

## Розділ 4

### Подальший розвиток зовнішньополітичної служби в період Директорії Української Народної Республіки (грудень 1918—листопад 1920 рр.)

#### 4.1. Державно-правові засади та основні напрями зовнішньої політики

У ході підготовки антигетьманського повстання опозиційні П.Скоропадському політичні партії (УСДРП, УПСР, УПСФ, УПСС) утворили міжпартійний блок — Український Національний Союз (УНС). На напівлегальному засіданні 14 листопада 1918 р. у Києві члени УНС сформували керівний орган боротьбою за захоплення влади в Україні — Директорію — у складі В.Винниченка (голова), С.Петлюри, Ф.Швеця, О.Макаренка, П.Андрієвського.

Захопивши владу, Директорія 26 грудня 1918 р. видає свій програмний політичний документ — Декларацію, яка оголошувала ліквідацію гетьманського режиму та відновлення незалежної Української Народної Республіки. Декларація встановлювала статус Директорії як «тимчасової верховної влади революційного часу», котра має передати свої повноваження вищому виборному органу парламентського типу — Конгресу трудового народу України, який матиме «все верховні права й повновладність рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки». Одночасно наказом Директорії з представників партій — членів УНС створювалась Рада Народних Міністрів на чолі з членом УСДРП В.Чехівським. У складі уряду передбачалося й зовнішньополітичне відомство — міністерство закордонних справ<sup>356</sup>.

23 січня 1919 р. у Києві відкрився Трудовий конгрес — повноважний форум населення України, якому Директорія склала свої повноваження. Конгрес, у свою чергу, з огляду на скрутне економічне й військово-політичне становище УНР, призначив Директорію «бути верховною властю і видавати закони, необхідні для оборони Республіки», а Раді Міністрів, персональний склад

якої формувався Директорією, передав виконавчу владу. Уряд країни повинен був звітувати перед сесіями Конгресу, а у перервах в їх роботі — Директорії<sup>357</sup>. 28 січня 1919 р. Конгрес трудового народу ухвалив «Закон про форму влади на Україні», тимчасовий конституційний акт, пункт 2-й якого передбачав створення постійних комісій Конгресу із законодавчими та контрольними функціями, і в їх числі — комісію закордонних справ<sup>358</sup>.

Таким чином, уже протягом першого місяця існування Директорії були визначені й формувалися вищі державно-правові інстанції щодо побудови зовнішньополітичної служби України. Це, насамперед, сама Директорія як вищий державний владний орган. З її членів на колегіальному етапі її роботи відав міжнародними справами, добором й затвердженням персоналу міжнародного відомства В.Винниченко<sup>359</sup>. Другим елементом системи юридичного та організаційного забезпечення формування зовнішньополітичного апарату стала Рада Міністрів, яка розглядала й передавала на затвердження Директорії вироблені міжнародним відомством проекти державних актів щодо своєї роботи. Нарешті, контрольно-законодавчі функції у галузі міжнародної діяльності належали передпарламенту, Конгресу трудового народу та його комісії з закордонних справ. Проте останній компонент не справляв помітного впливу на розбудову зовнішньополітичного апарату через відсутність своєї регулярної роботи в умовах перманентного військового становища республіки.

Конкретні рішення відносно формування служби міжнародних зносин УНР мали, як правило, характер окремих державних законів або постанов Ради Міністрів. Обидва ці типи державних актів підлягали затвердженню Директорії (Голови Директорії). Говорячи про Директорію як про вищий державний орган УНР, слід окремо зупинитися на розгляді її організаційно-правової еволюції у 1919–1920 рр., оскільки ця еволюція істотно впливала й на характер офіційних рішень щодо зовнішньополітичної служби республіки.

Протягом свого функціонування Директорія зазнавала певних персональних і організаційних змін. У лютому 1919 р., внаслідок суперечностей між правлячими партіями та під тиском французької окупаційної адміністрації, яка вимагала усунення від влади представників соціалістів, зі складу Директорії вийшов В.Винниченко, а її головою з 11 лютого став С.Петлюра. З кінця

березня 1919 р. до складу цього органу увійшов, за постановою Трудового конгресу, президент Національної Ради (парламенту) Західної області УНР (ЗО УНР) Є.Петрушевич, хоча практичної участі в роботі Директорії він не брав, перебуваючи в адміністративному центрі ЗО УНР м. Станіславі<sup>360</sup>.

