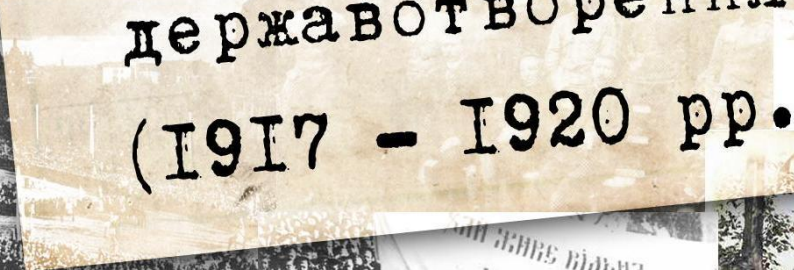




Павло Гай-Нижник



УНР та ЗУНР:
становлення органів
влади і національне
державотворення
(1917 - 1920 рр.)



Павло ||| Pavlo
Гай-Нижник ||| Hai-Nyzhnyk

Павло Гай-Нижник



**УНР та ЗУНР:
становлення органів влади
і національне державотворення
(1917 – 1920 рр.)**



Київ - 2010

Pavlo Hai-Nyzhnyk



**UPR and WUPR:
formation of the organs
of power and the national state
(1917 – 1920)**



Kyiv - 2010

УДК 94(477) "1917–1921"

ББК 84.4УКР6

Г 48

Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.). – К.: "ЩеК⁰", 2010 – 304 с.

В новій книзі автор висвітлює процес становлення вищих та місцевих органів державної влади в Україні за Української Народної Республіки (за часів Центральної Ради та Директорії) та Західноукраїнської Народної Республіки в контексті складного процесу національного державотворення у буремні 1917–1920 роки. Аналізуються успіхи та прорахунки державного будівництва, зокрема, законодавча база, принципи формування та діяльності вищих законодавчих і виконавчих органів першої і другої УНР та ЗУНР, центральних і місцевих органів державної влади, форми та устрій українських державних утворень, причини падіння Центральної Ради та успіху перевороту П.Скоропадського, підготовку та суть повстання Директорії, соборницько-державницькі прагнення українців Закарпаття та передумови і наслідки Акту Злуки УНР та ЗУНР тощо. Для істориків, правознавців, держуправлінців, політологів та усіх, хто цікавиться українською минувшиною початку ХХ ст.

*Автор висловлює подяку
за корисні поради колегам-історикам
В. Ф. Солдатенку та В. Д. Яремчуку,
а також підприємцю
Я. В. Сасіну
за сприяння у виданні цієї книги.*



ЗАМІСТЬ ПЕРЕДМОВИ

1917 рік Російська імперія зустріла у глибокій громадсько-політичній та фінансово-економічній кризі. Імператорська особа втратила моральний авторитет в суспільстві, а серед державної верхівки й оточення царя невдоволення Ніколаєм II зростало з геометричною прогресією. Усі ці явища вкрай загострили невдачі російської армії на фронтах I світової війни та заглиблення соціальних протиріч в країні. Усім було зрозуміло, що імперія потребує реформ, проте ситуація радикально змінилася в лютому 1917 р. В Петрограді відбулася буржуазно-демократична революція, царат було ліквідовано й до влади прийшов Тимчасовий уряд.

Перші звістки про революцію досить швидко розлетілися у різні краї Росії. З'явилися перші ознаки демократичних перетворень. Окрім миру, соціальних, економічних та політичних реформ численні народи колишньої імперії сподівалися і на перетворення й у сфері національно-культурної політики центральної влади. Українці-вояки та українська інтелігенція, що перебували в той час у російській столиці, з перших же днів долучилися до революційних процесів. Невдовзі революційні зрушення докотилися й до самої України.

На вирішально-впливову роль з перших же днів революції почали претендувати Ради. З 2 по 9 березня ради робітничих депутатів були створені в Харкові, Києві, Катеринославі, Луганську, Одесі, Миколаєві, Нелепівці, Рутченкові, Юзівці, Павлограді, Мелітополі, Макіївці, Шостці, Великому Токмаку, Полтаві, Сновську, Вінниці, Херсоні, Єлизаветграді, Олександрівську, Конотопі, Бердичеві, Житомирі. В наступні дні – у Слов'янську, Сумах, Козятині, Лохвиці, Кривому Розі, Микитівці, Пирятині, Лебедині, Ніжині, Новгороді-Сіверському, інших містах і селищах. Паралельно виникали ради солдатських депутатів, які невдовзі здебільшого об'єднувалися із радами робітничих депутатів. Нерідко відразу формувалися об'єднані ради робітничих і солдатських депутатів. Трохи пізніше почали виникати ради селянських депутатів. Одночасно з радами робітничих і солдатських депутатів в

Україні, як і в інших регіонах країни, створювалися владні структури Тимчасового уряду¹.

Водночас уже перші повідомлення про демократичні зрушення в центрі, миттєво підхоплені на місцях, викликали в українському середовищі природний сплеск схвалення і сподівань на близьке торжество національної та соціальної справедливості. З одного боку, виявом того ж всеохоплюючого демократизму, а з іншого – інстинктивним бажанням самим наблизити розв’язання назрілих проблем національного розвитку стали блискавичне пробудження визвольного руху і такі ж негайні кроки з метою введення його в організаційне річище, надання йому певного організаційного статусу. “Треба було забезпечити волю України, відновити її старе народовладдя, право народу правити самому всіма своїми справами, – зазначав М. Грушевський. – Для цього, як упав старий режим, українці всіх партій і напрямків постановили об’єднатися у спільній одностайній політичній організації на весь час, поки буде досягнена спільна широка національно-територіальна автономія України в федеративній республіці російській”².

