законопроект про організацію адміністративної влади поділив територію республіки на дві області – Західну та Східну. До східної області увійшли такі губернії: Київська, Харківська, Полтавська, Чернігівська, Катеринославська, Херсонська, Житомирська, Кам'янецька, Холмська [60, с. 95].

Утворення Західної області мало певні особливості. Після розпаду Австро-Угорщини 1 листопада 1918 року було створено Українську державу зі столицею у Львові, а через тиждень після цього визначено її назву – Західно-

Українська Народна Республіка. Площа території ЗУНР сягнула близько 70 кв. км. Населення Республіки склало 6 млн осіб. Переважно це були українці (71%), поляки (14%), євреї (13%), угорці (2%), румуни та інші національності [191, с. 36]. До складу ЗУНР увійшло 40 повітів [189, с. 75], [177].

22 листопада 1918 р. під тиском поляків українські війська разом з членами УНР та працівниками органів державної влади залишили Львів та переїхали спочатку до Золочева, а потім до Тернополя, де було прийнято рішення про переведення столиці ЗУНР до Станіслава. Відповідно до ухвали УНР від 10 листопада 1918 р., державний Секретаріат ЗУНР розпочав переговори з Директорією УНР стосовно злуки двох держав в одну державну структуру республіки. Результатом цих перемовин стало підписання «Передвступного договору» [243], згідно з яким ЗУНР висловила намір стати складовою частиною Української Народної Республіки [177].

Після оголошення універсалу реального возз'єднання УНР і ЗУНР так і не відбулося [21]. Це було пов'язано не тільки з військовими діями на всій території республіки, а й різними поглядами мешканців Західної України та Наддніпрянської України. Населення ЗО ЗУНР та державні службовці мали розуміння власної громадянської позиції та чітко формулювали свої національні вимоги, а у населення Наддніпрянської України не було відчуття цілісності своєї території, тому й державні службовці не мали чіткої точки позиції, щодо розбудови органів влади [177].

Як і до цього, в ЗУНР залишився старий адміністративно-територіальний устрій, тобто поділ на повіти. До складу ЗУНР увійшла територія Галичини, Буковини та Закарпаття. Керівництво повітами здійснювалося державними повітовими комісарами. Спочатку вони обиралися громадами на повітових Національних Радах. Згодом повноваження щодо керівництва повітами були передані Державному Секретаріату, який управляв цивільними організаціями, розташованими на території повітів, та займався вирішенням справ таких повітів. Пізніше Державним Секретаріатом ЗУНР був розроблений «Закон про повітові трудові ради», відповідно до якого адміністрація повітів повинна

обиратися шляхом загального голосування, тобто на демократичних засадах. Однак «Закон про повітові трудові ради» так і не був реалізованим на практиці, що підтверджується відсутністю налагодженої системи управління повітами та чіткого адміністративно-територіального устрою в ЗУНР [177]. Ситуацію ускладнювало постійне утворення нових адміністративно-територіальних одиниць [177].

Громадські діячі Поділля написали меморандум до високої Директорії УНР, у якому одним із пунктів було напрацювання нової ефективної системи об'єднання двох держав на двосторонніх домовленостях [341, Арк. 43-44зв].

21 квітня 1920 р. між С. Петлюрою та Ю. Пілсудським було підписано Варшавський договір, згідно з яким територія ЗУНР передавалася Польщі в обмін на військову допомогу в боротьбі проти більшовицької Росії [22, с. 201-202]. Територія ЗУНР стала розмінною монетою в боротьбі проти більшовицької Росії.

Період існування Директорії характеризується існуванням на її території «квзідержав*». До них можна віднести Гуцульську, Холодноярську, Чигиринську, Пригорненську, Держанську, Пашківську, Летичівську (Меджибізька), Баштанську, Мліївську, Висунську, Врадіївську, Хліборобську, Медвинську та інші республіки. Території цих республік були незначними. Вони існували впродовж короткого терміну та не отримали міжнародного визнання.

Гуцульська республіка проіснувала з листопада 1918 р. по вересень 1919 р., а потім припинила своє існування. Республіка контролювала майже всю Гуцульщину та намагалася об'єднатися із УНР та ЗУНР, але за Сен-Жерменським мирним договором 10 вересня 1919 р. Закарпаття відійшло до Чехословаччини, Гуцульська республіка припинила своє існування [292].

Холодноярська республіка існувала з 1919 – 1922 р. на території Чигиринського повіту Київської губернії. Холодноярівські повстанці вели

*Особливий вид суб'єкта міжнародного права, що має деякі ознаки держави, але не є такою у загальноприйнятому значенні. Самопроголошена (невизнана) держава

активну боротьбу проти окупаційних білогвардійських військ та більшовицької Росії. З втратою держави УНР повстанці ще кілька років вели збройну боротьбу проти окупаційних військ [201].

Донецько-Криворізька Радянська Республіка утворена на території Харківської, Катеринославської, Херсонської губерній та частини районів Облaсті Війська Донського. У республіці діяли органи виконавчої влади – Рада Народних Комісарів, головував Ф. Сергєєв, а також функціонував Обласний виконавчий комітет, головував С. Васильченко. Республіка активно вела переговори із послом Франції та Бельгії, ці держави найбільше інвестували у розвиток Донбасу, тому й намагалися зберегти інвестиції громадян своїх держав. Республіка припинила існування рішенням ЦК РКП(б) та РНК РСФРР 17 лютого 1919 р., а вся територія та збройні сили були передані під керівництво УСРР [294].

Республіки, які виникали на території УНР, Ю. Котляр класифікував за наступними параметрами: за політичною приналежністю (проукраїнські, більшовицькі, анархістські), за напрямом політичної боротьби (антиукраїнські, антибільшовицькі, антиденіківські), але більша частина квазідержавних утворень підтримували проукраїнську позицію, а їхні погляди змінювалися із ситуацією в регіоні [163].

З відступом українських військ та від'їздом урядових установ до Польщі, РРФСР почала переговори із Польщею щодо укладання мирного договору та затвердження державних кордонів між двома державами. 18 березня 1921 р. у Ризі був укладений мирний договір, відповідно до якого територія Західноукраїнської республіки була передана Польщі, а саме (Східна Галичина, Холмщина, Підляшшя, Західна Волинь та Полісся). Сумарно на цій території проживало більше 5 мільйонів українців. Було врегульовано кордони держав, який проходив по р. Збруч.

Після завершення Паризької мирної конференції було укладено ряд міжрегіональних договорів, відповідно до яких частина українських земель передавалася сусіднім державам. Сен-Жерменський та Севрський договори

передавали Північну Буковину Румунії. Сен-Жерменський та Тріанонські договори передавали Закарпаття під управління Чехословаччини. У березні 1921 р. українські землі були розділені між чотирма державами: РРФСР, Польща, Чехословаччина, Румунія [177].

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що за часів Української Народної Республіки доби Директорії частково робилися спроби реорганізувати адміністративно-територіальний устрій Української Народної Республіки. Про це свідчить прийняття Закону «Про організацію адміністративної влади Української Народної Республіки» та розробка Закону «Про місцеві конгреси і ради трудового народу». Втілити їх у життя так і не вдалося, а державна політика у сфері адміністративно-територіального устрою не була реалізована [177].

З об'єднанням двох держав Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки не було реформовано адміністративно-територіальний устрій. Що було пов'язано із внутрішньополітичними причинами. Серед основних причин можна виділити наступні: військові дії на території республіки проти військ Польщі, які захопили ЗУНР, більшовицька Росія, яка контролювала лівобережну Україну та частину правобережної, а також армія Денікіна, що контролювала південні регіони держави; постійний перехід українських земель з рук однієї влади до іншої; непослідовна та непродумана управлінська діяльність Директорії; протистояння політичних лідерів та керівництво Директорії; постійні суперечки між військовими та цивільними адміністраціями; відсутність єдиної моделі державотворення; розбіжність у поглядах розбудови держави між жителями Західних та Східної областей, яке унеможливило реальне возз'єднання УНР та ЗУНР [21, с. 121].

З утвердженням при владі Директорії і до моменту вигнання її з території республіки більшовицькою Росією, на українських землях не було проведено реформи щодо адміністративно-територіального устрою держави. Було прийнято рішення про залишення устрою держави часів Австро-Угорської

імперії та Російської імперії. А управління доповнювалися земельними управами, було утворено для єврейської національної меншини свого місцевого самоврядування, яке було підзвітне міністру єврейських справ [177].

Висновки. Отже, з приходом до влади Директорії, адміністративно-територіальний устрій республіки не було реорганізовано. Було вирішено залишити адміністративно-територіальний поділ Української держави гетьмана П. Скоропадського. Республіка ділилася на губернії, а саме: Київська, Харківська, Полтавська, Чернігівська, Катеринославська, Херсонська, Житомирська, Кам'янецька, Холмська. У свою чергу вони поділялися на повіти. З оголошенням у республіці військового стану й до моменту втрати територій Директорія так і не спромоглася контролювати всю територію республіки. На реформування адміністративно-територіального устрою держави впливали військово-політична ситуація в державі та відсутність у політичній еліті чіткої державницької позиції. Законопроекти, які розроблялися з адміністративно-територіального устрою, не були впроваджені по кількох причинах: непослідовна державницька політика; суперечки між цивільними та військовими адміністраціями; політична боротьба між політичними лідерами за владу в державі; відмова від європейських принципів на користь радянських на початковому етапі державотворення.

22 січня 1919 р. Універсал про об'єднання двох держав Західноукраїнської та Української Народної Республіки прописав тільки прагнення до об'єднання, а механізму влиття та розбудови вертикалі влади в один державницький механізм не було. На практиці об'єднання УНР та ЗУНР в одну державу не було, а лише прийнято закон, який розділив країну на західну і східну області. Відповідно й зберігався старий адміністративно-територіальний устрій, який ще був сформований у ХІХ ст.

З постійними військовими конфліктами на території республіки, які тривали два роки у весь час існування Директорії, ніхто не звертав увагу на реформування адміністративно-територіального устрою держави. Військові конфлікти вплинули на те, що на території республіки почали виникати

квазідержави, які були за територією невеликі, тому й не визнавалися на міжнародній арені. За своєю політичною приналежністю квазідержавні утворення поділялися на проукраїнські, більшовицькі, анархістські, але більша частина підтримувала проукраїнську позицію.

На міжнародній арені УНР не здобула підтримки у своїй боротьбі за незалежність. Договори, які були укладені із державами в післявоєнні роки, розділили території республіки між чотирма державами. ЗУНР відійшла до Польщі (Варшавський договір), Наддніпрянської України, до Радянського Союзу (Ризький мирний договір), Закарпаття до Чехословаччини (Сен-Жерменський та Тріанонський мирні договори), а Буковина до Румунії (Сен-Жерменський та Севрський мирні договори). Розділення території УНР завершив один із етапів українського державотворення періоду Директорії.

Висновки до Розділу 3.

Дослідивши у дисертаційному дослідженні організаційну структуру та повноваження місцевих органів виконавчої влади, структуру, повноваження та функції органів місцевого самоврядування, зробили такі висновки:

1. В Українській Народній Республіці доби Директорії не була реформована система адміністративно-територіального устрою Української Народної Республіки. Проголосивши відновлення територіального устрою часів першої УНР, фактично було залишено устрій Української держави гетьмана П. Скоропадського, який базувався на поділі українських земель на губернії й повіти та був запроваджений ще у часи Російської імперії. З ухваленням Акту злуки Західноукраїнської Народної Республіки та Української Народної Республіки у січні 1919 р. суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрою не відбулося. Територія республіки була розділена на західну та східну область, а до реального оновлення територіального устрою, формування структури місцевих органів публічного управління влада так і не дійшла. Директорія так і не спромоглася поширити владу на усю територію.

Накази, законопроекти, універсали, положення, декларації, які видавали центральні органи влади, вчасно не доходили до органів місцевого самоврядування. Затримка інколи в розповсюдженні нормативно-правових документів становила від кількох тижнів до місяця. Складна військово-політична ситуація, що формувалася на території республіки, призвела до того, що почали утворюватися квазідержавні утворення. За своєю територією вони були невеликими та невизнаними на міжнародній арені, проте вони заважали вибудові загальної системи управління республікою.

2. Нормативно-правових актів, які б мали регламентувати повноваження посадових осіб, на місцях не було. Були напрацьовані лише окремі інструкції Міністерства внутрішніх справ. Контроль за органами місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснювало Міністерство внутрішніх справ. На ключові посади призначалися: губернський, повітовий, волостний та сільські комісари. Повноваження губернського, повітового,

волостного та сільського комісарів були фактично однаковими, але у межах своєї території, на яку вони призначалися. До компетенції комісарів належало: упровадження законів, розпоряджень, інструкцій, наказів, декларацій центральних органів влади на своїй території; відновлення функціонування органів місцевого самоврядування на своїй території (трудових рад, народних управ); забезпечення армії продовольством, проведення на своїй території мобілізації; здійснення контролю над діяльністю громадських організацій, що діяли на відповідній території; відновлення народного господарства; контроль за охороною здоров'я.

3. В Українській Народній Республіці доби Директорії діяла наступна структура органів місцевого самоврядування. Координування роботи земств та трудових рад мав здійснювати Всеукраїнський союз земств (трудових рад). До нього могли увійти будь-які органи місцевого самоврядування за рішенням земств. Він здійснював координацію дій у сфері культурних, фінансових, економічних, соціальних питань у повітах, губерніях, волості, сільській місцевості. Із першим скликанням Союзу мали обратися контрольні комісії: ревізійна та спеціальна. Також обиралися Голова та управа (трьох членів союзу), які слідкували за виконанням рішень союзу.

Наступними ланками в управлінні губернії мали бути міські та земські управи, які відповідно впроваджували закони, інструкції, положення органів центральної влади на місцях. Поряд із цими органами місцевого самоврядування діяли громадські організації, які допомагали їм упроваджувати політику держави. Із прийняттям закону про землі почали діяти органи місцевого самоврядування, які займалися розподілом земель. Були утворені губернські, повітові, волостні, сільські земельні управи.

Єврейські погроми, які пройшлися територією республіки, призвели до того, що у Раді Народних Міністрів утворювалося Міністерство єврейських справ. Також прийнято закон і статут «Про єврейське громадське самоврядування». За ним регламентувалися повноваження органів єврейського самоврядування та їх вплив на органи державної влади. Закон дозволив

залучитися підтримкою єврейського населення в розбудові органів державної влади. Утворювалися єврейські органи місцевого самоврядування: громадська рада та громадське управління. Контроль за їхньою діяльністю здійснював міністр єврейських справ. У випадку недотримання закону та статуту органами єврейського самоврядування йому надавалося право припиняти їхню діяльність.

4. Трудовий принцип у розбудові органів місцевого самоврядування через систему рад не був упроваджений на практиці та не знайшов підтримки як у частини політичної еліти, так частини громадянського суспільства. Новосформовані органи місцевого самоврядування не виконали завдань, поставлені урядом та Директорією. З прийняттям декларації урядом у травні 1920 р. загально було змінено урядову політику держави. Це також стосувалося реформування системи місцевих органів виконавчої влади. Військові дії, які тривали більше року, спонукали до того, що уряду дозволили переводити будь-яку територію республіки під керівництво Цивільного управління. Вводилася нова посада прифронтового комісара, який був посередником між цивільною та військовою адміністрацією, здійснював контроль над відновленням органів місцевого самоврядування. Скасовувалися посади губернського, повітового, волостного, сільського комісара та вводилися посади начальника повіту й губернії, сільського старости та сільського десятського. Інструкції з їх повноважень були затвердженні Міністерством внутрішніх справ. Допомогу начальнику цивільного управління надавали референти наступних міністерств: фінансів, земельних справ, народного господарства, юстиції.