На початку квітня 1919 р. у Рівному було проведено реорганізацію Директорії, яка відтепер складалася з С.Петлюри, О.Макаренка та по одному з представників ЗО УНР, УПСР і УПСС. Після невдалої спроби державного перевороту в Рівному на чолі з отаманом В.Оскілком зі складу Директорії вибув представник УПСС, яка підтримала заколотників, П.Андрієвський. Це було закріплено постановою Директорії від 13 травня 1919 р., де йшлося про вихід П.Андрієвського з цього органу «за його бажанням»<sup>361</sup>.

15 листопада 1919 р. на нараді Директорії з членами уряду було ухвалено постанову про відрядження за кордон з інспекційною подорожжю членів Директорії Д.Макаренка й Ф.Швеця. На період їх відсутності в Україні «верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії С.В.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів». 21 травня уряд прийняв постанову про відкликання з-за кордону вищезгаданих членів Директорії, однак вони відмовились повернутися й вибули зі складу цього органу. Фактично Директорія перестає бути органом колегіальним і її компетенція переходить до С.Петлюри<sup>362</sup>.

В останні тижні перебування Директорії на території України зроблено спробу конституційного упорядкування системи органів державної влади та управління. 12 листопада 1920 р. ухвалюється закон «Про Державну Народну Раду УНР», яка мала бути вищим законодавчим органом до скликання парламенту республіки, здійснювати обговорення і затвердження поданих урядом законопроектів, затвердження міжнародних актів України. Одночасно прем'єр-міністр І.Мазепа підписав закон «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в УНР». Згідно з цим законом, верховна влада в Україні організовувалась шляхом розмежування вищих державних функцій поміж Головою Директорії, Державною Народною Радою і урядом. При цьому передпарламент розглядав і затверджував міжнародні акти країни, а Директорія в особі С.Петлюри мала затверджувати ухвалені Радою закони та поста-

нови, роботи кадрові переміщення у вищих державних і закордонних представництвах республіки<sup>363</sup>. Цілком зрозуміло, що ця державно-правова новація не встигла бути втіленою у життя.

Аналізуючи хід створення системи вироблення державних рішень щодо зовнішньої політики та її служби, можна дійти висновку, що їй була притаманна тенденція до поступового обмеження елементу колегіальності у роботі й зосередження владних повноважень в особі Голови Директорії. Слід зауважити, що подібне явище негативно відбивалося на їх змісті й користі для національних інтересів України. Промовистим прикладом цього може служити процес вироблення й підписання вкрай не вигідного для УНР договору з Польщею від 21 квітня 1920 р. Характерно, що члени Директорії Макаренко і Швець отримали можливість ознайомитися з текстом цієї угоди лише у 1926 році, а сам С.Петлюра, підписуючи цей договір, грубо порушив закон від 28 січня 1919 р., згідно з яким Директорія самочинно не мала права утворювати з іноземними державами домовленостей, котрі б віддавали територію України, здійснювали зміни в її державному устрої, покладали на народ України якісь обов'язки перед іншими країнами<sup>364</sup>.

З іншого боку, варто брати до уваги, що в умовах постійного воєнного стану УНР, внутрішньої нестабільності та катастрофічного фінансово-економічного становища, котрі обмежували працездатність демократичних структур влади, тенденція до обмеження колективних чинників у державному управлінні (в тому числі й зовнішньополітичною діяльністю) в інтересах оперативного реагування на події в республіці та за кордоном була цілком законною й відбивала скрутні реалії існування тогочасної української державності.

На формування зовнішньої політики УНР та поточну роботу її апарату суттєво впливали позиції провідних політичних партій України. У перші місяці існування Директорії на її міжнародну активність справляли вплив головним чином рішення УСДРП, VI з'їзд якої (10–12 січня 1919 р.) висловився за підтримання державного суверенітету України, боротьбу «з всякими замахами на незалежність України, як з боку Савітської Республіки, так і з боку іншої держави», засудив імперіалістичну політику країн Антанти в Україні, розцінюючи її як реакційну і початок відновлення нової монархії<sup>365</sup>.