У березні 1917 р. з ініціативи Товариства Українських Поступовців (ТУП) на зборах представників українських організацій і угруповань було обрано ініціативну групу, яка стала основою Української Центральної Ради (УЦР), яку було засновано 4 березня. Головою УЦР заочно обрано М. Грушевського, якого тимчасово заступав В. Науменко, а товаришами голови: Д. Антоновича і Д. Дорошенка. 22 березня 1917 р. УЦР видала першу відозву “До українського народу”, в якій урочисто й оптимістично виголосила: “Впав царський уряд, а Тимчасовий оголосив, що незабаром скличе Установчі Збори на основі загального, рівного, прямого виборчого права. Звідти уперше на весь світ пролунає у всій силі справжній голос Твій, справжня воля Твоя. До того ж часу ми закликаємо спокійно, але рішуче домагатися від нового уряду всіх прав, які Тобі природно належать і які Ти повинен мати, Великий Народу, сам хазяїн на Українській Землі”³. Центральна Рада закликала народ вимагати відновлення права на рідну мову по всіх школах, судах, урядових інституціях, а також у церкві, земствах та всіх неурядових закладах.

Ставлячи, таким чином, перед собою завдання культурного і морального провідництва нації, діячі Центральної Ради

наперед заявили про своє самоусунення від проводу політико-державотворчого та адміністративно-господарчого. Принаймні до скликання і завершення роботи майбутніх всеросійських Установчих зборів. Закликаючи усі верстви українського суспільства дотримувати спокій, Центральна Рада тим не менш наставляє народ вибирати своїх (українських) людей “на всі місця”, організовуватися, вперто братися до роботи, до гуртування в політичні товариства, культурні, економічні спілки та до складання грошей на Національний фонд.

Коли ж 27 березня 1917 р. керування Центральною Радою перебрав М. Грушевський, вона стала дійсним дійовим центром українського національного руху. У квітні-травні 1917 р. на Першому Всеукраїнському військовому з’їзді та після скликання Українського Національного Конгресу УЦР була визнана єдиним представницьким органом української революційної демократії й фактично перетворилася на своєрідний парламент, складений з 150 чоловік, обраних від українських політичних партій, професійних і культурних організацій та делегатів від губерній. На конгресі обрано нову президію УЦР: голова М. Грушевський, заступники голови – С. Єфремов і В. Винниченко. З 15 червня 1917 р. УЦР поповнилася 133 представниками Ради селянських депутатів, обраних на I Всеукраїнському селянському з’їзді, а з 23 червня – ще 130 членами, делегованими II Військовим з’їздом.

Так український національно-культурницький рух в Росії досить швидко почав набувати ще й соціально-політичних та революційних ознак. Проте він ще не став національно-визвольним рухом державницько-самостійницького характеру. Тогочасні провідники українства прагли домогтися від Тимчасового уряду навіть не політично-адміністративної автономії, а лише автономії у культурній сфері. Винятком в цьому, відносно нечисленному, колі молодого українського політикуму була хіба що група самостійників на чолі з М. Міхновським. Втім, петроградська влада не бажала йти на зустріч навіть зрозумілим й логічним вимогам українців у сфері відродження національної культури та освіти, що призвело до радикалізації дій УЦР.

10 червня 1917 р. своїм I Універсалом Центральна Рада проголосила автономію України і постановила створити власний виконавчий орган – Генеральний секретаріат. Відтоді відбулася

справді колосальна трансформація українського національно-культурницького руху на національно-визвольний рух, який виокремився із загальноросійської революційно-демократичної конгломерації й набув ознак національного політичного автономізму. Фактично ж саме з дня проголошення Центральною Радою свого I Універсалу й розпочався новий виток Української революції, який де-факто тривав до 7 (20) листопада 1917 р., коли було проголошено Українську Народну Республіку (УНР), а де-юре – до 9 (22) січня 1918 р., коли IV Універсалом Центральна Рада проголосила державну самостійність УНР.

Відтак власне період Української національно-визвольної революції 1917 р. тривав з 4 березня 1917 р. по 20 січня 1918 р. й завершився досягненням безпосередньої мети подібних національно-визвольних рухів – здобуттям національної державності. Часовий відрізок у два місяці від 7 (20) листопада 1917 р. (проголошення УНР, що перебувала у федеративному зв'язку Російською республікою, проте фактично стала на шлях суверенного розвитку) до 9 (22) січня 1918 р. (проголошення самостійності УНР) став своєрідною перехідною ланкою між періодами Української національно-визвольної революції (1917 р.) та безпосередньою розбудовою державного організму України.

Цей період Української державності (1918 – 1920 рр.) являв вже якісно новий виток Українського національно-державного відродження початку ХХ ст. і тривав у різних формах по 1920 р. включно. За цей час (1918–1920 рр.) українське державотворення відбувалося у складних військово-політичних та соціально-економічних умовах й тривало у формі чотирьох основних фундаментальних українських державних утворень: Українська Народна Республіка (Центральна Рада; 9 (22) січня – 29 квітня 1918 р.), Українська Держава (Гетьманат; 29 квітня – 14 грудня 1918 р.), Західно-Українська Народна Республіка (1 листопада 1918 р. – 22 січня 1919 р.; 22 січня – 20 грудня 1919 р. існувала як Західна область УНР – ЗОУНР) та Українська Народна Республіка (Директорія; 14 грудня 1918 р. – 14 листопада 1920 р.).

Таким чином *Український національно-визвольний рух початку ХХ ст. (1900–1922 рр.)* загалом можна розглядати в контексті таких історичних періодів та етапів:

Період 1. Формування політичних партій та становлення новітньої української національно-визвольної ідеології (1900–1917 рр.).

Період 2. Українська національно-визвольна революція (4 березня 1917 – 22 січня 1918 рр.).

Період 3. Українське державотворення (22 січня 1918 – 14 листопада 1920 рр.):

I етап: УНР (УЦР) (22 січня – 29 квітня 1918);

II етап: УД (29 квітня – 14 грудня 1918);

III етап: ЗУНР (1 листопада 1918 – 22 січня 1919) ЗО УНР (22 січня – 20 грудня 1919)

IV етап: УНР (Дир.) (14 грудня 1918 – 14 листопада 1920)

Період 4. Повстансько-партизанська визвольна боротьба (1920 – 1922).