5. З утворенням посади начальника губернії його сфера компетенції стала занадто широкою. Він був найвищою урядовою особою в губернії, яка відповідала за виконання законів у губернії. До його компетенції було віднесено повноваження в таких сферах життя губернії: народного господарства, контролю за збором загальнодержавних та місцевих податків, охорони здоров'я, фінансового контролю, культурного життя, контролю за органами місцевого самоврядування, участі в судових справах губернії (без

права втручатися у судовий процес). Окрім того, йому надавалося право здійснювати перевірку всіх губернських урядових установ шляхом ревізій. На основі ревізій створювався план щодо покращення умов управління губернією. Щотижня начальники повітів мали формувати свої звіти, які передавалися до начальника губернії, який формував свій звіт та передавав до Міністерства внутрішніх справ.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні обґрунтовано основні наукові положення, що спрямовані на дослідження особливостей формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) як проблеми з теорії та історії державного управління. На основі аналізу нормативно-правових документів УНР доби Директорії, архівних матеріалів, наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників автором сформовано наступні висновки:

1. Проблема формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) у вітчизняній та зарубіжній науці відображена переважно в наукових працях істориків та дослідників з історії держави й права України. Наукових доробків дослідження цієї теми з позиції теорії та історії державного управління як складової науки у сфері публічного управління та адміністрування є вкрай обмаль. Тим більше відсутні праці, які б комплексно розглядали предмет дослідження з урахуванням теоретичних та методологічних підходів сучасної науки публічного управління та адміністрування.

2. Питання формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності у період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) розглядалось за допомогою синергетичного підходу як методологічної основи дослідження, яка дала можливість враховувати теоретичні та методологічні підходи науки публічного управління та адміністрування, історії України, історії держави і права України та інших галузей науки. Автор розглядає проблему формування структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності у період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) як наукову проблему державотворчих процесів в Україні та історії державного управління в Україні. Дослідником не застосовується підхід трактування цих процесів з позицій публічного управління, оскільки в умовах відсутності у добу Директорії УНР

широких інститутів громадянського суспільства та перебування українського народу на початку формування української політичної нації управлінські рішення в УНР приймалися переважно з позиції формування та розвитку національної держави.

3. Чітка структурована система органів законодавчої та виконавчої влади у добу другої Української Народної Республіки кінця 1918 р. – кінця 1920 р. була відсутня. Директорія як колегіальний, тимчасовий, революційний орган, який створювався Українським Національним Союзом (представницьким органом опозиційних політичних партій) для контролю дій повстання у листопаді – грудні 1918 р. проти гетьмана П. Скоропадського, перетворився на найвищий орган влади, який фактично уособлював усю повноту законодавчої та виконавчої влади в УНР.

Під її контролем знаходився уряд УНР – Рада Народних Міністрів, яка до кінця існування Української Народної Республіки доби Директорії так і не отримала чітко регламентованих повноважень. При Раді Народних Міністрів утворювався Кабінет Народних Міністрів, до складу якого входив Голова та шість міністерств (закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів та військового).

Конгрес Трудового народу України – орган законодавчої влади, який був скликаний за розробленою Радою Народних Міністрів УНР інструкцією. Не зважаючи на складну внутрішньополітичну ситуацію Конгресу, вдалося ухвалити ряд важливих законів: Акт Соборності України, універсал Трудового конгресу, Закон про форму влади в державі. Однак він так і не вирішив важливого питання українського державотворення – прийняття нової Конституції держави чи відновлення Конституції УНР 1918 р.

4. Організаційно-правовий статус вищих та центральних органів державної влади в УНР доби Директорії в умовах відсутності конституційного підґрунтя не був чітко визначений. Повноваження та функції органів вищої влади перекликалися, а у систему координації між ними було закладено ряд протиріч.

Правовий статус Директорії не був прописаний у нормативно-правових актах. Внаслідок цього вона часто в роботі керувалася виключно своїм баченням вирішенням державних проблем. Першими документами, що регламентували повноваження Директорії, стали Універсал та Закон про форму української влади в державі, які були прийняті Конгресом Трудового народу України в січні 1919 р. Згідно з ними, їй належала верховна влада.

Рада Народних Міністрів, як уряд УНР, формувалася виключно Директорією УНР, залишалася підконтрольною та підзвітною їй у своїй діяльності.

Конгрес Трудового народу України ми розглядаємо як передпарламент, оскільки вибори до нього проводились не за принципом прямого виборчого права, а за куріальною системою, що передбачала представництво депутатів від певних класів. До того ж обрання делегатів до його складу відбувалося на губернських, повітових з'їздах.

Центральні органи влади уособлювали міністерства. Їх кількість, структура та повноваження постійно змінювались з приходом до влади кожного нового уряду УНР, а повноваження та функції не отримали чіткої регламентації.

Накази, законопроекти, універсали, положення, декларації, які видавали центральні органи влади, вчасно не доходили до органів місцевого самоврядування. Затримка інколи у розповсюдженні нормативно-правових документів становила від кількох тижнів до місяця. Складна військово-політична ситуація, що формувалася на території республіки, призвела до того, що почали утворюватися квазідержавні утворення. За своєю територією вони були невеликими та невизнаними на міжнародній арені, проте вони заважали вибудовуванню загальної системи управління республікою.

На фоні внутрішніх та зовнішніх причин уся повнота влади згодом перейшла до голови Директорії С. Петлюри, що фактично призвело до встановлення одноосібної диктатури.

З метою обмеження впливу Директорії на уряд та законодавство Головою РНМ УНР І. Мазепою був розроблений законопроект «Тимчасовий закон про державний устрій та порядок законодавства УНР» від 14 лютого 1920 р. Проект закону був ухвалений урядом, але не підписаний С. Петлюрою. Закон обмежував вплив Директорії на законодавчу сферу держави, але при цьому зберігав за нею вплив на формування складу уряду (голова та склад уряду затверджував Голова Директорії). Законопроекти могли б також ухвалюватися і без підпису Голови Директорії на Державній Народній Раді. Фактично Законопроект передбачав реформатування держави в парламентську-президентську республіку, однак у дію так і не був уведений.

5. Формування системи державної влади за доби Директорії УНР відбувалося в умовах політичної невизначеності, «революційної доцільності», обранням між системою влади за «трудоим принципом» чи європейським парламентаризмом, різноманітням політичних поглядів лідерів держави на форму державного правління тощо.

Робота центральних органів влади відбувалися під впливом внутрішньополітичних проблем, а також агресії із боку сусідніх держав. Найбільшою зовнішньою загрозою для існування другої УНР стала агресія Радянської Росії. Спроби домовитись з Антантою провалились, а укладення Варшавського договору 1920 р. з Польщею, що складався з політичної та військової конвенцій, призвів до втрати західноукраїнських територій до р. Збруч.

Фактично весь період управлінської діяльності центральних органів держави проходив під час дії військового стану. 24 січня 1919 р. Радою Народних Міністрів УНР було оголошено про військовий стан та стан облоги в Україні. Вищій владі держави не вдалося перевести економіку на військові рейки, заручитися підтримкою з боку іноземних держав, провести фінансову та земельну реформу. Унаслідок цього центральна влада швидко втратила підтримку населення.

Одночасно маємо визнати, що центральна влада республіки діяла в умовах суперечностей між політичною елітою щодо шляху розвитку держави. Не було створено ефективної системи державної служби, а брак кваліфікованих кадрів, зловживання службовим становищем, порушення виконавчої дисципліни, корупція знижували авторитет влади та робили неефективною систему вироблення та реалізації державної політики.

6. Попри політичну та економічну нестабільність в Українській Народній Республіці доби Директорії з часом була сформована система органів місцевого самоврядування, яка з одного боку частково ґрунтувалася на системі земств, що була притаманна ще періоду перебування українських земель у складі Російської імперії та фактично була відновлена за часів П. Скоропадського (система земств), з іншого – існування рад як більшовицько-радянського підходу до формування місцевої влади (система рад).

Координування роботи земств та трудових рад мав здійснювати Всеукраїнський союз земств (трудових рад). До нього могли увійти будь-які органи місцевого самоврядування за рішенням земств. Він здійснював координацію дій у сфері культурних, фінансових, економічних, соціальних питань у повітах, губерніях, волості й сільській місцевості. Із першим скликанням Союзу мали обертися контрольні комісії: ревізійна та спеціальна. Також обиралися Голова та управа, які слідкували за виконанням рішень Союзу.

Наступними ланками в управлінні губернії мали бути міські та земські управи, які відповідно впроваджували законопроекти, інструкції, положення органів центральної влади на місцях. Поряд із цими органами місцевого самоврядування діяли громадські організації, які допомагали їм впроваджувати політику держави. Із прийняттям закону про землі почали діяти органи місцевого самоврядування, які займалися розподілом земель. Було утворені губернські, повітові, волостні, сільські земельні управи.

Із прийняттям Радою Народних Міністрів Закону і Статуту «Про єврейське громадське самоврядування» як спроби заручитися підтримкою

єврейського населення України в умовах погромів було створено систему органів єврейського місцевого самоврядування (єдиний виняток для національних меншин України).

«Трудовий принцип» у розбудові органів місцевого самоврядування через систему рад не був упроваджений на практиці та не знайшов підтримки як і у частини політичної еліти, так і у суспільстві.

Місцеву виконавчу владу на місцях уособлювали губернські, повітові, волостні та сільські комісари. Найвищим представником адміністративної влади в губернії був губернський комісар, якого призначав і затверджував Міністр внутрішніх справ УНР. Повітовий комісар призначався губернським комісаром за домовленістю з місцевими громадськими організаціями та затверджувався Міністерством внутрішніх справ. Виборний Голова Волостної народної управи виконував обов'язки волостного комісара за умови, що був затверджений повітовим комісаром. Адміністративні функції на місцях виконували сільські комісари, що обиралися на сільських зборах.

З прийняттям декларації урядом у травні 1920 р. відбулося реформування системи місцевих органів виконавчої влади. Військові дії, які тривали більше року, спонукали до того, що уряду дозволили переводити будь-яку територію республіки під керівництво Цивільного управління. Вводилася нова посада прифронтового комісара, який був посередником між цивільною та військовою адміністрацією, здійснював контроль над відновленням органів місцевого самоврядування. Скасовувалися посади губернського, повітового, волостного, сільського комісара та вводилися посади начальника повіту й губернії, сільського старости та сільського десятського. Інструкції з їх повноважень були затверджені Міністерством внутрішніх справ.

З утворенням посади начальника губернії його сфера компетенції стала занадто широкою. Він був найвищою урядовою особою в губернії, яка відповідала за виконання законів на ввіреній йому території.

Нормативно-правових актів, які б мали регламентувати повноваження посадових осіб на місцях не було. Були напрацьовані лише окремі інструкції

Міністерства внутрішніх справ. Контроль за органами місцевого самоврядування та їх посадових осіб здійснювало Міністерство внутрішніх справ. На ключові посади призначалися комісари: губернський, повітовий, волостний та сільські. Їх повноваження були фактично однаковими, але у межах своєї території, на яку вони призначалися.

7. В Українській Народній Республіці доби Директорії не була реформована система адміністративно-територіального устрою Української Народної Республіки. Проголосивши відновлення територіального устрою часів першої УНР, фактично було залишено устрій Української держави гетьмана П. Скоропадського. Він фактично базувався на поділі українських земель на губернії та повіти, що були запроваджені ще в часи Російської імперії. З ухваленням Акту злуки Західноукраїнської Народної республіки та Української Народної Республіки в січні 1919 р. суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрою не відбулося. Територія республіки була розділена на західну та східну область, а до реального оновлення територіального устрою, формування структури місцевих органів публічного управління влада так і не дійшла. Директорія так і не спромоглася поширити владу на усю територію.

8. У своєму дослідженні ми свідомо обійшли питання формування судової влади за часів Директорії УНР, в основу якої було покладено принципи облаштування судоустрою часів дореволюційної Росії, що були дещо модифіковані Центральною Радою та Гетьманом П. Скоропадським. Питання структури, функціонування та функцій судової влади лежить більше в площині наукових досліджень з історії держави і права України й потребує комплексного та деталізованого підходу.

Також, на нашу думку, перспективи подальших досліджень щодо структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності у період Директорії Української Народної Республіки (1918 – 1920 рр.) можуть лежати в більш поглибленому вивченні системи регламентації повноважень центральних органів виконавчої влади, процедури вироблення основних засад

внутрішньої та зовнішньої державної політики, інструментів та засобів забезпечення виконання завдань та функцій управлінської діяльності.

Автор вважає, що глибоке вивчення розбудови та функціонування української державності доби Директорії Української Народної Республіки сприятиме повноцінному вивченню історії публічного управління, історії публічної служби в Україні та відкриттю нових сторінок історії України, історії держави та права України, що значно розширює наукові кордони кількох соціальних наук. Можливо, дослідження не має яскраво вираженого прикладного ефекту, однак чітке проведення паралелей між минулим та сьогоденням у державотворенні сприятиме уникненню багатьох помилок, які не тільки вели Україну до складних внутрішніх проблем, а й були причиною втрати державності в окремі періоди нашої історії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 1919, проголошення Акта злуки / Український інститут національної пам'яті. URL : <https://uinp.gov.ua/istorychnyukalendar/sichen/22/1919-progoloshennya-akta-zluky> (дата звернення: 20.01.2023).
2. Bruski J. J. Petlurowcy: Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919–1924). Kraków : ARCANA, 2004. 7 p.
3. Kushko I. Legal status of the directory of the Ukrainian national republic as a body of collegiate authority (November 1918 – November 1919). *Modern Science – Moderní věda. Praha. Česká republika, Nemoros.* 2021. № 4. P. 71–79.
4. Адміністративно-територіальний устрій України: історія і сучасність / за заг. ред. В. Г. Яцуби. Київ : Поліграф. центр Україн. ДАГП Мінекоресурсів України, 2001. 269 с.
5. Андрієвський В. З минулого. Т. II. Від Гетьмана до Директорії. Ч. 2. Директорія. Берлін : Українське слово, 1923. 314 с.
6. Архів Української Народної Республіки. Міністерство внутрішніх справ справоздання губерніальних старост і комісарів (1918-1920) / упоряд. В. Кавунник. Київ : Ін-т україн. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського, 2017. 336 с.
7. Бабій Б. М. Місцеві органи державної влади Української РСР в 1917-1920 рр. / АН УРСР. Сектор держави і права. Київ : Вид-во АН УРСР, 1956. 267 с.
8. Бетлій О. В. Українське питання в міжнародних відносинах Центральної Європи, 1919-1923 рр. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». Київ, 2003. 295 с .
9. Белік А. В. Система влади в Україні періоду правління Директорії УНР. Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. 2013. № 37. С. 100–104. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu_2013_37_22 (дата звернення 18.09.2023).
10. Благовісний С. Г. Дослідження організаційно-правових засад діяльності урядів «першої» та «другої» УНР у працях перших історіографів

української державності 1917-1920 рр. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 29. С. 247–252.

11. Благовісний С. Г. Організаційно-правові засади діяльності урядів «першої» та «другої» УНР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т внутрішніх справ. Харків, 2005. 182 с.

12. Благовісний С. Г. Проблема визначення компетенції вищого органу виконавчої влади у конституційних актах УНР (травень-листопад 1920 р.). Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 27. С. 250–257.

13. Благовісний С. Г. Спроби визначення компетенції вищої виконавчої влади у конституційних актах УНР: цікавий досвід чи важка спадщина? Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2008. № 40. С. 90–96.

14. Богуславський О. В. Інформаційно-пресова діяльність Центральної Ради та українських урядів 1917-1920 рр. : дис. ... канд. філол. наук : 10.01.08 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2002. 256 с.

15. Бойко О. Д. Зміна урядів та урядової політики Директорії УНР у 1919 р. Український історичний журнал. 2009. № 6. С. 35–47.

16. Бондар Н. О. Діяльність українських політичних партій на Харківщині в роки революції та громадянської війни (1917-1921 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Харків. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. Харків, 2008. 211 с.

17. В комісіях Трудового Конгресу. Українська ставка. 1919. Ч. 46, 20 лют.

18. Васковський Р. Ю. Джерела до історії Катеринослава доби Другої УНР. Історія торгівлі, податків та мита. 2013. № 2. С. 26–30.

19. Васковський Р. Ю. Російсько-українська війна 1918-1919 рр.: за 100 років до рецидиву. Історія торгівлі, податків та мита. 2014. № 2. С. 138–145.

20. Васковський Р. Ю. Уряд Другої УНР: формування і початки діяльності. Історія торгівлі, податків та мита. 2015. № 2. С. 178–190.

21. Васьковський Р. Ю. Діяльність Директорії УНР (листопад 1918 р. – квітень 1919 р.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Дніпропетр. держ. ун-т. Дніпропетровськ, 1999. 121 с.
22. Верига В. Визвольні змагання в Україні 1914-1923 рр. Жовква : Місіонер, 1998. Т. 2. 502 с.
23. Верховцева І. Г. Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Ізмаїл. держ. гуманітар. ун-т. Ізмаїл, 2004. 235 с.
24. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]). Київ ; Відень, 1920. Ч. III. 536 с.
25. Винниченко В. Щоденник : В 2 т. Т.1. 1911-1920. Едмонтон ; Нью-Йорк, 1980. 500 с.
26. Витяги з протоколів і постанови Директорії про асигнування і відпуск грошей. Копії рапорту про обставини залишення отаманом Омелянович-Павленком поста командуючого Галицькою армією. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 18, арк. 23.
27. Відозва Директорії Української Народньої Республіки. Сайт Гай-Нижника. URL : [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(11\)15.vidozva_unr.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(11)15.vidozva_unr.php) (дата звернення: 09.12.2019).
28. Відозва Національної Ради і Універсал Директорії про з'єднання Західної Української Республіки з Українською Народною Республікою. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 5, арк. 5.
29. Відозва Національної ради і Універсал Директорії УНР про злуку ЗУНР з УНР. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 5, арк. 8.
30. Відозва Президії і Комісії Трудового Конгресу. Українська ставка. 1919. Ч. 46, 20 лют.
31. Відозва селяне і робітники. Наша праця. 1919. Ч. 5-6, 17/4 лют.
32. Вістник державних законів УНР. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 2, спр. 49, арк. 14.

33. Вітюк О. О. Міське самоврядування на Поділлі в добу Української революції 1917-1920 рр : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Кам'янець-Поділ. нац. ун-т ім. Івана Огієнка. Кам'янець-Подільський, 2014. 255 с.

34. Вовк Ю. Є. Місце та роль уряду в системі вищих органів державної влади і управління в період директорії Української Народної Республіки. Стратегія і тактика державного управління : зб. наук. пр. Рівне, 2014. Вип. 2. С. 126–131.

35. Вовк Ю. Є. Організація діяльності Ради комісарів – першого уряду Директорії Української Народної Республіки. Адміністративне право і процес. 2014. № 4 (10). С. 211–216.

36. Гай-Нижник П. Ідея Соборності й українське державотворення (1918-1919 рр.). Краєзнавство. 2019. № 1. С. 22.

37. Гай-Нижник П. Налагодження державної служби в добу Української революції. Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 листоп. 2008 р.). Київ, 2009. С. 37–90.

38. Гай-Нижник П. П. Взаємини Директорії та уряду УНР в період від їхнього прибуття до Кам'янця-Подільського і до остаточного виходу на чужину (березень 1919 – листопад 1920 рр.). Кам'янець-Подільський – остання столиця Української Народної Республіки : матеріали Всеукраїн. наук. конф. (м. Кам'янець-Подільський, 6-7 жовт. 2009 р.). Кам'янець-Подільський : Оіюм, 2009. С. 162–183.

39. Гай-Нижник П. П. Налагодження державної служби в добу Української революції. Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку : зб. текстів виступів на наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 листоп. 2008 р.) / Головне управління державної служби України. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 37–90.

40. Гай-Нижник П. П. Перша зовнішня позика уряду УНР: умови і причини невдачі. Фінанси України. 2010. № 7. С. 118–125.

41. Гай-Нижник П. П. Пошук державної моделі УНР: ідея та крах «трудового принципу» (грудень 1918 – липень 1919 рр.). Український історичний журнал. 2016. № 1. С. 79.
42. Гай-Нижник П. П. Теоретичні засади фінансової системи Української держави у 1917-1919 рр. Український історичний журнал. 1998. № 4. С. 3–17.
43. Гай-Нижник П. Структури державної влади в ЗУНР – ЗО УНР (листопад 1918 р. – грудень 1919 р.). Краєзнавство. 2018. № 3. С. 51.
44. Гай-Нижник П. Україна: фінанси і політика (1917-1922 рр.). Київ : Саміт-книга, 2021. 808 с.
45. Гай-Нижник П. Українська валюта з Німеччини для уряду Директорії УНР (до питання про діяльність Фінансової агентури УНР в Берліні, «Супруніади» та встановлення дати загибелі Д. Вітовського). Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2010. Вип. 4. С. 325–348.
46. Гай-Нижник П. Утворення Директорії УНР та формування її військових підрозділів під час антигетьманського заколоту (листопад – грудень 1918 р.). Гілея. 2020. Вип. 156, № 5. С. 12–33.
47. Гай-Нижник П., Лейберов О. УНР у період Директорії: пошук моделі державного устрою (кінець 1918 – 1919 рр.). Ніжин, 2013. 214 с.
48. Галаган М. З моїх споминів. Київ : Темпора, 2005. 656 с.
49. Господарчі справи. Стрілець. 1919. Ч. 65, 7 верс.
50. Господарчі справи. Стрілець. 1919. Ч. 66, 9 верс.
51. Господарчі справи. Стрілець. 1919. Ч. 70, 17 верс.
52. Господарчі справи. Стрілець. 1919. Ч. 78, 5 жовт.
53. Гоцуляк В. М. Політична діяльність Симона Петлюри в українському державотворенні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2009. 253 с.

54. Грибенко О. М. Державотворчі процеси в Наддніпрянській Україні у 1917-1920 рр.: історичний аспект : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Нац. аграр. ун-т України. Київ, 2007. 262 с.
55. Григорієв Н. Петлюрівщина. Прага, 1925. 24 с.
56. Григорієв Н. Українська боротьба за державу в роках 1917-1920. Чому українці не вдержали своєї держави. Скрантон, 1934. 47 с.
57. Гриценко А. Утворення Директорії і перегрупування політичних сил в Україні на межі 1918-1919 рр. Історія України. 2001. № 38. С. 9–10.
58. Грушевський М. С. Ілюстрована історія України. Київ : Наукова думка, 1992. 544 с.
59. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ : Знання України, 1991. 240 с.
60. Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2018. 601 с.
61. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. Львів : ЛЬВДУВС : Край, 2008. 468 с.
62. Гурчев П. І. Червона гвардія України за становлення і зміцнення української Радянської держави. Київ, 1948. 155 с.
63. Гутковський В. В. Українська преса Наддніпрянщини в національно-культурному та державотворчому процесі (друга половина ХІХ ст. – 1920 р.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2002. 286 с.
64. Данилевська О. М. Українські мовознавці як фундатори корпусної мовної політики за доби української революції 1917-1920 рр. Українська мова. 2019. № 2. С. 53–64.
65. Данилевська О. Участь українських мовознавців в удержавленні української мови за доби Української революції 1917-1920 рр. Українська мова. 2017. № 4. С. 27–41.

66. Декларації, відозви уряду Української Народної Республіки. ЦДАВО України, ф. 3866, оп. 1, спр. 53, арк. 59.

67. Декларація директорії УНР 1918. Мироненко О. М. Енциклопедія Сучасної України / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України, НТШ Київ, Ін-т енциклопед. досліджень НАН України, 2007. URL : <https://esu.com.ua/article-21339> (дата звернення: 31.08.2023).

68. Декларація Української Директорії, що зробила Директорія. Верховна рада України. Законодавство України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/n0010300-18> (дата звернення: 09 грудня 2019).

69. Декларація. Трудова республіка. 22 лют.

70. Державна канцелярія. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 14, 10 лип.

71. Дзейко Ж. О. Відображення національного досвіду застосування законодавчої техніки в Українській народній республіці, Українській державі та Західноукраїнській народній республіці. Право і громадянське суспільство. 2013. № 1. С. 4–48.

72. Директорія УНР у Вінниці у грудні 1918 р. : документи і матеріали / авт. вступ. ст. та упоряд.: О. М. Кравчук, С. Л. Калитко, І. І. Ратушняк. Вінниця : Твори, 2020. 268 с.

73. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали : у 2 т. / ред. рада : В. Верстюк (керівник). Київ : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 1. 688 с.

74. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали : у 2 т. / ред. рада: В. Верстюк (керівник). Київ : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 2. 744 с.

75. Діяльність правительства. Селянська громада. 1919. Ч. 14, 21 верес.

76. Діяльність правительства. Селянська громада. 1919. Ч. 19, 19 жовт.

77. Діяльність правительства. Український козак. 1919. Ч. 54, 23 верес.
78. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 1, 16 серп.
79. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 14, 1 верес.
80. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 20, 9 верес.
81. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 23, 13 верес.
82. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 25, 16 верес.
83. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 29, 20 верес.
84. Діяльність правительства. Шлях. 1919. Ч. 31, 23 верес.
85. Діяльність уряду. Вістник Української Народної Республіки. 1919.
Ч. 16, 15 лип
86. Діяльність уряду. Вістник Української Народної Республіки. 1919.
Ч. 29, 30 лип.
87. Діяльність уряду. Вістник Української Народної Республіки. 1919.
Ч. 4, 7 лют.
88. Діяльність уряду. Україна. 1919. 19 січ.
89. Діяльність уряду. Україна. 1919. 21 (8) січ.
90. Діяльність уряду. Українська ставка. 1919. Ч. 56, 4 берез.
91. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 11, 28 серп.
92. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 24, 14 верес.
93. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 3, 17 серп.
94. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 32, 24 верес.
95. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 36, 1 жовт.
96. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 17, 5 верес.
97. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 18, 6 верес.
98. Діяльність міністерств. Шлях. 1919. Ч. 30, 21 верес.
99. До всіх народних управ. Вістник Української Народної Республіки.
1919. Ч. 30, 31 лип.
100. До населення сьборної України. Селянська громада. 1919. Ч. 1, 22
черв.

101. Довбня В. Правове регулювання фінансування потреб армії Української Народної Республіки за часів Директорії. Підприємництво, господарство і право. 2001. № 5. С. 83–87.
102. Довідник з історії України. Київ : Альтернатива, 2005. 350 с.
103. Документи з розроблення проєкту Конституції УНР. Т. 2. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 2, спр. 294, арк. 163.
104. Документи трагічної історії України (1917-1927) / ред.-упоряд. П. П. Бачинський. Київ, 1999. 640 с.
105. Донцов Д. За яку революцію (1917-1957 рр.). Торонто : Ліга визволення України, 1957. 78 с.
106. Донцов Д. Рік 1918. Київ ; Торонто : Гомін України, 1954. 128 с.
107. Дорошенко Д. Короткий курс історії України. Катеринослав ; Лейпціг, 1923. 228 с.
108. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє-минуле (1914–1920) : в 4 ч. Галицька Руїна – Доба Центральної Ради – Доба Гетьманщини – Доба Директорії. Мюнхен : Україн. вид-во, 1969. 544 с.
109. Доценко О. Літопис української революції. Документи й матеріали до історії української революції. Київ ; Львів, 1923-1924. Т. 1. 196 с.
110. Доценко О. Літопис української революції. Документи й матеріали до історії української революції. Київ ; Львів, 1923-1924. Т. 2. 250 с.
111. Дурнов Є. С. Організаційно-правові засади діяльності міліції УНР у період Української Центральної Ради та Директорії (1917-1921 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київ. нац. ун-т внутрішніх справ. Київ, 2010. 217 с.
112. Ейхельман О. Проект Конституції основних державних законів УНР. Київ ; Тарнів, 1921. 96 с.
113. Енциклопедія українознавства : у 10 т. / за ред. В. Кубійовича. Нью-Йорк ; Париж : Молоде життя, 1955. Т. 1. 400 с.
114. Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917-1920) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2002. 256 с.

115. Життя в селах. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 18, 17 лип.
116. Журнал засідань Директорії УНР. ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 6, спр. 2, арк. 57–63.
117. Журнал засідань Ради міністрів УНР. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 1, спр. 14, арк. 186.
118. Журнал засідань Ради Народних міністрів УНР. Т. 1. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 1, спр. 15, арк. 202.
119. З діяльності Центрального комітету УПСР ц.т. Трудова Громада. 1919. 7 серп. С. 7.
120. Закон конгресу трудових народів, кабінету та Ради Народних міністрів. ЦДАВО України, ф. 2208, оп. 1, спр. 141, арк. 38.
121. Закон про відновлення органів місцевого самоврядування. Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 1, 22 жовт.
122. Закон про Державну Народну Раду Української Народної Республіки / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-20#Text> (дата звернення: 21.03.2023).
123. Закон про єврейське громадське самоврядування. Вістник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. 1919. 11 лип.
124. Закон про з'єднання міністерств продовольчих справ і торгу та промисловості в одно міністерство під назвою «Міністерство народного господарство». Вістник державних законів УНР. 1919. Вип. 19, 26 черв.
125. Закон про місцеві конгреси і ради трудового народу та листування з губерніальними комісарами про організацію трудових рад. Розпис виборів делегатів від селянства, список виборців. ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 2, спр. 53, арк. 30.
126. Закон про організацію Контролю Української Народної Республіки. Вістник державних законів Української Народної Республіки. 1919. Вип. 20, 28 черв.

127. Закон про скасування посад губернських та повітових комісарів і встановлення посад «Начальника губернії і Начальника повіту». Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 1, 22 жовт.

128. Закон про склад Директорії Української Народної Республіки: Закон Української Народної Республіки від 07.05.1919 р. Вістник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. 1919. Вип. 22, ч. 282, 11 лип. С. 153.

129. Закон про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній республіці / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-20#Text> (дата звернення: 21.03.2023).

130. Закон про Цивільне управління. Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 1, 22 жовт.

131. Закон про штати Управління Директорії Української Народної Республіки та його асигнування 763 000 гривень в розпорядження керуючого Справами Директорії та утримання цих штатів до кінця 1919 року. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 1, спр. 202, арк. 12.

132. Закон та постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів. ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 2, спр. 571, арк. 77.

133. Закони Ради Міністрів та доповіді про цивільне управління при головній команді військ УНР та його штати. Організаційну роботу прифронтових комісаріатів та грошову повинність для військових справ. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, спр. 72, арк. 47.

134. Закони, ухвалені РНМ УНР. Т. 1. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 2, спр. 51, арк. 197.

135. Законопроект про місцеве самоврядування Шлях. 1919. Вип. 52. 23 жовт. С. 1.

136. Засідання Національного Союзу. Нова Рада. 1918. 17 груд. С. 2.

137. Західно-Українська Народна Республіка та її місце в історії українського державотворення (до 100-річчя проголошення) : зб. матеріалів

Всеукраїн. наук. конф. (м. Львів, 1 листоп. 2018 р.) / голова редкол. І. Й. Бойко. Львів, 2018. Вип. 2. 280 с.

138. Звіт про діяльність Українського військового революційного комітету УНР з 14 листопада по 17 грудня 1918 р. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 13, арк. 8.

139. Землянська В. В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2002. 191 с.

140. Землянська В. Діяльність надзвичайних військових судів у добу Директорії. Право України. 2000. № 10. С. 107–111.

141. Землянська В. Судове законодавство Директорії. Право України. 2000. № 1. С. 125–129.

142. Земські і міські самоврядування. Шлях. 1919. Вип. 50. 21 жовт. С. 1.

143. Іванис В. Симон Петлюра – Президент України. 2-ге вид. Київ, 1993. 267 с.

144. Івашова Л. М. Івашов М. Ф. Квеліашвілі М. І. Методологія наукових досліджень і системного підходу у сфері публічного управління: механізми, важелі, інструменти. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/2/4.pdf> (дата звернення 21.08.2023)

145. Інструкція Начальника губернії щодо порядку керування губернією. Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 4-5, 5 листоп.

146. Інструкція по сільському управлінні. Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 3, 29 жовт.

147. Інформація губкомісарів Поділля, Київщини, Таврії про становище в губерніях, повітах і на фронтах. ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 2, спр. 11, арк. 188.

148. Інформація. Кам'янець-Подільський. Життя Поділля. 1919. № 45, 11 лют.

149. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / від. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України Нац. акад. наук України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.
150. Капелюшний В. П. Українська національна державність доби визвольних змагань (1917-1921 рр.): історіографія : дис. ... д-ра. іст. наук : 07.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2004. 298 с.
151. Кобилецький М. М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918-1923 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 1998. 180 с.
152. Ковалевський В. По джерелах боротьби: Спомини. Враження. Рефлексії. Інсбрук, 1960. 716 с.
153. Ковальчук М. А. Війна Української Народної Республіки зі Збройними Силами Півдня Росії (осінь 1919 р.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2005. 222 с.
154. Комісії Трудового народу. Новини. 1919. Ч. 11, 19 лют.
155. Коновалець Є. Причинки до історії української революції. Прага : Накладом Проводу Українських Націоналістів, 1928. 40 с.
156. Конституції і Конституційні акти України: історія і сучасність / відпов. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ, 2001. 400 с.
157. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL : <http://www.hainyzhnyk.in.ua/doc/181doc.php> (дата звернення: 31.08.2023).
158. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917-1920 рр. : навч. посіб. Київ, 1997. 208 с.
159. Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу. Право України. 1996. № 8. С. 54–60.
160. Копиленко О., Копиленко М. «Трудовий принцип» в історії місцевого самоврядування УНР. Місцеве самоврядування. 1998. № 1–2 (9). С. 118–120.

161. Костишина Е. І. Військово-політична діяльність Симона Петлюри : дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22 / Львів. нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2011. 224 с.

162. Костів К. Конституційні акти відновленої Української держави 1917-1919 років і їхня політико-державна якість. Торонто, 1964. 186 с.

163. Котляр Ю. В. Селянські республіки Наддніпрянської України до питання класифікації. URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Kotliar_Yurii/Selianski_respubliky_Naddniprianskoj_Ukrainy_do_pytannia_klasyfikatsii.pdf

(дата звернення: 23.07.2023).

164. Курас І. Ф. В. І. Ленін і національно-визвольний рух трудящих України в Жовтневій революції (березень – грудень 1917 р.). Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 148 с.

165. Кушко І. Місце Директорії у державному апараті Української Народної Республіки (1919 р.). Публічне управління і право: історія, теорія, практика. 2021. № 1. С. 85–92.

166. Кушко І. С. Державотворчий процес періоду Директорії : розробка уроку. Вісник науково-методичних досліджень Вінницького гуманітарно-педагогічного коледжу. 2020. Вип. 1. С. 142–149.

167. Кушко І. С. Директорія в системі державного управління УНР у перші місяці роботи (листопад 1918 р. – січень 1919 р.). Modernization of today's science: experience and trends : collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the I International Scientific and Theoretical Conference, May 21, 2021. Singapore, Republic of Singapore : European Scientific Platform. 2021. Vol. 1.

168. Кушко І. С. Місце Директорії у державному апараті Української народної республіки (1919 р.). Публічне управління і право: історія, теорія, практика : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. В. Кононенко. Вінниця : Друк, 2021. № 1. С. 85–92.

169. Кушко І. С. Організаційно-правовий статус Конгресу Трудового народу в системі органів державної влади Української народної республіки

доби Директорії. Публічне управління та адміністрування в Україні. 2022. № 8. С. 19–24. DOI: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.28.3>.

170. Кушко І. С. Організаційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі публічного управління Української народної республіки доби Директорії. Держави та регіони. Сер. Публічне управління і адміністрування. 2021. № 4 (74). С. 12–21. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.2>.

171. Кушко І. С. Організаційно-правові проблеми функціонування органів центральної влади УНР в умовах війни з Радянською Росією (1919-1920-ті роки). Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди : зб. матеріалів «круглого столу» (м. Вінниця, 23 черв. 2022 р.). Київ ; Вінниця : Друк, 2022. С. 134–138.

172. Кушко І. С. Перебування Директорії у Вінниці. Вінниччина: минуле та сьогодення: краєзнавчі дослідження. До 100 річчя української революції. ХХХ Вінн. Всеукраїн. наук.-іст. краєзнав. конф. (м. Вінниця, 26 верес. 2019 р.). Вінниця, 2019.

173. Кушко І. С. Правовий статус Державної Народної Ради Української народної республіки доби Директорії. Грааль науки. 2021. № 5. С. 56–60. DOI: [10.36074/grail-of-science.04.06.2021.010](https://doi.org/10.36074/grail-of-science.04.06.2021.010).

174. Кушко І. С. Проблеми функціонування органів державної влади Української народної республіки доби Директорії. Публічне управління і право: історія, теорія, практика : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. В. Кононенко. Вінниця : Друк, 2022. № 2. С. 85–92.

175. Кушко І. С. Рада Народних Міністрів у системі органів державного управління доби Директорії Української народної республіки. Стратегічні пріоритети розвитку науки, освіти та суспільства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 22 черв. 2022 р.). Полтава, 2022. Ч. 2.

176. Кушко І. С. Структура та повноваження Ради Народних Міністрів у системі органів публічного управління доби Директорії Української народної

республіки. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33 (72), № 3. С. 7–13. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/02>.

177. Кушко І. С., Кононенко В. В. Державна політика у сфері адміністративно-територіального устрою в УНР доби Директорії. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 1. URL : <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/issue/view/54>. (дата звернення: 22.08.2023). DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.1.4>.

178. Кушко І. С., Кононенко В. В. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). Грааль науки. 2021. № 9. С. 114–119.

179. Кушко І. С., Прилипко Р. П. Перші кроки Директорії у грудні 1918-січні 1919 рр. за спогадами діячів української революції. Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Сер. Історія : зб. наук. пр. / за заг. ред. О. А. Мельничука. Вінниця : Твори, 2020. Вип. 31. С. 119–128. DOI: <https://doi.org/10.31652/2411-2143-2019-31-119-127>.

180. Лазарович М. В. Деякі аспекти етнополітики Директорії УНР та її урядів наприкінці 1918 – першій половині 1919 р. URL : <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/8226/1/Деякі%20аспекти%20етнополітики%20Директорії%20УНР%20та%20її%20урядів.pdf> (дата звернення: 26.04.2023).

181. Лазарович М. В. Політика українських урядів періоду визвольних змагань 1917-1921 років щодо національних меншин : дис. ... д-ра. політ. наук : 23.00.02 / Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2014. 278 с.

182. Лазор О. Я. Формування системи місцевих органів державної адміністрації та самоврядування на Поділлі в добу Директорії. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. Публічне управління та адміністрування. Вінниця, 2021. Т. 34 (73), № 3. С. 24–31. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.3/05>.

183. Лазор О. Я., Назаренко М. О. Управлінська діяльність Директорії УНР в умовах боротьби збереження державності. Публічне адміністрування та національна безпека. 2023. № 8. URL : <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2023/8/9146> (дата звернення: 17.09.2023) DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2023-8-9146>.

184. Лазор О. Я., Яременко О. І. Порівняльна характеристика становлення державної служби гетьманату П. Скоропадського та Директорії УНР. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. Публічне управління та адміністрування. Вінниця, 2021. Т. 34 (73), № 3. С. 17–24. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.3/04>.

185. Лакіза І. Михайло Сергійович Грушевський. Життя і революція. Харків, 1926. № 20. С. 99–105.

186. Лебедев Д. В. Створення міністерств народного здоров'я та опікування Української держави, Директорії Української Народної Республіки і їхня діяльність (квітень 1918 – серпень 1921 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2014. 202 с.

187. Листування з губкомісарами про інструкторів-інформаторів при МВС. Списки членів залізничної спілки, які працюють за вказівками МВС при війську та на місцях. ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 2, спр. 73, арк. 53.

188. Лисюк В. С. Методологічні принципи дослідження публічного управління. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/11_2021/11.pdf (дата звернення 21.08.2023)

189. Литвин М. Р., Науменко К. Є. Історія ЗУНР / НАН України, Ін-т українознавства. Львів : Олір, 1995. 75 с.

190. Литвин С. Симон Петлюра у боротьбі за Самостійну Україну. Київ : Смолоскип, 2018. 680 с.

191. Лісна І. С. Становлення державності в Галичині (1918-1923 рр.) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2001. 92 с.

192. Лозовий В. Національна політика Директорії УНР. Центральна Рада і український державотворчий процес : матеріали наук. конф. (м. Київ, 20 берез. 1997 р.). Київ, 1997. Ч. 1. С. 106–115.

193. Лозовий В. С. Аграрна політика Директорії УНР. Український історичний журнал. 1997. № 2. С. 68–76.

194. Лозовий В. С. Кам'янецька доба Директорії Української Народної Республіки : автореф. дис. ... канд. іст. наук. : 07.00.06 / НАН України, Ін-т історії. Київ, 1998. 19 с.

195. Лозовий В. С. Пошук Директорією ідейно-політичних засад відновлення діяльності УНР. Український історичний журнал. 2000. № 5. С. 32–37.

196. Лук'янець К. Трудовий конгрес України (січень 1919 р.) крізь призму листівок з колекції відділу стародруків та рідкісних видань Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. 2019. № 51. С. 108–127.

197. Магновський І. С. Особливості територіального устрою українських земель у складі іноземних держав на початку ХХ ст. Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. 2009. № 3. С. 186–193.

198. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. Київ : Темпора, 2003. 608 с.

199. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; відп. ред. Ю. І. Римаренко. Київ : Довіра : Генеза, 1996. 420 с.

200. Малюта О. Всеукраїнський трудовий конгрес як представницький орган українського народу в другій Українській Народній Республіці. Історичний архів: наукові студії. 2011. № 7. С. 199–208.

201. Мараєв В. Р. Холодноярська республіка (1921). Енциклопедія історії України. Т. 10. Т-Я / редкол.: В. А. Смолій та ін. ; НАН України. Ін-т

історії України. Київ : Наукова думка, 2013. 688 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Kholodnoiorska_respublika_1921 (дата звернення: 24.08.2023).

202. Мартос Б. Визвольний здвиг України. Нью-Йорк ; Париж ; Сидней ; Торонто, 1989. 322 с.

203. Матеріали контрреволюційної «Української національної ради»: директиви, статут, листування. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 31, арк. 17.

204. Методологія публічного управління : навчальний посібник / уклад. І. В. Шпекторенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 113 с.

205. Миколаївщина: нариси історії революції 1917-1921 років / Л. Л. Левченко, Л. А. Вовчук, О. В. Волос та ін. Миколаїв : Іліон, 2017. 280 с. (Сер. Миколаївщина. 100-річчя подій Української революції 1917-1921 років).

206. Мина Ж. В. Збройні сили Директорії УНР та їх боротьба за державну незалежність України (листопад 1918 р. – листопад 1920 р.) : дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2008. 212 с.

207. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 рр.: теоретико-методологічний аспект : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 260 с.

208. Митрофаненко Ю. С. Отаманщина як суспільний феномен Української революції періоду Директорії 1918-1919 років. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара. Дніпропетровськ, 2011. 229 с.

209. Митрофаненко Ю. С. Феномен «множинної суверенності» революційної доби 1917-1920 рр. у контексті процесів національного державотворення. Наддніпрянська Україна: історичні процеси, події, постаті. 2014. Вип. 12. С. 113–123.

210. Митрофаненко Ю. Українська отаманщина 1918-1919 років. Вид. 3-тє, випр. і допов. Кропивницький : Імекс ЛТД, 2016. 240 с.

211. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3 т. Т. 1. Київ : Генеза, 1997. 504 с.
212. Михайленко П., Довбня В. Українська народна міліція доби Директорії. Міліція України. 2003. № 5. С. 26–27.
213. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917-2017 рр.). В 6 т. Т. 1 / М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко та ін. Київ, 2012. 686 с.
214. Міністри в міській думі. Шлях. 1919. Ч. 1, 30 серп.
215. Мінченко Р. М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 38 с.
216. Міхновський М. Самостійна Україна. Київ ; Львів, 1991. 21 с.
217. Навколо Трудового Конгресу. Україна. 1919. 19 (6) січ.
218. Нагаєський І. Історія Української держави двадцятого століття. Київ : Український письменник, 1993. 413 с.
219. Назаренко М. О. Особливості державної політики УНР доби Директорії. Публічне адміністрування та національна безпека. 2023. № 7. URL : <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2023/7/9118> (дата звернення: 17.09.2023). DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2023-7-9118>.
220. Назарук О. Рік на Великій Україні : конспект споминів з Української Революції. Відень : Український прапор, 1920. 344 с.
221. Назарук О. Українські політичні партії та їх союзи. Воля. Відень, 1920. 20 берез. С. 571.
222. Наказ губерніяльного комісара Волині, його доповідь про становище в губернії. ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 2, спр. 70, арк. 25.
223. Наказ Директорії УНР про утворення Відділу внутрішніх справ. Вістник Української Народної Республіки. 1918. 17 груд. С. 3.
224. Наказ і постанова Волинського губерньського комісара про стан адміністративних апаратів; обов'язкова постанова Подільського губерньського комісара про додержання економії; доповідь стадника про організацію та

контроль влади на місцях; декларація уряду УНР про оборону УНР; обіжники МВС; УНР газета «Селянська думка». ЦДАВО України, ф. 1092, оп. 2, спр. 63, арк. 117.

225. Накази та копії наказів, постанови, інформаційні повідомлення і інструкції законів Директорії та головного отамана військ УНР. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, спр. 1, арк. 63.

226. Накази та копії наказів, постанови, інформаційні повідомлення і інструкції законів Директорії та головного отамана військ УНР. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, спр. 1, арк. 63.

227. Нариси історії Української революції 1917-1921 рр. Кн. 2 / В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк. Київ : Наукова думка НАН України, 2012. 464 с.

228. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / В. Верстюк, П. Гай-Нижник, С. Коник та ін. ; упоряд. А. Вишневський. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. 124 с.

229. Обіжник МВС губернським і повітовим комісарам щодо взаємовідносин з представниками волосної міліції та народною самообороною. Вістник Української Народної Республіки. 1919. 23 лип. С. 2.

230. Обіжно начальникам повітів. Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 4-5, 5 листоп.

231. Обіжно начальникам повітів. Вістник цивільного управління при головній команді військ УНР. 1920. № 4-5, 5 листоп.

232. Обов'язкова постанова. Життя Поділля. 1919. № 93. 9 квіт.

233. Омелянович-Павленко М. Спогади командарма (1917-1920) / упоряд : М. Ковальчук. Київ : Темпора, 2007. 608 с.

234. Оскілко В. Між двома світами. Рівне : УНП, 1924. Ч. 1. 72 с.

235. Офіційний відділ. Життя Поділля. 1919. № 57, 26 лют.

236. Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917-1919 рр. (історико-генетичний аналіз). Київ : Манускрипт, 1995. 262 с.

237. Павлишен О. Українська Національна Рада в Кам'янці на Подолі (1920). URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Pavlyshyn_Oleh/Ukrainska_Natsionalna_Rada_v_Kamiantsi_na_Podilli_1920.pdf? (дата звернення: 23.07.2023).

238. Павлишин О. Комісії Трудового конгресу України (1919): формування та діяльність. URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Pavlyshyn_Oleh/Komisii_Trudovoho_Konhresu_Ukrainy_1919_r_formuvannia_ta_diialnist.pdf (дата звернення: 05.03.2022).

239. Панасюк Р. П. Створення та діяльність Українського національного союзу (1918-1919 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2012. 249 с.

240. Пархоменко В. А. Внутрішня політика Директорії УНР у грудні 1918 – січні 1919 рр. (за матеріалами мемуаристики). Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського. Сер. Історичні науки. 2012. Вип. 3. С. 285–294. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmdu_2012_3 (дата звернення: 05.03.2022).

241. Пархоменко В. А. Історико-мемуарна спадщина Л. Чикаленка про події 1919 р. в Україні. Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського. Сер. Історичні науки. 2019. Вип. 1. С. 95–97. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmdu_2019_1_17 (дата звернення: 05.03.2022).

242. Пархоменко В. А. Спогади П. Білона про революційні події 1918-1919 рр. в Україні. Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського. Сер. Історичні науки. 2019. Вип. 2. С. 119–123. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmdu_2019_2_21 (дата звернення: 05.03.2022).