Цей період Повстансько-партизанської визвольної боротьби (1920 – 1922), який, власне, почав набирати потуги ще з початку 1919 р., саме з 1920 р. почав відігравати власну, хоч і розрізнену, розпорошену й часто деструктивну й антидержавницьку, але вагому ролі в історичних подіях українського визвольного руху. Досить сказати, що у ті роки постало безліч більших чи менших окремих “отаманських республік”, таких як, наприклад, Млієвська, Летичевська, Холодноярська та інші. Влада над українським селом перейшла до отаманів, а Україна розпалась на мікродержави, кожна з яких була не більше повіту, але називалася “республікою”, мала свою “політику”, “армію” та “фронт”. Наслідком був розпад України на приблизно 120 окремих республік. Проте, вже до кінця 1922 р. більшовиками було практично придушено масштабні повстання селян, які з того часу вже мали стихійний, нечисленний та спонтанно-протестний характер. Крім того, саме 1922 року Україна (у шатах псевдодержавної більшовицької УСРР) де-юре стала складовою частиною СРСР.



СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ /
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
ЗА ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ
(БЕРЕЗЕНЬ 1917 р. – КВІТЕНЬ 1918 р.)

Лютнева революція принесла народам Російської імперії довгоочікувані зрушення. Обстановка загального революційного піднесення сприяла досить швидкій зміні владних інституцій у державі в цілому і на периферії в тому числі. В Україні об'єднавчим центром національного революційного руху стало Товариство українських поступовців (ТУП), яке 3 березня 1917 р. скликало відповідну нараду за участі членів ТУПу, студентів-українців, військовиків-українців, представників соціалістичних партій. 3–4 березня (ст. ст.) 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було засновано Українську Центральну Раду (УЦР). Її початковим оформленням займався організаційний комітет у складі В. Науменка, Д. Дорошенка, В. Антоновича, І. Стешенка, О. Степаненка, М. Міхновського та В. Павленка. До проводу (президії) Центральної Ради увійшли М. Грушевський (голова), М. Науменко (заступник голови), Д. Антонович (товариш голови), С. Веселовський (писар) та П. Коваль (скарбник), а також голови новостворених дев'яти комісій, які були створені “на зразок окремих міністерств”⁴. Так, було сформовано комісії: фінансову, правничу, шкільну, агітаційну, редакційну, друкарських справ, маніфестаційну, інформаційне бюро та прес-бюро. Крім того на початковому етапі становлення Центральної Ради її справами керувала Управа, про склад і обов'язки якої достеменних відомостей не залишилося. Статусу повноцінного легітимного представницького органу вона набула в квітні 1917 р., будучи переобраною Всеукраїнським національним конгресом (з'їздом). Невдовзі Перший Всеукраїнський військовий з'їзд (травень 1917 р.) і Перший Всеукраїнський селянський з'їзд (червень 1917 р.) визнали Центральну Раду єдиним керівним органом усього українства.

Член Центральної Ради і генеральний писар, а згодом й літописець історії українського державотворення П. Христюк досить влучно охарактеризував принципи її формування на початковому етапі: “Закладено було Ц[ентральну] Раду по зразку російських “комітетів об'єднаних громадських організацій” з тою тільки різницею, що Рада мала бути не міським чи губерніяльним

центром, а всеукраїнським. Через це до складу Ради спочатку ввійшли делегати міських київських українських культурно-просвітніх, громадських і політичних установ, а також і тих всеукраїнських установ, які мали свої центральні осередки у Києві (представники політичних партій, кооперації, духовенства, вчителів, студентів, вояків). Якогось певного, заздалегідь виробленого плану діяльності Центральна Рада на початку свого існування не мала. Так само не був усталений і її склад. І це вийшло потім якраз на добре. Склад Ради, її завдання і методи роботи еволюціонували без великих внутрішніх перешкод разом з розвитком української революції”⁵.

Для визначення складу та функцій служб діловодства представницького органу важливо з’ясувати його структуру, окреслити сутність управлінських функцій. Відправною точкою організаційної роботи Центральної Ради є рішення Національного конгресу, згідно з яким Центральна Рада мала розвиватися саме як національний парламент. Поступово розпочали свою діяльність президія та постійні комісії Центральної Ради, почало формуватися те, що називають апаратом, з’явилися певні кошти, хоча фінансові труднощі увесь час тяжіли над Центральною Радою. Бракувало ще одного дуже важливого елемента – правової основи, на якій ґрунтувалася б її діяльність. Проте невдовзі і цю проблему було розв’язано. Уже в резолюціях Національного конгресу Центральній Раді доручалося створити комітет для розробки статуту автономної України. Першим узагальнюючим документом, який мав регламентувати діяльність Центральної Ради, став “Наказ Українській Центральній Раді” від 5 травня 1917 р. Він юридично закріпив існуючий порядок, визначивши повноваження і механізм функціонування загальних зборів Центральної Ради та її Комітету (згодом – Малої Ради), комісій, секретарств та інших органів. Отже, досить швидко Центральна Рада практично завершила перший етап своєї організаційної діяльності, а її вплив зріс настільки, що М. Грушевський визнав за можливе говорити про нею, як про “Тимчасовий Український уряд”.

Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради було покладено на *Комітет (Виконавчий комітет) Української Центральної Ради*, який було утворено 8 квітня 1917 р. на перших загальних зборах Центральної Ради. Комітетом обиралися голови різних комісій

Центральної Ради, її секретарі, формувався порядок денний сесій УЦР, складалися проекти найважливіших рішень, він керував фінансами та листувався з провінцією. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії, були створені постійні та тимчасові комісії. Спочатку Комітет складався з 20 осіб (президія – голова і два його заступники та 17 членів). На кінець квітня 1917 р. його склад збільшився до 33 осіб⁶. Після створення виконавчого органу Центральної Ради – Генерального секретаріату – Комітет не було ліквідовано. Повноваження та членство Комітету визначала Постанова Української Центральної Ради з дня 28 червня 1917 р. “Про компетенцію й склад Комітету Української Центральної Ради”⁷, в якій його було визнано постійно діючим виконавчим органом із законодавчими функціями, чергові збори якого відбувалися 6 раз на тиждень. Склад Комітету визначався у 40 осіб (22 – від фракцій Центральної Ради, 9 – від президії Центральної Ради, 9 від – від пленуму; по 3 – від кожної з Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів).

Між сесіями Центральної Ради Комітет мав займатися скликанням загальних чергових та позачергових зборів Центральної Ради, підготовкою матеріалів до цих зборів, поповненням складу Генерального секретаріату, вирішенням термінових справ, що належали до компетенції Центральної Ради з подальшим їх затвердженням пленумом Ради. В липні 1917 р. Комітет Центральної Ради було перейменовано на Малу Раду, а президія Центральної Ради ставала одночасно президією Малої Ради.

Мала Рада складалася за принципом пропорційності між фракціями, що входили до Центральної Ради. Коли 5–6 липня 1917 р. в Центральній Раді обговорювалося питання розмежування функцій Малої Ради та Генерального секретаріату, то Мала Рада отримала практично всі функції свого попередника – Комітету Центральної Ради, а представникам Генерального секретаріату було відмовлено в праві вирішального голосу на засіданнях Малої Ради. Фактично між сесіями Центральної Ради Мала Рада виконувала законодавчі функції. Того ж місяця склад Малої Ради було збільшено до 60 членів за рахунок національних меншин. Згодом, у серпні 1917 р. Мала Рада складалася вже з 65 членів, а з січня 1918 р. її склад мав становити вже 82 особи⁸, що вплинуло на оперативність роботи та складало додаткову

рутинність у прийнятті важливих державних рішень. До того ж специфіка формування Малої Ради обумовила надзвичайний вплив у ній партії соціалістів-революціонерів.

Згідно з регламентом Малої Ради, що був затверджений 1 серпня 1917 р., вона мала збиратися як на чергові, так і на надзвичайні збори. Важливі законодавчі рішення ухвалювалися 2/3 голосів від загальної кількості членів Малої Ради, а менш важливі – 1/2. Голосування були як відкритими, так і закритими або поіменними. Голова Малої Ради скликав і вів самі збори, пропонував порядок денний, регулював перебіг обговорення тих чи інших питань, підводив підсумки, а також встановлював порядок голосування резолюцій, які надходили від фракцій. Разом з тим, регламентом не було передбачено підзвітності Малої Ради Великій Раді (тобто сесії Центральної Ради). І хоча Мала Рада й інформувала Великі збори про свою діяльність, проте вона жодним чином не відповідала за них перед Центральною Радою. Відтак за порівняно короткий термін, Мала Рада, як зазначав її член А. Гольденвейзер, стала “номінально верховним органом української державності”, таким собі “мініатюрним парламентом”⁹. Зрештою сесії Центральної Ради, як вищого законодавчого органу УНР, практично перетворилися у фікцію, позаяк де-факто постанови Малої Ради набули такої ж самої сили, як і повної Ради (М. Грушевський), і “тільки вона [Мала Рада] мала значення, оскільки пленум Центральної ради збирався раз на кілька місяців і, відтворюючи у розширеному масштабі те ж співвідношення сил, не вносив нічого нового” (А. Гольденвейзер)¹⁰.

Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна *система діловодства*. Від рівня її організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень національного центру до місцевих рад і населення республіки. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення власної канцелярії. Її штат складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і бібліотеки. Загальний відділ, своєю чергою, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому відділі було сформовано

інформаційний орган – “Редакцію Вістей Центральної Ради”, а Господарському відділу підпорядкували друкарню¹¹.

Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які в разі відсутності членів комітету мали право вирішального голосу. Комітет керував усіма внутрішніми справами канцелярії. Він мав право визначати (змінювати) функції співробітників канцелярії, вносити пропозиції щодо встановлення розміру їхньої заробітної плати на розгляд загальних зборів, опікуватись поліпшенням матеріальних і моральних умов праці, пропонувати загальним зборам відстороняти від виконання обов’язків працівників за дії, несумісні з перебуванням на державній службі¹².

При Центральній Раді було також організовано її *секретаріат*, який спочатку розташувався в умивальних кімнатах Педагогічного музею (вул. Володимирська, 57). Очільник секретаріату Центральної Ради М. Єремійв згадував про початок роботи його персоналу: “На умивальники ми поклали дошки для креслення, яких було багато, і це були столи. Хтось нам пожертвував стару російську машинку, бо українських машинок тоді ще не було у Києві”¹³. Секретаріат згодом розширився, набув майже цілком державного характеру і проіснував до 17 травня 1918 р., коли його було скасовано відповідною постановою Ради міністрів Української Держави за Гетьманату П. Скоропадського¹⁴. З серпня 1917 р. секретаріат очолив Левченко¹⁵.

Поступово виробились методи і форми праці та справоведення щодо підготовки постанов, рішень і законів: вжито низку заходів щодо удосконалення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію Центральної Ради, а зі сформуванням Генерального секретаріату й канцелярії у всіх секретаріатах; діловодство почало здійснюватися українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською і польською мовами; впроваджено зразки оформлення розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правових актів; створено Секретаріат генерального писаря; запроваджено посаду розпорядника справами уряду, який з 18 січня 1918 р. став іменуватися Радою народних міністрів. Прийняття законів Центральною Радою набуло такої процедури:

канцелярія міністерства (секретарства), або канцелярія певного департаменту візувала свій законопроект чи проект постанови у генерального секретаря (міністра) і через відповідну канцелярію проект надсилався до канцелярії Центральної Ради. Звіди проект законодавчого акту потрапляв до Комітету законодавчих внесень Центральної Ради і після його розгляду й обговорення подавався на ухвалення Малою Радою, а потім – на затвердження чергової сесії Центральної Ради. Крім того, 19 листопада 1917 р. була підготовлена постанова “Про тимчасову форму публікації законів”. До неї додавався порядок підготовки нормативно-розпорядчих документів, де вказувалось: *“Спочатку має бути заголовок. Потім день, місяць, рік, коли Центральна Рада прийняла закон або постанову, далі йде текст документа, а нижче повинно йти підтвердження: “З першоджерелом протоколу згідно”, яке засвідчується підписами голови, товариша голови і секретаря”*¹⁶. *Закони Тимчасового уряду на території Української Республіки відповідно до постанови Центральної Ради від 16 липня 1917 р. ставали чинними після оприлюднення в “Урядовому Віснику”*¹⁷.

Жовтневі події в Петрограді докорінно змінили ситуацію і поставили Центральну Раду перед необхідністю терміново будувати повносяжні державні органи влади. Попри це в Україні всі російські закони і постанови, які були видані до більшовицького перевороту і не були до часу більшовицького перевороту скасовані Центральною Радою, залишалися чинними. Як відомо, в аналогічній ситуації більшовики ламали стару державну машину. Лідери Центральної Ради – навпаки – прагнули пристосувати її до потреб національного самовизначення. 18 грудня 1917 р. був затверджений порядок внесення законопроектів на розгляд уряду. Після закріплення суверенітету, а згодом і незалежності України, УЦР визначила своє ставлення до законодавства Російської імперії таким чином, що на території УНР діяли нормативно-правові акти, прийняті УЦР, а також ті, що діяли до 27 жовтня 1917 р. і не були змінені чи скасовані універсалами, законами і постановами УЦР. Законодавчий процес та окремі його етапи в УНР регламентували спеціальні нормативно-правові акти (закони, постанови, регламенти, статuti, обіжники тощо). Проте більшість законодавчих актів регулювали власне не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами

були, наприклад, “Наказ Української Центральної Ради” від 22–23 квітня 1917 р., “Розклад роботи Малої Ради і її комісій” від 1 серпня 1917 р., Статут “Генерального Секретаріату” чи, скажімо, закони “Про тимчасовий порядок розпублікування законів” (від 17 листопада 1917 р.) та “Про порядок видання нових законів” (від 25 листопада 1917 р.), або ж “Обіжник в справах законопроектних” Народного міністерства внутрішніх справ та інші. Випуск періодичного видання “Збірник Законів Республіки”, що мав розміщати на своїх шпальтах тексти постанов і розпоряджень уряду, став прерогативою Генерального Суду¹⁸.

25 листопада 1917 р., Центральна Рада ухвалила Закон “Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР”, в якому, зокрема, зазначалося, що до часу, поки не буде сформовано Федеративної Російської Республіки і створено її Конституцію, виключне і неподільне право видавати закони для УНР належатиме Центральній Раді. Ним також визначалося, що всі закони і постанови, які мали силу на території України до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), оскільки вони не змінені й не скасовані універсалами, законами та постановами Центральної Ради, матимуть чинність й надалі як закони і постанови УНР. Право ж здійснення урядування в Україні надавалося Генеральному секретаріатові УНР, який міг видавати відповідні розпорядження на підставах законодавчої бази Російської Республіки, що мала чинність до більшовицького перевороту і не була скасована Центральною Радою¹⁹. Цей акт фактично заклав правові основи державного будівництва УНР.

Українізація справоведення. Одним із перших заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову. Це було досить радикальне рішення, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося лише російською мовою. Вже на одному з перших засідань Центральної Ради 12 березня 1917 р. було ухвалено постанову про те, що “мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська”²⁰. Українська мова почала вживатися в офіційних відносинах і з Тимчасовим урядом у Петрограді. Так, коли 19 травня 1917 р. до Києва прибув

військовий міністр А. Керенський для проведення переговорів з Радою, виступ М. Грушевського було виголошено українською мовою²¹.

Водночас для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, які за царату відчували всю тяжкість принизливого ставлення до українців, з самого початку характерною рисою була повага до інших націй і народів, що проживали в Україні. “Державу ми розуміємо як вільну спілку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених”, – зазначалось у декларації Ради Товариства українських поступовців (ТУП) “Наша платформа”, що репрезентувала тогочасну українську еліту²². Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено в резолюції Українського національного з’їзду, стало повне забезпечення прав національних меншин, що живуть в Україні. З цією метою постановою від 16 липня 1917 р. “Про Статут Генерального секретаріату” при секретареві зі справ національностей було передбачено три посади товаришів секретаря, які відстоювали інтереси найчисельніших національних меншин в Україні, а саме — росіян, євреїв і поляків. Всі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку представляли. У січні 1918 р., коли Генеральний секретаріат перетворився на Раду народних міністрів, було сформовано окремі національні міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Враховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральною Радою було проголошено: *“Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами”*²³.

Перехід на здійснення діловодства українською мовою був нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилась “делікатним способом” ще з початків становлення Російської імперії, та наявністю проблем з викладанням української мови у вищих навчальних закладах, зокрема бойкотуванням української мови тогочасним викладацьким корпусом. У зв’язку з цим Генеральним секретаріатом у листопаді 1917 р. було підготовлено звернення “До всіх державних і судових установ Української Народної Республіки”. У цьому документі Генеральний секретаріат вимагав приймати

документи, підготовлені лише українською мовою, і попереджав, що буде *“слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались”*²⁴. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує *“в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією”*²⁵.