243. Передвступний договір, заключений дня 1 грудня 1918 року в м. Фастові між Українською Народньою Республікою й Західно-Українською Народньою Республікою про маючу наступити злуку обох українських держав

в одну державну одиницю. Верховна Рада України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0011300-18> (дата звернення: 20.01.2023).

244. Пилипів В. І. Джерела з історії взаємовідносин Української Народної Республіки та Західно-Української Народної Республіки : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2003. 265 с.

245. Пиріг Р. Я. Мемуари сучасників, як джерело з історії Української революції. Проблеми вивчення історії української революції 1917-1921 рр. : зб. наук. ст. Київ, 2009. Вип. 4. С. 31–58.

246. Південь України: етноісторичний, мовний, культурний та релігійний виміри : зб. наук. пр. / відп. ред. М. І. Михайлуца. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. Вип. 8. 480 с.

247. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 7, 23 серп.

248. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 10, 27 серп.

249. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 22, 11 верес.

250. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 28, 19 верес.

251. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 34, 28 верес.

252. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 9, 26 серп.

253. По Поділля. Шлях. 1919. Ч. 4, 19 серп.

254. По Україні. Українська ставка. 1919. Ч. 56, 4 берез.

255. Політична плятформа Української Національної Ради в Камінці. Воля. Відень, 1920. 13 берез. С. 545–546.

256. Політичне становище. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 17, 16 лип.

257. Політичне становище. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 34, 6 лип.

258. Положення про управління голови Директорії та головного отамана петлюрівських військ. Статут та штат управління. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 4, спр. 4, арк. 28.

259. Полонська-Василенко Н. Історія України. У 2 т. Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 року. Київ : Либідь, 1992. 608 с.

260. Попенко Я. В. Дипломатичні взаємини Української Народної Республіки з країнами Антанти за доби Директорії (листопад 1918-1921 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Київ. нац. лінгвіст. ун-т. Київ, 2019. 292 с.

261. Попов М. М. Нарис історії Комуністичної партії (більшовиків) України. 3-е допов. вид. Харків : Пролетаріат, 1930. 188 с.

262. Постанова про асигнування в розпорядження Президії Трудового Конгресу з коштів Державної Скарбниці 503 600 гривень. Вістник державних законів УНР. 1919. Вип. 18, 4 трав.

263. Постанова про введення до складу Кабінету міністрів, міністра єврейських справ. Вістник державних законів УНР. 1919. Вип. 32, 20 серп.

264. Постанова УПСС. Україна. 1919. 21 січ.

265. Потарикіна Л. Л. Ревкоми України в 1918-1920 рр. Київ : Вид-во АН УРСР, 1957. 156 с.

266. Принципи публічного управління. URL: http://e-pidruchniki.com/content/1563_Principi_pyblichnogo_upravlinnya.html (дата звернення 21.08.2023)

267. Присяжнюк А. Й. Конституційне будівництво в Українській народній республіці доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутрішніх справ України. Харків, 2002. 197 с.

268. Присяжнюк А. Й. Перший конституційний акт Директорії. Вісник університету внутрішніх справ. 1999. Вип. 7 (3). С. 122–126.

269. Приходько В. Під сонцем Поділля: спогади. Ч. 2 / упоряд. і авт. передмови: Ю. Легун, О. Кравчук. Вінниця : Консоль, 2011. 416 с.

270. Про тимчасову організацію влади на місцях: до п. п. губерніальних і повітових комісарів / М-во внутрішніх справ. Кам'янець-Подільський : Відділ м-ва внутрішніх справ, 1919. 14 с.

271. Про форму влади на Україні. Постанова Трудового Конгресу України від 28.01.1919 р. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 5, 10 лют. С. 4.

272. Прохання та відношення окремих громадян про звільнення й призначення на посаду до установ і міністерств УНР. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 2, спр. 38, арк. 65.

273. Публічне управління : термінолог. словник / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

274. Революція, державність, нація: Україна на шляху самоствердження (1917-1921 рр.) : матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Київ, 1-2 черв. 2017 р.) / упоряд.: В. Верстюк, В. Скальський, Г. Басара-Тиліщак, В. Бойко. Київ ; Чернігів : Сівер. центр післядиплом. освіти, 2017. 544 с.

275. Регулямін. Статут міністерств УНР. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 2, спр. 384, арк. 25.

276. Реєнт О. Внутрішня політика Директорії. Історія України. 2000. № 20. С. 1–4.

277. Реєнт О. П. Військова і зовнішньополітична діяльність Директорії. Історія України. 2000. № 21. С. 6–7.

278. Реєнт О. П. Початковий період діяльності Директорії. Історія України. 2000. № 19. С. 1–3.

279. Рекрут В. Нариси життя Гайсинщини. Українська революція (1917-1921 рр.). Події. Особи. Роздуми. Кн. II. Боротьба за державність України в роки гетьманату та становлення директорії УНР. Вінниця : Меркьюрі-Поділля, 2020. 844 с.

280. Республіканець. 1918. 22 груд.

281. Рибалко І. К. Розгром буржуазно-націоналістичної Директорії на Україні. Харків, 1962. 180 с.

282. Романенко Є. О. Публічне управління доби УНС Директорії в контексті повноваження Ради народних міністрів. Наукові інновації та передові технології. № 12 (26). 2023. С. 13–22.

283. Романенко Є. О. Становлення публічного управління за часів утвердження державності УНС Директорії. Наукові перспективи. № 9 (39). 2023. 13–21.

284. Ромащенко В. В. Українські збройні сили як державотворчий чинник у національно-визвольних змаганнях 1917-1921 рр. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Кременчуц. нац. ун-т ім. Михайла Остроградського. Кременчук, 2011. 234 с.

285. Рубач М. Проти ревізії більшовицької схеми рушійних сил та характер революції 1917 року на Україні. Літопис революції. 1930. № 5.

286. Рубльов О. С., Реєнт О. П. Українські визвольні змагання 1917-1921 рр. Київ : Альтернативи, 1999. 320 с.

287. Рум'янцев В. Директорія Української Народної Республіки та пошуки стратегії державотворення. Вісник Академії правових наук України. 2008. Вип. 3 (54). С. 143–151.

288. Рум'янцев В. О. До питання про форму української держави доби Директорії. Вісник Академії правових наук України. 1996. № 7. С. 151–156.

289. Рум'янцев В. Проблеми організації влади за проектом Конституції Отто Ейхельмана. Право України. 2018. № 4. С. 39–50.

290. Селянські з'їзди. Селянська громада. 1919. Ч. 15, 28 верес.

291. Сідак В, Осташко Т., Вронська Т. Полковник Петро Болбочан: трагедія українського державника. Київ : Темпора, 2009. 426 с.

292. Сливка Ю. Ю. Гуцульська республіка. Енциклопедія історії України. Т. 2. Г-Д / редкол.: В. А. Смолій та ін. ; НАН України. Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2004. 688 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Guculska_republika (дата звернення: 25.08.2023).

293. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія Української Конституції. Київ : Знання України, 1993. 192 с.

294. Солдатенко В. Ф. Донецько-Криворізька Радянська Республіка (ДКРР). Енциклопедія історії України. Т. 2. Г-Д / редкол.: В. А. Смолій та ін. ;

НАН України. Ін-т історії України. Київ : Наукова думка, 2004. 688 с. URL : <http://www.history.org.ua/?termin=DKRR> (дата звернення: 25.08.2023).

295. Солдатенко В. Ф. Революційна доба в Україні (1917-1920 рр.): логіка пізнання, історичні постаті, ключові епізоди. Київ : Парламент. вид-во, 2011. 568 с.

296. Солдатенко В. Ф. Україна в революційну добу: історич. есе-хроніки. У 4 т. Т. 3. Рік 1919. Київ : Світогляд, 2010. 453 с.

297. Солдатенко В. Ф. Україна в революційну добу: історич. есе-хроніки. У 4 т. Т. 4. Рік 1920. Київ : Світогляд, 2010. 442 с.

298. Солдатенко В. Ф. Українська революція. Історичний нарис : монографія. Київ : Либідь, 1999. 976 с.

299. Статут Всеукраїнського союзу земств (Народних Рад). Вістник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. 1919. Вип. 13, 6 берез.

300. Статут Директорії. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 5, спр. 1, арк. 2.

301. Статут петлюрівської Ради Міністрів та її Державної канцелярії. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 4, спр. 19, арк. 18.

302. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. У 7 т. Т. 1. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрантоні, 1963. 274 с.

303. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. У 7 т. Т. 2. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрантоні, 1963. 248 с.

304. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. У 7 т. Т. 3. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрантоні, 1963. 352 с.

305. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. У 7 т. Т. 4. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрантоні, 1964. 352 с.

306. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. У 7 т. Т. 5. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрантоні, 1964. 248 с.

307. Стахів М. Україна в добі Директорії УНР. У 7 т. Т. 6. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрантоні, 1965. 247 с.

308. Стахів М. Україна в добі Директорі УНР. У 7 т. Т. 7. Торонто : Укр. наук.-видав. б-ка в Скрентоні, 1966. 432 с.

309. Стецюк Н. В. Конституціоналізм в українській політичній та правовій думці (середина ХІХ ст. – кінець 80-х років ХХ ст.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2003. 191 с.

310. Стопчак М. В. Діяльність Директорії УНР по створенню конституційно-правових засад української державності в сучасній вітчизняній історіографії. Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Сер. Історія. 2013. Вип. 21. С. 248–255. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzvdpu_ist_2013_21_60 (дата звернення: 18.08.2023).

311. Стопчак М. В. Утворення і діяльність Директорії Української Народної Республіки (1918-1920 рр.): історіографія проблеми : дис. ... д-ра. іст. наук : 07.00.06 / Київ. нац. лінгвіст. ун-т. Київ, 2011. 535 с.

312. Субтельний О. Україна. Історія. Київ : Либідь, 1991. 512 с.

313. Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи : зб. матеріалів ІІІ Всеукраїн. наук.-практ. конф. : у 2 ч. (м. Суми, 17 квіт. 2015 р.) / редкол: В. М. Власенко, С. І. Дегтярьов, С. М. Король та ін. Суми : Сум. держ. ун-т, 2015. Ч. 1. 116 с.

314. Таранов А. П. Історія Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ : Вид-во АН УРСР, 1957. 167 с.

315. Терлюк І. Популярні збірники права австрійської Галичини другої половини ХІХ – початку ХХ століття як джерело вивчення правової думки і суспільно-політичних процесів. Україна ХХ століття: культура, ідеологія, політика. 2015. № 20. С. 263–272.

316. Терлюк І. Російський етнонаціональний чинник у правовій політиці українських державних формацій Наддніпрянщини (1917-1921 роки). Вісник Львівського університету. Сер. Юридична. 2015. № 62. С. 54–63.

317. Терлюк І. Трудові відносини у контексті правової політики українських національних державних формацій (1917-1921 рр.) : законодавчий

аспект. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 316–322.

318. Терлюк І. Український європоцентризм: перші спроби політичної реалізації ідеї (1917-1921 рр.). Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер. Юридичні науки. 2017. № 865. С. 45–50.

319. Терлюк І. Я. Витоки конституційної ідеології українського державотворення як національного. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 412–416.

320. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2011. 944 с.

321. Терлюк І. Я. Український органічний конституціоналізм: доба «Другої» УНР. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер. Юридичні науки. 2015. № 827. С. 246–251.

322. Тимчасовий закон про форму державного устрою та порядок законодавства Української Народної Республіки / Конституанта. URL : https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1920_770.html (дата звернення: 21.03.2023).

323. Тимченко Р. В. Взаємовідносини Української Народної Республіки й Західно-Української Народної Республіки (листопад 1918 – квітень 1920 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Ін-т історії України. Київ, 2010. 234 с.

324. Тищик Б. До питання про маловідомий проект Конституції Української Народної Республіки 1920 р. Вісник Львівського університету. Сер. Юридична. 2013. Вип. 57. С. 134–145.

325. Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 рр. Київ : Леста, 2009. 152 с.

326. Тороповська Т. Персональний склад урядів Директорії. URL : https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/topovska_personalnyi.pdf (дата звернення: 23.07.2023).

327. Тригуб П. М. Питання радянського будівництва на губернських та

повітових з'їздах Рад України (листопад 1917 – березень 1918 року). Питання історії народів СРСР. Харків, 1971. Вип. 12.

328. Трудовий Конгрес. Новини. 1919. Ч. 10, 17 лют.

329. Трудові Ради. Новини. 1919. Ч. 19, 26 лют.

330. Трудові Ради. Новини. 1919. Ч. 6, 8 лют.

331. Трудові Ради. Новини. 1919. Ч. 8, 15 лют.

332. Удовиченко О. І. Україна у війні за державність: історія організації і бойових дій Українських Збройних Сил 1917-1921 рр. Київ : Україна, 1995. 206 с.

333. Україна і Антанта. Україна. 1919. 15 серп.

334. Україна й українці в постімперську добу (1917-1939) / НАН України Ін-т історії України. Київ : Академперіодика, 2021. 620 с.

335. Українська революція і державність (1917-1921 рр.) / НАН України ; редкол.: Л. А. Дубровіна та ін. ; наук. ред. С. С. Кіраль ; вступ. ст. В. Капелюшного. Київ : НБУВ, 2018. 817 с.

336. Українська суспільно-політична думка в ХХ столітті: документи і матеріали : у 3 т. Мюнхен, 1983. Т. 1. 190 с.

337. Українське відродження 1917-1920 рр. на Сумщині. Т. 1 / авт.-упоряд. Г. М. Іванущенко. Суми : ФОП Наталуха А. С., 2010. 280 с.

338. Українське державотворення: невитребуваний потенціал : словник-довідник / за ред. О. М. Мироненка. Київ : Либідь, 1996. 560 с.

339. Український Прапор. Відень, 1920. 6 берез. С. 1.

340. Універсал трудового Конгресу до Українського народу. Наша праця. 1919. Ч. 7, 17/4 лют.

341. Універсали, відозви, декларації та копії наказів Директорії і Головного отамана військ УНР до населення, лист до воюючих і нейтральних держав про встановлення уряду Директорії, її відповідь на ноту Ради народних міністрів РФСР про припинення боротьби проти Рад робітничих і селянських депутатів та меморандуми громадських організацій до Директорії. Універсал до

населення України отамана Григор'єва. ЦДАВО України, ф. 1429, оп. 1, спр. 4, арк. 50.

342. Уряди України у ХХ столітті / за ред. В. М. Литвина. Київ : Наукова думка, 2001. 608 с.

343. Урядова частина. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 13, 9 лип.

344. Урядова частина. Вістник Української Народної Республіки. 1919. Ч. 31, 33 лип.

345. Устименко В. Етнополітичний фактор в політиці Директорії УНР. URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Ustymenko_Volodymyr_Mykhailovych/Etnopolitychnyi_faktor_v_politytsi_Dyrektorii_UNR.pdf? (дата звернення: 23.07.2023).

346. Устрій Української держави. Проекти Конституції Української Народної Республіки. Львів : З друкарні Ставропигійського ін-та у Львові під управою Ю. Сидорак, 1920. 56 с.

347. Хрестоматія з історії держави і права / за ред. А. Чайковського. Київ, 2004. 400 с.

348. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917-1920 рр. Нью-Йорк, 1969. Т. IV. 710 с.

349. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції: 1917-1920 рр. [Відень], 1922. Т. IV. 194 с.

350. Хроніка. Шлях. 1919. Ч. 21, 10 верес.

351. Хроніка. Шлях. 1919. Ч. 33, 25 верес.

352. Хроніка. Шлях. 1919. Ч. 35, 30 верес.

353. Хроніка. Шлях. 1919. Ч. 6, 22 серп.

354. Хроніка. Шлях. 1919. Ч. 8, 24 серп.

355. Чи здатне наше селянство до влади. новаШлях. 1919. Ч. 6, 29 листоп.

356. Чикаленко Є. Щоденник (1918-1919 рр.). Київ : Темпора, 2011. 424 с.

357. Чорна К. П. Модель Європейської держави в Конституції УНР: деякі гуманітарні аспекти. Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління». 2019. № 2 (66). С. 27–31.

358. Чорна К. П. Організація урядування у ЗУНР: особливості демократії та диктатури. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1387> (дата звернення: 08.10.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.2.21.