1 березня 1918 р. виконуючий обов’язки народного міністра фінансових справ М. Ткаченко розіслав начальникам всіх фінансових установ, Фінансових (Казенних) палат, Державного банку, контор та відділів Державного банку, державних скарбниць, ощадних кас та акцизних управлінь Обіжник (№ Ж 1), в якому вказувалось на необхідність замінити в цих установах *“всі вівіски, написи, оголошення і т.и., існуючі на російській мові, відповідними з текстом українським, користуючись тимчасово до заготовки нових на мові українській існуючими. Цінні бланки, бланки для справоздань, рахункові книги і т.и., котрі заготовлялись досі Центральними Установами і розсилались по належности, будуть в свій час вироблені на українській мові і надіслані для заміни існуючих”*²⁶. Крім того, Народне міністерство фінансів усім підлеглим установам та службовцям наказувало: *“Все діловодство, справоздання і листування повинні вестися українською мовою. А для того всі начальники вище названих закладів повинні негайно ужити заходів до навчання підлягаючих їм урядовців української мови. Тому дозволяється запросити відповідних учителів української мови, а також придбати для працівників закладів належні підручники (словники, граматики і т.и), зробивши сі трати на канцелярські кошти”*²⁷.

Разом з тим термін *“державна мова”* щодо української мови був засвідчений лише в одному законі Центральної Ради – *“Про запровадження української мови у банківській та торговій сфері”* (опублікований 24 березня 1918 р.). Цим законом, зокрема, визначалося:

“1. Всякого рода написи, вівіски тощо на торговельно-промислових, банкових та подібних закладах і конторах повинні писатися державною українською мовою, окрім інших мов (коли б такими мовами ті написи були написані); при тім написи українською мовою мають бути на основній часті всього напису, на чільнім місці.

2. Ця постанова має силу і до всякого роду виробів,

виготовлених на території Республіки, які мають етикетки, написи.

3. По всіх торговельно-промислових, банкових і т.п. закладах і конторах, які зобов'язані давати публічні справоздання, мовою в діловодстві має бути державна українська.

4. Губерніальні, повітові і міські комісари, чи заміняючи їх установи та особи, мають видати обов'язкові, на підставі цього закону, постанови, даючи на виконання означеного в §1 термін від 2–3 тижнів, на виконання означеного в §2, 3 – до 3 місяців, і караючи ламання цих постанов в перший раз пенею в 1 тис. руб., а при неоплатності – арештом до 2 місяців, в 2-му разі – пенею 3 тис. руб. з заміною при неоплатності арештом до 3 місяців”²⁸.

Попри таку ініціативу Народного міністерства фінансів в інших галузях державного та урядового життя українізація носила швидше зовнішній (показовий) характер, процес, що спричинявся здебільшого з ініціативи самих держслужбівців, а не глибинний управлінсько-структурний, не на рівні державної політики тощо, хоча вища влада й прихильно ставилася до такої самоукраїнізації її інституцій. Так, наприклад, Обіжником Ради народних міністрів “Про застосування української мови” (опублікованому 7 березня 1918 р.) губерніальним і повітовим комісарам пропонувалося “негайно вивісити в рамках на видних місцях по всіх державних і громадських інституціях Третій і Четвертий Універсали Української Центральної Ради”, як і інші усілякі вивіски, оголошення на розпорядження²⁹.

Вочевидь саме такий стан речей спонукав відомого правника С. Шелухина 22 квітня 1918 р. звернутися листом до Ради народних міністрів УНР з проханням вжити заходи для проведення українізації державних установ. У своєму листі С. Шелухин, зокрема, зазначав:

“З утворенням Української держави українська мова через те саме стала мовою державною, і тим всі урядовці повинні знати її і вживати у всіх урядових актах, переписках, зносинах, як і взагалі у всім діловодстві. Сього вимагає українська державність, слугувати якій повинен кожен, хто хоче бути урядовцем, і се логічно випливає з факту існування Української Народної Республіки як суверенної держави. Розуміється, обивателі через визнання за всіма громадянами Республіки національних прав

меншостей можуть звертатися, коли того схотять, в урядові установи на своїх мовах”³⁰.

Далі політичний діяч детально пояснював, що політику примусової русифікації, яка узаконила шовінізм і практикувала вузький націоналізм, всюди панувала великоруська мова, тоді як мову українського народу було упосліжено й переслідувано, через що багато урядовців, навіть українців, не вважали потрібним знати українську мову. Але ж повага до національних прав українського народу і інтереси української державності вимагають рішучої боротьби проти наслідків примусової русифікації, а разом з тим і повернення українському народові всього того, в чому його було скривджено й позбавлено прав, тобто й того, щоб його мову було якнайшвидше запроваджено у всіх державних установах УНР. Цього вимагає як логіка розвитку національної державності, так і повага до народності, яка уявляє собою головний державний елемент і творить свою державність, – наголошував С.Шелухин.

Цього ж вимагало й визнання прав нації на самовизначення, на власне буття і на свій розвиток. Цього вимагали і загальнолюдські інтереси. Разом із тим автор листа застерігав, що на проведення відповідних заходів потрібен певний час. Досвід, зокрема, показав, що освічені великороси, які того хотіли, за три місяці досить добре навчилися як розмовляти, так і писати українською мовою. Отже, хто хоче щиро послужити українській державності і виявити свою прихильність до Української Народної Республіки та українського національного відродження, мусить виявити свою самодіяльність, ініціативу й свідомість обов’язку. “На протязі 2–3 місяців він має досягти в вивченні української мови доволі добрих результатів, – переконував С. Шелухин. – Розуміється, у кого немає хисту чи здібностей до вивчення мови або охоти служити Українській державі та бажання працювати на користь українському національному відродженню, той сього не зробить. Але ж таких треба вважати принаймні не потрібними для державної служби на Україні.