359. Чорна, К. П. Українська держава Павла Скоропадського: особливості національної військової автократії. Публічне урядування. 2019 2 (17), 290–299. <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-290-299>.

360. Чорноморська хвиля Української революції: провідники національного руху в Одесі у 1917-1920 рр. : монографія / Т. С. Вінцовський, О. Є. Музичко, В. М. Хмарський та ін. ; відп. ред. В. М. Хмарський. Одеса : ТЕС, 2010. 584 с.

361. Чубата М. В. Законодавство у сфері державного будівництва доби Української революції 1917-1921 років в історико-правових дослідженнях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 328 с.

362. Шаповал М. Велика революція і Українська визвольна програма. Прага, 1927. 333 с.

363. Шаповал М. Занепад УНР. Прага, 1928. 42 с.

364. Шаповал М. Ю. Гетьманщина і Директорія. Нью-Йорк : Видала Українська Громада ім. М. Шаповала, 1958. 134 с.

365. Шелухин С. Визнання Української Республіки Росією. На переломі. Відень, 1920. Ч. 3. С. 23–28.

366. Шелухин С. Петлюрівці в світлі права. Львів ; Відень, 1922. 21 с.

367. Шинкарук Я. І. Правові засади організації та діяльність Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918-1921 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київ. нац. ун-т внутрішніх справ. Київ, 2006. 211 с.

368. Шульгин О. Fatum історії. Пам'ять століть. 1998. № 1. С. 119–124.
369. Шульгин О. Політика: державне будівництво України і міжнародні справи. Київ : Друкарь, 1918. 110 с.
370. Що треба робити уряду. Частина IV. Дзвін. 1919. Ч. 6, 27 квіт.
371. Що треба робити уряду. Частина II. Дзвін. 1919. Ч. 4, 24 квіт.
372. Що треба робити уряду. Частина III. Дзвін. 1919. Ч. 5, 26 квіт.
373. Яблонський О. Від влади п'ятох до диктатури одного: історико-політичний аналіз Директорії Української Народної Республіки. Київ : Альтерпрес, 2001. 160 с.
374. Яковлєв А. Основи Конституції УНР. Нью-Йорк : Говерла, 1964. 63 с.
375. Яневський Д. Б. Політичні системи України 1917-1920 рр.: спроби творення і причини поразки. Київ : Дух і літера, 2003. 767 с.
376. Яневський Д. Грушевський. Скоропадський. Петлюра. Харків : Фоліо, 2022. 795 с.
377. Яневський Д. Маловідомі конституційні акти 1917-1920 рр. Історія, історіографія, джерелознавство (статті, розвідки, замітки). Київ : Інтел, 1996. 69 с.
378. Яременко О. І. Організаційно-правовий статус органів державної влади доби Директорії УНР. Публічне адміністрування та національна безпека. 2023. № 7. URL : <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2023/7/9119> (дата звернення: 17.09.2023) DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2023-7-9119>.
379. Яременко О. І., Назаренко М. О. Формування та становлення органів виконавчої влади у період Української революції (1917-1920 рр.). Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 9.
380. Яцюк М. В. Військово-політична діяльність Директорії УНР (1918-1920 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2000. 217 с.

Додатки

Додаток А

Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів, урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці 13.10.1919р.

На зміну та доповнення попередніх законів встановити такі форми урочистої обітниці на вірність Українській Народній Республіці.

I. УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ ДИРЕКТОРІЇ.

Ми, Директорія Української Народної Республіки, даємо цю прилюдну урочисту обітницю, що вірно будемо служити народові України і утвореній ним Українській Народній Республіці, волю синів її, національну, релігійну та горожанську невпинно боронитимем, всі сили свої обіцяємо покласти, аби закріпити народно-республіканський устрій України основним законом, організовано виявленій волі народу будемо коритися, в державнім правлінню будемо керуватися тільки волею народу на його добробут і благо Республіки, стоятимемо на сторожі її інтересів та скарбів, ні в чому не порушимо її законів, пильно стежити будемо, аби встановлені закони ретельно й справедливо всіма виконувались і правда ні в чому не порушувалась.

II. УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ МІНІСТРІВ.

Я, нижче підписаний, даю цю прилюдну урочисту обітницю, що вірно служитиму народові України і утвореній ним Українській Народній Республіці та її верховній владі. В державному управлінню буду керуватися тільки благом народу та Республіки, обов'язки свої виконуватиму чесно й сумлінно, пильнуватиму, аби встановлені Директорією закони всіма неодмінно виконувались і правда ні в чому не порушувалась; урядові тайни берегтиму і всіма силами стоятиму на сторожі інтересів народу та скарбів Української Народної Республіки.

III. УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ УРЯДОВЦІВ.

Я, нижче підписаний, даю цю прилюдну урочисту обітницю, що буду вірно служити Українській Народній Республіці та її верховній владі; покладені на мене правительством обов'язки служби буду виконувати з повним

напруженням сил, чесно і сумлінно, керуючись лиш благом народу й Республіки та законами її, не жаліючи життя для своєї Батьківщини; всяку довірену мені по службі таємницю берегтиму, державне майно оберігатиму і на свою користь нічого проти служби й обітниці не робитиму.

IV. УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ СУДДІВ.

Я, нижче підписаний, даю цю прилюдну урочисту обітницю, що буду вірно служити Українській Народній Республіці та її верховній владі і непохитно оберігатиму гідність стану судді, всяку довірену мені по службі таємницю берегтиму, обов'язки свої виконуватиму чесно й сумлінно; державне майно оберігатиму і на свою користь нічого проти служби й обітниці не робитиму, закони, затверджені верховною владою Української Народної Республіки, твердо виконуватиму, суд чинитиму справедливий, як закон і совість мені каже.

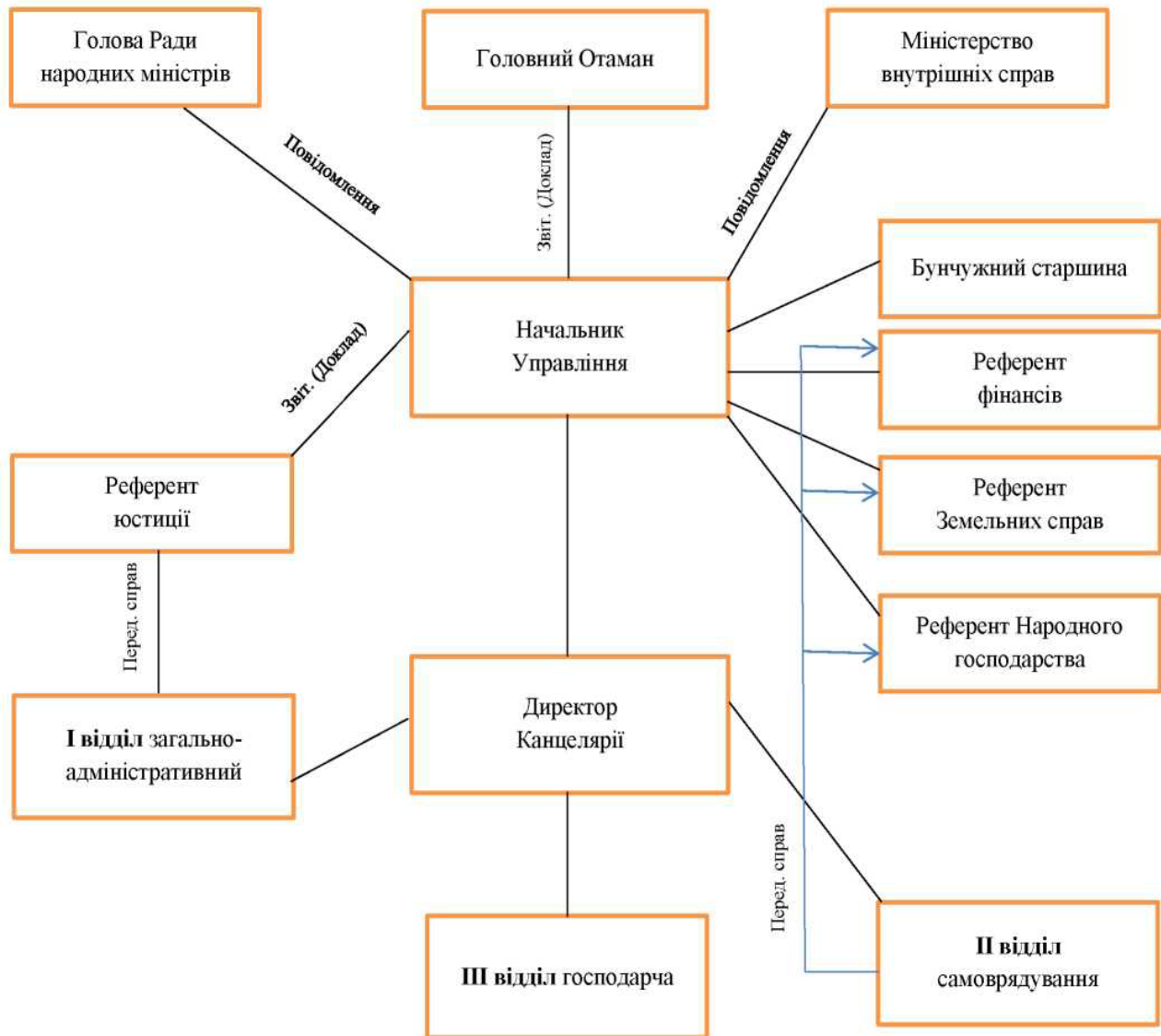
V. ВІЙСЬКОВА ПРИСЯГА.

Клянусь честю громадянина Української Народної Республіки і торжественно присягаю Всемогущому Богу вірно Українській Народній Республіці служити, слухняно повинуватися її верховній владі Директорії, правительству і народній армії. Присягаю поважати і захищати накази і всякі припоручення їх по службі, точно їх виконувати супроти всякого ворога Української Народної Республіки та трудящого люду, хто б цей ворог не був і де тільки воля верховної Республіканської влади буде вимагати: на воді, на суші, у повітрі, вдень і вночі, в боях, наступках, сутичках і всякого роду підприємствах, словом на кожному місці, у всяку пору і кожнім випадку хоробро, мужньо, до останньої краплі крові боротися. Своїх військових прапорів і зброї ні в якому разі не кидати, з ворогом ні в які найменші порозуміння не входити, завжди поводитись так, як цього військові закони та честь воїна-лицаря вимагають, в цей спосіб і чесно жити і чесно умерти.

В цьому мені, Святий Боже, моя любов до країни рідної та її народу, допоможи.

ЦДАВО України. ф. 1065. оп.1. спр.16. арк. 115–115

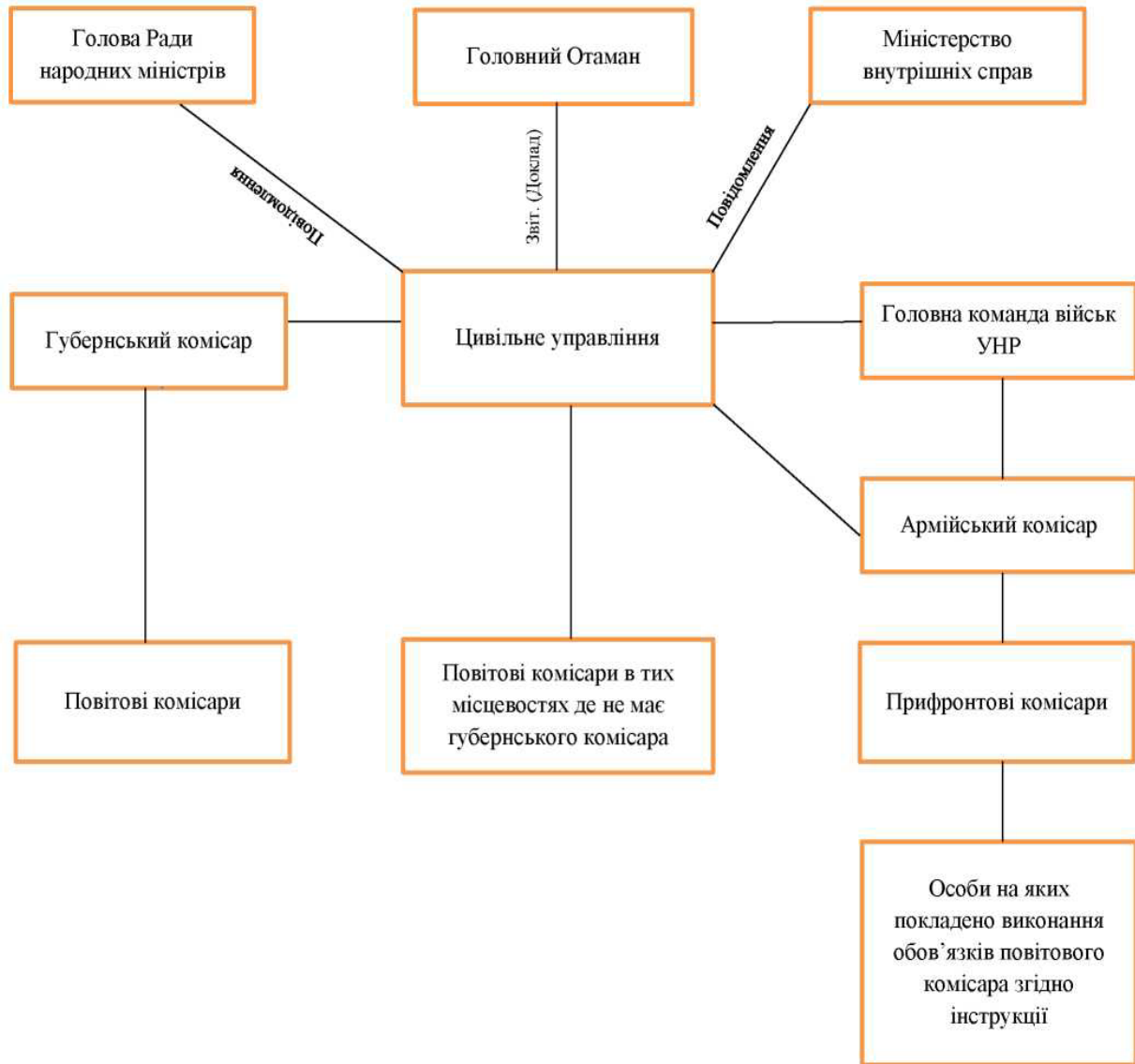
Додаток Б
Схема цивільного управління



ЦДАВО України. ф. 1065. оп.2. спр.1. арк. 57, 58

Додаток В

Схема компетенції справ та зносин Цивільного управління при головній команді військ УНР.