Прошу Вас, пане Голово, вжити заходів, щоб в суді послідовно було скасовано всяку русифікацію і щоб урядовці, хто справді хоче служити українській державності, на протязі 2–3 місяців надбали б собі потрібне знання української мови, а в діловодство щоб українську мову хоч повагом, але ж на протязі недовгого часу, наприклад, 3–4 місяців, було б заведено так, щоб ся мова

стала мовою всього діловодства дорученого Вам суду. Бажано, щоб ті, хто знає українську мову, тепер же все писали б і вели б українською мовою. Зносини з міністерством, Генеральним судом, Апеляційним судом та Прокуратурою повинно провадити вже тепер українською мовою. В близькім часі міністерство випустить словник української термінології і зразки бланків для діловодства”³¹.

Втім, повносяжної українізації урядових установ і роботи державних службовців в УНР так і не відбулося.

В галузі державного будівництва одним з найвагоміших, з огляду на стратегічні завдання Центральної Ради, став Закон *“Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки”*. Це був найбільший за обсягом закон, прийнятий Центральною Радою, 183 статті якого детально регламентували порядок організації й проведення виборів.

Закон затверджувався в два етапи. Спочатку, 11 листопада 1917 р., Центральна Рада ухвалила його перший розділ, що складався з десяти глав:

- “Загальні статті” (у ній, зокрема, наводився перелік “виборчих округ”);

- “Про виборче право” (відповідно до ст.3 “право участі в виборах до Установчих зборів Української Народної Республіки мають громадяни Російської республіки обох полів, котрим до дня виборів вийде 20 років”, позбавлялися ж виборчих прав “засуджені правосильними судовими вирокми”, “невиплатні боржники, признані правосильною судовою установою зловмисними банкрутами”, “служачі у війську, що самовільно покинули військо”, а також “члени роду, що царював в Росії”);

- “Про установи, котрі відають проведенням виборів до Українських Установчих Зборів” (ці функції належали “головній, окружним, повітовим і городським комісіям по справах виборів до Українських Установчих зборів та дільничним виборчим комісіям” (головній комісії, яка обиралася Центральною Радою у складі 16 осіб, доручалося, зокрема, “загальне пильнування ходу виборів і обмірковування засобів, необхідних для їх прискорення”, а також “вироблення і видання загальних інструкцій і постанов на доповнення чи розвиток цього закону та інструкцій про його здійснення”);

- “Про виборчі списки”;

- “Про кандидатські списки”;

- “Про подавання і підрахунок виборчих карток”;
- “Про встановлення результату виборів” (в основу покладалася пропорційна система);
- “Про порядок вступлення на місце членів, які виступають з Українських Установчих зборів”;
- “Про забезпечення вільності і правильності виборів” (цей закон прямо встановлював систему покарань за ті чи інші порушення – наприклад, “винуватий в самовільнім здійманні, розірванні, закритті або змінненні привселюдно виставлених виборчих відозв, оповісток або списків, які виходять від груп виборців”, карався арештом на строк до одного місяця або штрафом до 100 крб.);
- “Про трати на вибори до Українських Установчих зборів”.

16 листопада Центральна Рада затвердила другий розділ закону про вибори до Українських Установчих зборів, три глави якого визначали специфічні особливості виборів “в армії, флоті і тилу”. Законом було затверджено ще й “Правила про спільну з цивільним населенням участь в виборах частин армії і флоту” та “Інструкцію для користування розділом першим Закону про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки”.

Вибори мали відбутися 27 грудня 1917 р., а Установчі збори відкритися 9 січня 1918 р. Проте вибори відбулися лише в деяких округах. Потім війна відсунула вибори на другий план, і лише 11 квітня Мала Рада ухвалила провести їх 12 травня в тих округах, де вони не відбулися³². Згодом було вирішено довибори не проводити взагалі, а 12 травня 1918 р. скликати таки Установчі збори (парламент) України, у складі обраних у грудні 1917 р. депутатів, що викликало різку критику з боку опонентів уряду В. Голубовича (не лише з боку консервативних і буржуазно-ліберальних політичних кіл, а й з боку соціалістів-федералістів та соціал-демократів). Втім, вони так і не відбулися через державний переворот, який був вчинений 29 квітня 1918 р. Прагнення ж Центральної Ради 12 травня 1918 р. провести Установчі збори у запропонованому (урізаному) форматі послужило одним з факторів, що прискорили падіння УНР. В цьому контексті варто згадати також, що 16 квітня 1918 р. було ухвалено закон про недоторканість членів Центральної Ради.

Поступово виявилась особливість законодавчого процесу

в тогочасній Україні – функціонування в УНР двох органів, які здійснювали функції законодавчої влади, – Української Центральної Ради (у формі Загальних Зборів) та Малої Ради. Найпоширенішою формою діяльності Центральної Ради були засідання Малої Ради, статус та обсяг повноважень якої поступово наблизилися до Загальних Зборів Центральної Ради.

Центральна Рада займала особливе місце в структурі вищих органів УНР. У III Універсалі вказувалося, що Центральна Рада була поставлена українським народом “разом з братніми народами України... берегти права, здобуті боротьбою”³³, а IV Універсалом додавалося: “Ми, Українська Центральна Рада, представниця робочого народу – селян, робітників і солдатів”³⁴. У деклараціях Генерального секретаріату вживаються правові означення Центральної Ради: “законодавчий орган”, “представницький орган”, нарешті, “революційний, демократичний парламент”.

Втім, незважаючи на всі ознаки парламенту, Центральна Рада мала свою певну специфіку. По-перше, від самого початку в основоположних документах Центральної Ради постійно декларувалося, що вона є тимчасовим органом, який має припинити свою діяльність, після скликання Всеукраїнських Установчих зборів. По-друге, Центральна Рада формувалася не шляхом загальних виборів, а на основі делегування до її складу представників різних “демократичних” громадських організацій, а тому вона не була повноважним українським представницьким органом (парламентом чи, навіть, передпарламентом).