ЦДАВО України. ф. 1065. оп.2. спр.1. арк. 57, 58

Додаток Г

Склад РНМ у період Директорії УНР

Склад Ради Народних Міністрів за головування В. Чехівського

Голова РНМ – В. Чехівський

Міністр внутрішніх справ – О. Мицюк

Міністр земельних справ – М. Шаповал

Міністр мистецтв – Д. Антонович

Міністр народного здоров'я – Б. Матюшенко

Міністр пошт та телеграфу – І. Штефан

Міністр продовольчих справ – Б. Мартос, *замінено* на Б. Мартоса

Міністр торгу і промисловості – С. Остапенко

Міністр військових справ – О. Осецький

Міністр народної освіти – П. Холодний, *замінено* на І. Огієнка

Міністр юстиції – С. Шелухін

Міністр фінансів – В. Мазуренко

Міністр праці – Л. Михайлів

Міністр шляхів – П. Пилипчук

Міністр єврейських справ – А. Ревуцький

Керуючий управлінням культів – І. Липа

Державний контролер – Д. Симонів

Державний секретар – І. Сніжко, *замінено* на М. Корчинського

Склад Ради Народних Міністрів за головування С. Остапенка

Голова РНМ – С. Остапенко

Міністр військових справ – О. Шаповал

Міністр внутрішніх справ – Г. Чижевський

Міністр фінансів – С. Федак

Міністр народного господарства – І. Фещенко-Чопійський

Міністр земельних справ – Є. Архипенко

Міністр закордонних справ – К. Мацієвич

Міністр юстиції – Д. Маркович

Міністр шляхів – П. Пилипчук
Міністр освіти – І. Огієнко
Міністр культів – І. Липа
Міністр народного здоров'я – О. Корчак-Чепурківський
Міністр морських справ – М. Білінський
Міністр єврейських справ – А. Ревуцький
Керуючий управління преси й інформації – О. Назарук
Державний контролер – Д. Симонів
Державний секретар – М. Корчинський

Склад Ради Народних Міністрів за головування Б. Мартос

Голова РНМ – Б. Мартос
Заступник голови та міністр юстиції А. Лівіцький
Міністр внутрішніх справ – І. Мазепа
Міністр земельних справ – М. Ковалевський
Міністр військових справ – Г. Сиротенко
Міністр закордонних справ – В. Темницький
Міністр праці – О. Безпалко
Міністр освіти – А. Крушельницький
Міністр народного господарства – Л. Шрамченко
Міністр пошт та телеграфів – І. Паливода
Керуючий управління преси й інформації – І. Лизанівський

Склад Ради Народних Міністрів за головування І. Мазепа

Голова РНМ та міністр внутрішніх справ – І. Мазепа
Міністр земельних справ – М. Ковалевський, замінено на А. Стапаненко
Міністр внутрішніх справ – П. Христюк
Міністр фінансів – Б. Мартос
Міністр праці – О. Безпалко
Міністр військових справ – В. Петрів, замінено на В. Сальський
Міністр юстиції та закордонних справ – А. Лівіцький
Міністр шляхів – С. Тимошенко

Міністр народного господарства – М. Шалдун

Міністр здоров'я і опіки – Д. Одрина

Міністр пошт та телеграфів – І. Паливода

Міністр культів – І. Огієнко

Міністр єврейських справ – П. Красний

Міністр освіти – Н. Григорієв

Міністр преси – І. Часник

Державний секретар – Л. Шрамченко

Склад Ради Народних Міністрів за головування І. Мазепа

Голова РНМ – Ф. Прокопович

Міністр внутрішніх справ – О. Саліковський

Міністр народного господарства – Є. Архіпенко

Міністр закордонних справ – А. Ніковський

Міністр фінансів – Х. Барановський

Міністр земельних справ – І. Мазепа

Міністр шляхів – С. Тимошенко

Міністр юстиції А. Лівіцький

Міністр праці – О. Безпалко

Міністр освіти – П. Холодний

Міністр здоров'я і опіки – С. Стемповський

Міністр військових справ – В. Сальськовський

Міністр культів – І. Огієнко

Міністр пошт та телеграфів – І. Косенко

Міністр єврейських справ (жидівських) – П. Красний (Фолькспартей)

В.о. державного секретаря – В. Оніхімовський

Матеріал сформовано на основі публікації. Тороповська Т. Персональний склад урядів Директорії. URL : https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/topovska_personalnyi.pdf (дата звернення: 23.07.2023).

Додаток Д

Комісії Трудового Конгресу		
1.	Президія Трудового Конгресу України	Дмитро Одрина, Семен Вітик, Тимотей Старух, Сергій Бачинський, Віктор Злотчанський, Ісаак Биск, Л. Гаврилюк, С. Воропай.
2.	Комісія оборони	Мацюк (Голова), Сергій Бачинський, Осип Устиянович, Іван Калинович, Микола Любинський, Іван Паливода, Михайло Коломиєць, Василь Строменко, Голий
3.	Земельна комісія	Назар Петренко (Голова), Бабій, Роман Ярославич, Петро Шекерик-Доників, Гриць Дувіряк, Юрій Лисан, Андрій Лещенко, Іван Паливода, Д. Сухенко, Осип Безпалько, Грузинець.
4.	Бюджетна комісія	Чайківський (Голова), Бабій, С. Бачинський, О. Безпалько, І. Косенко, Іоанікій Шимонович.
5.	Закордонних справ	С. Бачинський (Голова); І. Калинович, І. Паливода, В. Стороженко, І. Шимонович, Р. Ярославич
6.	Харчова комісія	Мельник (Голова), Блохін, Грузинець, Г. Дувіряк, І. Косенко, Ю. Лисан, Д. Сухенко, О. Устиянович, П. Шекерик-Доників
7.	Культурно-просвітня комісія	Євген Вировий (Голова), Андрій Лещенко (заступник «товариш» голови), І. Калинович (секретар), Іларіон Коваленко, Михайло Коломиєць, Петро Куцяк (Чалий), Ю. Лисан, Микола Любинський, Трешевський, і П. Шекерик-Доників

Матеріал сформовано на основі публікації. Павлишин О. Комісії Трудового конгресу України (1919): формування та діяльність. URL : https://shron1.chtyvo.org.ua/Pavlyshyn_Oleh/Komisii_Trudovoho_Kongresu_Ukrainy_1919_r_formuvannia_ta_dialnist.pdf (дата звернення: 05.03.2022)

Додаток Е

Тимчасовий закон Ради Народних Міністрів про силу законів, про порядок утворення законів та про форми і порядок їх оголошення

26 грудня 1918 р.

1. До остаточного утворення Конституції Української Народної Республіки всяка норма набуває силу закону тільки після того, як пройде встановлені ступені свого розвитку й буде затверджена Директорією.

2. Всі закони і постанови, які мали силу на території України до 14 грудня 1918 р., оскільки вони не скасовані законами або постановами нового уряду Української Народної Республіки, залишаються в силі і надалі, як закони і постанови Української Народної Республіки.

3. Право законодавчої ініціативи приналежить Директорії, Раді Народних Міністрів, окремим міністрам та головам окремих відомств.

4. Законопроекти розроблюються в відповідних міністерствах, в державній канцелярії або в окремих відомствах та вносяться до Ради Народних Міністрів через державну канцелярію за підписом відповідного міністра або голови окремого відомства та посвідченням директору департаменту.

5. Рада Міністрів має право доручити відповідному міністрові або голові окремого відомства скласти законопроект, а внесений на розгляд поповнити чи внести в його зміни або повернути по належності для переробки по вказівках.

6. Законопроекти надсилаються до державної канцелярії в 30 примірниках, кожному членові Директорії та Ради Міністрів державна канцелярія надсилає один примірник для ознайомлення не пізніше як через день після одержання законопроекту в канцелярії.

7. В строчних випадках за згодою Ради Міністрів, яка висловлюється в самому засіданні Ради, законопроекти можуть бути внесені на розгляд Ради Міністрів безпосередньо відповідним міністром або головою відомства.

8. Державний секретар з внесенням на розгляд Ради Народних Міністрів, надісланих до державної канцелярії законопроектів, може прикладати до них свої уваги в письмовій формі.

9. При розгляді законопроектів в Раді Народних Міністрів постанови останньої виносяться більшістю голосів членів Ради; при рівності голосів голос того, хто головує, дає перевагу.

10. Законопроекти, що знаходяться в зв'язку з асигнуванням коштів з державної скарбниці, розглядаються Радою Народних Міністрів не інакше, як з попереднім висновком міністра фінансів і державного контролера.

11. По кожному засіданню Ради Міністрів ведеться журнал.

12. Проекти журналів надаються всім членам Ради Міністрів, які брали участь в відповідному засіданні Ради, і коли через 24 години після цього не наступить ні від кого з членів Ради протесту, журнал підписується членами Ради Міністрів.

13. Про ухвалу Радою Міністрів законопроектів і про всі зміни їх, які Рада Міністрів зробить, записується в журнал Ради Міністрів, котрий підписується всіма членами, що брали участь в засіданні.

14. Відповідно журналові Ради Міністрів державна канцелярія складає останній текст закону, котрий підписує голова Ради Міністрів і той міністр або голова окремого відомства, яким законопроект було внесено на розгляд Ради.

15. Підписані в порядкуві ст. 13 законопроекти представляються державним секретарем на затвердження Директорією.

16. Директорії приналежить право абсолютного veto, повернення законопроекту в Раду Міністрів для перегляду, а також перемін в поданому законопроекті.

17. Затвердження Директорією закону, якого ухвалено Радою Міністрів, переводиться власноручним підписом голови Директорії або його заступника та не менш од двох членів її зверху законопроекту таких слів: «Затверджуємо. Ім'я та прізвище». Власноручно голова Директорії або його заступник помічає також час і місце затвердження.

18. Після письмового затвердження Директорії слідує посвідчення державного секретаря в такому виразі: «Посвідчую. Державний секретар. Ім'я та прізвище». Всі ті слова пишуться власноручно державним секретарем.

19. Затверджений Директорією законопроект набуває силу закону й надсилається для оголошення в Віснику Ради Народних Міністрів розпорядження державної канцелярії, після чого становиться обов'язковим для виконання, коли в нім не вказано особливого строку, з якого він переводиться в життя.

Примітка: В екстрених випадках законодавче розпорядження може бути зроблено по телеграфу чи іншим способом оповіщення, після чого воно обов'язково оголошується в Віснику Ради Народних Міністрів.

20. Закони оголошуються в тій формі, як їх затверджено Директорією, але в іменуванні закону примічається, що його ухвалено Радою Народних Міністрів.

21. Закони гетьманського уряду, які торкаються до порядку складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, розгляду в Раді, затвердження їх і форм і порядку оголошення законів, скасувати.

22. Закони, які затверджено Директорією, але ж яких ще не оголошено, оголосити в формі й порядку, зазначених в цьому законі.

ЦДАВО України. ф. 1065. оп. 1. спр. 22. арк. 19 – 20.

Додаток Є
Закон про оголошення військового стану та стану
облоги на Україні

24 січня 1919 р.

1. Всю територію Української Народної Республіки оголосити на військовому стані.

2. Залишити Київську губернію на стані облоги.

3. Поширити стан облоги на губернії Чернігівську та Полтавську.

4. Надати військовому міністру право обмежувати та зносити цілком як на деяких частинах території Української Народної Республіки, так і на всій її території, як військовий стан, так і стан облоги.

5. Всі нескінчені справи бувших військово-польових судів передати головам цих судів, командирам найближчих окремих військових частин або повітовим та міським комендантам для відповідних розпоряджень згідно закону про надзвичайні військові суди.

6. Надати начальникам окремих частин, губерніальним, повітовим та міським комендантам право передавати надзвичайним військовим судам усі карні справи, які виникли на території Української Народної Республіки після 17 листопада 1918 р. для пристосування як процесуальних, так і матеріальних правил про надзвичайні військові суди, а також карні справи про учасників (ст. ст. 12 та 13 «Улож. о наказ.») карательних відділів гетьманської влади, хоч би ці справи виникли й раніш 17 листопада 1918 р., одначе з тим, щоб справи про учасників карательних відділів передавались надзвичайному військовому суду лише для пристосування процесуальних правил про ці суди, а не для пристосування карних правил.

Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр. Документи і матеріали : у 2 т. / ред. рада: В. Верстюк (керівник). Київ : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 2.С. 449

Додаток Ж

Тимчасовий закон про порядок внесення й атвердження законів в Українській Народній Республіці

14 лютого 1919 р.

На зміну й доповнення існуючих законів постановити:

1. Проекти законів і постанов по складанню їх в відповідних відомствах подаються безпосередньо до голови Кабінету Народних Міністрів.

2. Голова Кабінету Народних Міністрів передає по своєму розсуду проекти законів і постанов на розгляд та ухвалу Кабінету Народних Міністрів або Ради Народних Міністрів.

3. Кабінет Народних Міністрів складається з голови кабінету та міністрів: закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів та військового. В засіданнях Кабінету Народних Міністрів беруть участь державний контролер і державний секретар з правом дорадчого голосу.

4. Рада Народних Міністрів складається: з членів Кабінету Народних Міністрів, керуючих міністерствами, державного контролера та державного секретаря, причому останні два користуються правом дорадчого голосу.

5. Проекти законів та постанов, ухвалені Кабінетом Народних Міністрів або Радою Народних Міністрів і остаточно зредаговані державною канцелярією, підписуються головою Кабінету Народних Міністрів та відповідним міністром або керуючим міністерством і докладаються Директорії Української Народної Республіки головою Кабінету Народних Міністрів і державним секретарем.

6. Після письмового затвердження Директорією проекту закону чи постанови слідує посвідчення державного секретаря.

7. В надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів. В цьому випадку ці закони і постанови посвідчуються

керуючим справами Директорії і передаються до державної канцелярії для опублікування.

ЦДАВО України. ф. 2208. оп. 1. спр. 141. арк. 5.

Додаток 3

Тимчасовий закон про форму державного устрою та порядок законодавства Української Народної Республіки

14 лютого 1920 р.

I. Державний устрій

1. Українська Держава є Народною Республікою, Верховна Влада в якій належить цілому Народові і виявляється через парламент, скликаний на підставі загального, рівного, тайного, безпосереднього і пропорціонального виборчого права без різниці пола, національності і віросповідання.

2. До скликання Парламенту законодавча влада в Українській Народній Республіці належить Державній Народній Раді.

3. Склад, порядок скликання Державної Народної Ради та обсяг її справ визначить окремий закон про Державну Народну Раду.

4. Державна Народна Рада має бути скликана по підписанню урядового центра. Діяльність Державної Народної Ради розпочинається незалежно від розміру території, якою буде управляти уряд Української Народної Республіки.

II. Директорія Української Народної Республіки.

5. Директорія Української Народної Республіки є орган Верховної Влади Республіки і здійснює її виключно через Раду і [Кабінет] Народних Міністрів.

6. Директорія Української Народної Республіки в особі свого Голови:

а) затверджує ухвалені Державною Народною Радою закони;

б) затверджує ухвалені Радою Народних Міністрів призначення та звільнення;

в) підписує ухвалені або затверджені Державною Народною Радою міжнародні умови, договори чи інші міжнародні акти;

г) видає на пропозицію Ради або Кабінету Народних Міністрів акти амністії;

д) репрезентує, за відповідальністю Голови Ради Народних Міністрів, Українську Народну Республіку перед державами світу;

е) покликує Голову та затверджує членів Ради і Кабінету Народних Міністрів;

є) має право законодавчої ініціативи.

7. Директорія має окремий цивільний лист, котрий ухвалюється законодавчим шляхом.

III Рада і Кабінет Народних Міністрів

8. Голова Ради Народних Міністрів формує Раду Народних Міністрів, в склад якої входять всі Міністри, Керуючі Міністерствами, Державний Секретар і Державний Контролер; два останні з правом дорадчого голосу.

9. Для вирішення негайних важних державно-політичних справ Голова Ради Народних Міністрів формує одночасно з Радою також Кабінет з Міністрів, в числі не менше 5, не більше 7 разом з Головою і заступником Голови Ради Народних Міністрів. У засіданнях Кабінету бере участь Державний Секретар з дорадчим голосом.

10. Справи, які відносяться до Міністерств незаступлених в Кабінеті Народних Міністрів не можуть вирішуватися без участі відповідного Міністра або Керуючого Міністерством.

11. Постанови Кабінету Народних Міністрів, пов'язані з видатками з Державної Скарбниці, доводить Голова Ради Народних Міністрів до відома Державного Контролера.

12. В крузі діяльності окремого Міністерства і належних до нього відомств тільки відповідний Міністр чи Керуючий Міністерством має право в порядку управління видати розпорядження, вказівки та інструкції, укладати тимчасові міжнародні умови і вирішувати всі справи Міністерства за своєю особистою відповідальністю перед Державною Народною Радою.

IV Про закони

13. Українська Народна Республіка управляється на точній основі законів, у відповідний спосіб виданих.

14. Проекти законів по złożенні їх у відповідних відомствах подаються до Президії Державної Народної Ради.

15. Державній Народній Раді належить право вирішити той чи інший закон на своїх засіданнях, чи передати його на остаточне розв'язання Ради Міністрів без дебатів в Державній Народній Раді.

16. Проекти законів, ухвалені Державною Народною Радою або Радою чи Кабінетом Міністрів згідно п.16, підписуються Головою Ради Народних Міністрів та відповідним Міністром або Керуючим Міністерством і подаються Державною Канцелярією на затвердження Директорії Української Народної Республіки.

17. Поданий на затвердження Директорії Української Народної Республіки проект на протязі 7 днів або затверджується Директорією або повертається до Державної Канцелярії не затвердженим.

18. Неповернення проекту на протязі 7 днів вважається незатвердженням. Незатверджений проект передається Державною Канцелярією через Голову Ради Народних Міністрів до Державної Народної Ради, яка ставить цей проект на свій розгляд і ухвалений нею в тій же чи змінній редакції [він] набирає остаточну силу закону.

19. Закони оголошуються у «Вістнику Державних Законів» із зазначенням ухвалення законопроекту Державною Народною Радою, за підписом Голови Директорії Української Народної Республіки та контрасігнатурою Голови Ради Народних Міністрів і відповідного Міністра.

20. В негайних справах, в часи, коли не функціонує Державна Народна Рада, Кабінет або Рада Народних Міністрів може увалювати розпорядження силою закону і оголошувати їх за підписом всіх членів Кабінету (або Ради) Народних Міністрів та Голови Директорії [Української Народної Республіки].

Такі розпорядження поступають позачергово на перше наступне засідання Державної Народної Ради на затвердження.

У випадку незатвердження цих розпоряджень Державною Народною Радою тратять вони обов'язуючу силу з днем ухвали Державною Народною Радою в цій справі.

V Про верховне керування військ Української Народної Республіки

21. Верховне керування військ Української Народної Республіки належить Голові Директорії, як Головному Отаманові і виконується виключно через Військового Міністра, Начальника Генерального Штабу та Генерал-Інспектора військ Української Народної Республіки.

За всю військову справу Військовий Міністр відповідає перед Радою чи Кабінетом Народних Міністрів і перед Державною Народною Радою.

Всі акти Верховного керування набирають сили лише після контрасігнатури їх Військовим Міністром.

22. Під час війни для командування [Дієвою] Армією Української Народної Республіки призначається Головним Отаманом, по пропозиції Голови Ради Народних Міністрів, Командуючий Дієвою Армією з правами, які зазначені пп.90–100 «Положення про Польове Управління Військ 1914 року».

23. Начальник Генерального Штабу та Генерал-Інспектор військ призначаються і звільняються Головним Отаманом, по представленню Голови Ради Народних Міністрів, з кандидатів обраних Вищою Військовою Радою.

24. Призначення командуючих дивізіями, корпусами, групами і на військові посади перших – четвертих класів переводяться через Раду Народних Міністрів на затвердження Головного Отamana по представленні відповідного начальства через Військового Міністра.

25. Для попереднього розгляду законодавчих та розпорядчих справ військово-морського відомства та для координації діяльності Військового Міністра, Начальника Генерального Штабу і Генерал-Інспектора військ утворюється Вища Військова Рада.

ЦДАВО України. ф.1065. оп.1. спр.193. арк.1-2зв.

Додаток И

Відомості про апробацію результатів дисертації

1. **Кушко І. С.**, Кононенко В. В. Формування місцевих органів влади періоду УНР Директорії (на прикладі сільських комісарів). *Грааль науки*. 2021. № 9. С. 114–118. DOI: 10.36074/grail-of-science.22.10.2021.14.
2. **Кушко І. С.** Державотворчий процес періоду Директорії : розробка уроку. *Вісник науково-методичних досліджень Вінницького гуманітарно-педагогічного коледжу*. 2020. Вип. 1. С. 142–149.
3. **Кушко І. С.** Директорія в системі державного управління УНР у перші місяці роботи (листопад 1918 р. – січень 1919 р.). *Modernization of today's science: experience and trends : collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the I International Scientific and Theoretical Conference, May 21, 2021. Singapore, Republic of Singapore : European Scientific Platform. 2021. Vol. 1. P. 37–41.*
4. **Кушко І. С.** Організаційно-правові проблеми функціонування органів центральної влади УНР в умовах війни з Радянською Росією (1919-1920-ті роки). *Політичні, правові та організаційні проблеми діяльності органів публічної влади та публічних службовців у воєнний та повоєнний періоди : зб. матеріалів «круглого столу»* (м. Вінниця, 23 черв. 2022 р.). Київ ; Вінниця : Друк, 2022. С. 134–138.
5. **Кушко І. С.** Перебування Директорії у Вінниці. *Вінниччина: минуле та сьогодення: краєзнавчі дослідження. До 100 річчя української революції. ХХХ Вінн. Всеукраїн. наук.-іст. краєзнав. конф.* (м. Вінниця, 26 верес. 2019 р.). Вінниця, 2019. С.102–104.
6. **Кушко І. С.** Правовий статус Державної Народної Ради Української народної республіки доби Директорії. *Грааль науки*. 2021. № 5. С. 56–60. DOI: 10.36074/grail-of-science.04.06.2021.010.
7. **Кушко І. С.** Рада Народних Міністрів у системі органів державного управління доби Директорії Української народної республіки. *Стратегічні*

пріоритети розвитку науки, освіти та суспільства : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 22 черв. 2022 р.). Полтава, 2022. Ч. 2. С. 55–57.

8. **Кушко І. С.** Місце Директорії у державному апараті Української народної республіки (1919 р.). *Публічне управління і право: історія, теорія, практика* : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. В. Кононенко. Вінниця : Друк, 2021. № 1. С. 85–92.

9. **Кушко І. С.** Проблеми функціонування органів державної влади Української народної республіки доби Директорії. *Публічне управління і право: історія, теорія, практика* : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. В. Кононенко. Вінниця : Друк, 2022. № 2. С. 85–92.

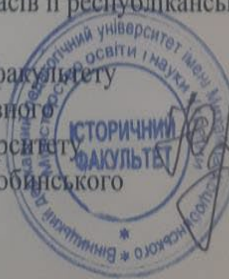
Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кушка Ігоря Сергійовича на тему:
«Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в
період Директорії УНР», поданого на здобуття наукового ступеня доктора
філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування

Вінницьким державним педагогічним університетом імені Михайла Коцюбинського зазначено, що результати дисертаційного дослідження Кушка Ігоря Сергійовича на тему: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» втілено в практичну в роботу закладу під час проведення екскурсій для здобувачів освіти містом Вінницею та в експозиціях його Музею.

Матеріали дисертаційного дослідження, зокрема, використовувалися під час розповіді в екскурсійних групах щодо подій за розвитком становлення доби Директорії і розташуванням у Вінниці урядових установ Української Народної Республіки. Цінність впроваджуваних результатів обумовлено розкриттям архівних документів, які охоплюють період змін у місті в урядових установах УНР та під час їх введення до наукового обігу дослідником. Було також використано документи, які були підготовлені в контексті публічного управління Директорії УНР щодо виконавчої влади у Вінниці, зокрема, такі як: «Про реформу судової влади» та «Про місцеві Конгреси і ради трудового народу».

Вище зазначене слугує підтвердження того, що дослідження Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР», має практичну значимість у використанні в освітньому середовищі Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського та є актуальним в умовах сучасності. Наведені наукові факти щодо функціонування органів публічної влади Директорії УНР доповнюють загальну історію функціонування органів державної влади, формування системи публічного управління та забезпечення місцевого самоврядування України. Представлені дослідником архівні матеріали, офіційні документи та спогади тогочасників в утвердженні незалежності та державності УНР часів Директорії будуть й надалі використовуватись при висвітленні проблем історії міста й університету, тенденцій його розвитку в ознайомленні гостей м. Вінниці з періодом діяльності органів державної влади УНР та часів її республіканського статусу.

Декан історичного факультету
Вінницького державного
педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського



проф. Ю.А. Зінько



ВІННИЦЬКА МІСЬКА РАДА
ДЕПАРТАМЕНТ КУЛЬТУРИ
КОМУНАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «МУЗЕЙ ВІННИЦІ»

вул. С. Петлюри 15-А, м. Вінниця, 21050, e-mail: vinnytsia.history@gmail.com, ЄДРПОУ 44518042

«25» серпня 2023 р. № 59

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Кушка Ігоря Сергійовича на тему:

«Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР»

Комунальний заклад «Музей Вінниці» цією довідкою повідомляє, що частина матеріалів дисертаційного дослідження Кушка Ігоря Сергійовича на тему: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» знайшли практичне втілення в роботі Музею.

Зокрема, у ескізного дизайн-проекті Музею Вінниці були використані матеріали щодо прийняття важливих державницьких рішень у місті під час повстання проти гетьмана П. Скоропадського: матеріали наради 12-14 грудня 1918 р. з проголошенням курсу на розбудову на всій території УНР «трудова рад»; Статуту Трудового конгресу трудового народу України, що був написаний у Вінниці у цей період В. Винниченком. Окрім того, під час створення тематико-експозиційного плану Музею Вінниці також будуть використані документи, які були підготовлені під час перебування органів виконавчої влади у Вінниці: «Про місцеві Конгреси і ради трудового народу», «Про реформу судової влади» тощо.

Матеріали дисертаційного дослідження також використовувалися під час проведення тематичних екскурсій, присвячених розташуванню у Вінниці урядових установ Української Народної Республіки доби Директорії. Цінність для Музею також мають документи архівів, які висвітлюють період перебування у місті урядових установ УНР та які були введені до наукового обігу дослідником.

Все вище зазначене дає підстави стверджувати, що дослідження Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР», матеріали якого знайшли практичне втілення у діяльності Музею Вінниці, є актуальним і має практичну цінність. Введені у науковий обіг факти щодо формування системи публічного управління та функціонування органів публічної влади молодій державі доповнюють загальну історію функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування України. Зібрані дослідником офіційні документи, архівні матеріали, спогади щодо відновлення та утвердження державності УНР часів Директорії неодноразово використовувались та будуть й надалі використовуватись при висвітленні історії міста та при організованні відвідувачів Музею Вінниці з вінницьким періодом діяльності органів державної влади УНР, коли м. Вінниця набуло статусу тимчасової столиці Республіки.

З повагою –
директор



Олександр ФЕДОРИШЕН



ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ДЕПАРТАМЕНТ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ

ВІННИЦЬКИЙ ОБЛАСНИЙ КРАЄЗНАВЧИЙ МУЗЕЙ

21050 м. Вінниця, вул. Соборна, 19, тел./факс: (0432) 53-09-87, тел.: 67-49-46
e-mail: museumk@i.ua

22.09.2023 р. № 215

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кушка Ігоря Сергійовича на тему:
«Структура органів влади та організація державно-управлінської
діяльності в період
Директорії УНР (1918 – 1920 рр.)»

Вінницьким обласним краєзнавчим музеєм зазначено, що результати впровадження за матеріалами дисертаційного дослідження Кушка Ігоря Сергійовича на тему: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» є актуальними в практичній роботі музею.

Матеріали результатів згідно дисертаційного дослідження Кушко І. С. використано при написанні узагальнюючих праць із історії державного управління та історії держави і права України, а також при підготовці відповідних розділів підручників та навчально-методичних посібників. Висновки дисертаційного дослідження становлять науково-теоретичний та практичний інтерес, можуть використовуватися у науково-дослідній та освітній діяльності.

Матеріали дисертаційного дослідження також використовувалися під час розширення знань про реалізацію тодішньою владою моделі державного устрою держави, шляхів виходу із складної внутрішньополітичної та зовнішньополітичної кризи, напрямків реформування органів державної влади

та органів місцевого самоврядування; про сучасні підходи щодо бачення місця Директорії Української Народної Республіки у державотворчих процесах України, знання щодо організаційно-правового статусу вищих, центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби другої УНР; про узагальнені наукові знання щодо організаційно-правового статусу та організації управлінської діяльності Директорії, Ради Народних Міністрів та Конгресу трудового народу України; про особливості нормотворчої діяльності центральних органів влади Української Народної Республіки; про вплив Директорії УНР як тимчасового революційного органу державної влади на центральні органи державної влади; про порушення системи публічного адміністрування в УНР доби Директорії через відсутність чіткого розподілу повноважень та координації між центральними органами влади, протиріччями між військовими та цивільними адміністраціями тощо.

Вдалим методичним підходом дисертанта до формування професійної культури є комплексне дослідження структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.) як складової науки в сфері публічного управління та адміністрування. Впровадження результатів дослідження Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» мають високу оцінку наукових співробітників Вінницького обласного краєзнавчого музею і в подальшому будуть використовуватися в культурно-просвітницькій діяльності закладу.

Директор музею



Катерина ВИСОЦЬКА

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кушка Ігоря Сергійовича на тему:
«Структура органів влади та організація державно-управлінської
діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.)»

Державний архів Вінницької області зазначає, що результати дисертаційного дослідження Кушка Ігоря Сергійовича на тему: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» мають практичну значимість для роботи сучасної державної архівної установи.

У роботі архіву застосовуються певні підходи, розроблені Кушко І. С., з питань вивчення структури центральної влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії Української Народної Республіки; використано основні методологічні та теоретичні підходи щодо аналізу предмета та структури органів законодавчої й виконавчої влади м. Вінниця за часів доби Директорії УНР; проаналізовано організаційно-правовий статус вищих та центральних органів державної влади та особливості організації їх управлінської діяльності Директорії в період другої Української Народної Республіки; впроваджено їх в організацію державно-управлінської діяльності; враховано поетапність реформування органів місцевого самоврядування, з урахуванням доби Директорії УНР, та проаналізовано організаційно-правовий статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади; визначено подальші перспективи за результатами дослідження у співвідношенні й взаємодії гілок державної влади та органів місцевого самоврядування щодо організації державно-управлінської діяльності згідно періоду Директорії Української Народної Республіки.

Саме тому впровадження результатів дослідження Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» мають значиме практичне значення для діяльності Державного архіву Вінницької області. Використано результати його дослідження у формуванні загальної історії державного управління України, при викладанні навчальних курсів з історії публічної служби України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, історії України, історії держави та права України тощо. Запропоновані автором результати дослідження, отримали високу оцінку наукових співробітників архіву і в подальшому будуть використовуватися в організації роботи установи.

Директор



д.іст.н. Юрій Легун



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
Комунальний заклад вищої освіти
«Вінницький гуманітарно-
педагогічний коледж»
вул. Нагірна, 13, м. Вінниця, 21019,
тел. (0432) 55-68-99, тел. (0432) 55-68-92
e-mail: vgpk@ua.fm, vgpk_nav@ua.fm
Код ЄДРПОУ 05486450

MINISTRY OF EDUCATION AND
SCIENCE OF UKRAINE
VINNYTSIA REGIONAL COUNCIL
Communal Higher Education
Institution "Vinnytsia Humanities
Pedagogical College"
Nagirna St. 13, Vinnytsia, 21019,
Tel. (0432) 55-68-99, (0432) 55-68-92
e-mail: vgpk@ua.fm, vgpk_nav@ua.fm
USREOU 05486450

« 25- 09. 20 23 р. № 194/02- 06/10

На № _____ від «__» _____ 20__ р.

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кушка Ігоря Сергійовича на тему:
«Структура органів влади та організація державно-управлінської
діяльності в період Директорії УНР (1918-1920 рр.)», поданого на
здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281
Публічне управління та адміністрування

Комунальний заклад вищої освіти «Вінницький гуманітарно-педагогічний коледж» зазначено, що результати дисертаційного дослідження Кушка Ігоря Сергійовича на тему: «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР» втілено в практичну в роботу закладу під час проведення екскурсій для здобувачів освіти містом Вінницею та в експозиціях його Музею.

Матеріали дисертаційного дослідження, зокрема, використовувалися під час розповіді в екскурсійних групах щодо подій за розвитком становлення доби Директорії і розташуванням у Вінниці урядових установ Української Народної Республіки. Цінність впроваджуваних результатів обумовлено розкриттям архівних документів, які охоплюють період змін у місті в урядових установах УНР та під час їх введення до наукового обігу дослідником.

Вище зазначене слугує підтвердження того, що дослідження Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР», має практичну значимість у використанні в освітньому середовищі Комунального закладу вищої освіти «Вінницький гуманітарно-педагогічний коледж» в умовах сучасності. Представлені дослідником архівні матеріали, офіційні документи та спогади тогочасників в утвердженні незалежності та державності УНР часів Директорії будуть й надалі використовуватись при висвітленні проблем історії міста й коледжу.




Костянтин ВОЙЦЕХІВСЬКИЙ