* * *

До червня 1917 р. Центральна Рада пройшла трансформацію від морального та публічно-правового представництва українства на власній землі до політично-законодавчого органу влади в Україні. Реалії життя спонукали її розширити платформу своєї діяльності, взяти на себе функції національного парламенту, тобто законодавчого органу. Відтак виникла необхідність створення й виконавчого органу, яким став Генеральний секретаріат, що мав перебрати на себе всі колишні виконавчі функції як самої Центральної Ради, так і її Комітету. Після прийняття 10 червня 1917 р. I Універсалу, що проголошував автономію України, Комітет Центральної Ради 15 червня ухвалив “організувати Генеральний секретаріат Української

Центральної Ради, який має завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнародними і іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються”³⁵. Тоді ж було обрано вісім перших його членів.

26 червня 1917 р. V сесія Центральної Ради ухвалила резолюцію, де Генеральний секретаріат іменувався “найвищим народоправним органом українського народу і його найвищою владою”. Проте така оцінка щодо виконавчого органу викликає сумніви, бо і “де-юре”, і “де-факто” не відповідала дійсності. Створення Генерального секретаріату знаменувало початок розмежування владних функцій. Центральна Рада зосереджувалась більше на стратегічно законодавчій діяльності, дедалі набувала рис парламентської інституції, а Генеральний секретаріат брав на себе функції виконавчого органу і поступово перетворювався у справжній український уряд

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком, як виконавчого органу Української Центральної Ради, для здійснення ділових операцій в апараті управління на перших порах було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств), які очолили: внутрішніх справ – В. Винниченко (Українська соціал-демократична робітничка партія), фінансів – Х. Барановський (безпартійний, відомий кооперативний діяч), міжнародних справ – С. Єфремов (Українська партія соціалістів-федералістів), харчових справ – М. Стасюк (безпартійний), земельних справ – Б.Мартос (Українська соціал-демократична робітничка партія), військових справ – С. Петлюра (Українська соціал-демократична робітничка партія), юстиції – В. Садовський (Українська соціал-демократична робітничка партія). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом – генеральне писарство) на чолі з П. Христюком (Українська партія соціалістів-революціонерів)³⁶. Генеральний писар мав відповідати за стан внутрішнього справоведення³⁷.

Процес вдосконалення структури Генерального секретаріату та його діяльності розпочався відразу після створення. Початкова кількість секретарів становила 8 осіб, яка через декілька днів була збільшена до дев’яти. “Статут Генерального Секретаріату” передбачав 14 генеральних секретарств, але Тимчасовий уряд дозволив діяльність лише дев’яти. Згодом, відповідно до Тимчасової інструкції Генеральному секретаріатові Тимчасового

уряду від 4 серпня 1917 р., український виконавчий орган мав складатися з секретарств: а) внутрішніх справ; б) фінансів; в) хліборобства; г) освіти; д) торгу і промисловості; є) праці, а також секретаря по національних справах і генерального писаря. Крім цього, зазначалося в Інструкції, “при Генеральному Секретаріаті є для контролю його справ генеральний контрольор, що бере участь у засіданнях Генерального Секретаріату з правом рішачого голосу. З числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені з осіб, які не належать до української національності. При Секретаріаті по національних справах встановлюються три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найбільш численні національності України мали кожна свого представника в особі секретаря або одного із його товаришів”³⁸. Остаточний же склад Генерального секретаріату у грудні 1917 р. становив 18 осіб.

Перше засідання Генерального секретаріату відбулося вже 16 червня, “на якому обговорювались питання, що торкаються організації роботи Секретаріату”³⁹. В. Винниченко вказував, що очолюваний ним щойно створений виконавчий орган Центральної Ради не був міністерською інституцією в звичайному розумінні, “але це була рада міністрів для української свідомої організованої демократії. Це був уряд для тих, хто почував над собою примус законів духу, а не законів фізичної сили”. Відтак, додавав він, “Генеральний Секретаріат у тому періоді свого існування не мав ніякої влади, яку має звичайний уряд”⁴⁰. Невдовзі, 27 червня 1917 р., у своїй першій декларації Генеральний секретаріат заявив про себе як про виконавчий орган Центральної Ради і поставив собі за мету “перетворення моральної влади в публічно-правову, повномочну, з усіма властивими їй компетенціями, функціями і апаратами”⁴¹.

Спершу Генеральний секретаріат містився, за словами його голови, у “двох малесеньких закапелочках того ж самого Педагогічного Музею”, в яких перші українські урядовці не лише приймали чисельні делегації та здійснювали засідання, а й “самі переписували на машинках свої постанови, самі навіть підлогу підмітали, бо не було урядовців, ні писарів, ні навіть сторожа”⁴². Обставини dokonano вимагали розширення площі під розташування уряду, який врешті перебрався у винайнений на важких умовах “брудний, загіжений” готель “Савой”⁴³. І вже у вересні 1917 р. в пресі за підписами голови

Генерального секретаріату В.Винниченка та генерального писаря О.Лотоцького повідомлялося, що урядовці прийматимуть у цьому приміщенні всіх, “хто до їх має справи, в помешканні Генерального Секретаріату (Київ, Хрещатик, 38) щодня, крім свят, від 12 до 2 год. дня”⁴⁴.

Тим часом, наприкінці червня 1917 р. до Києва прибули представники Тимчасового уряду М. Терещенко та І. Церетелі. Владу в Петрограді непокоїла поведінка українців і для налаштування ситуації з намірами Києва у давню столицю прибули можновладці із столиці північної. А.Керенській, який невдовзі також прибув до Києва, у своїх спогадах назвав стиль ведення цих перемовин з боку російських політиків дуже “хитроумним”, зазначаючи, що Центральна Рада вимагала неможливого⁴⁵. Для Петрограду неможливим були поступки щодо українізації армії та можливості справжнього самоврядування України. Тимчасовий уряд зажадав від Центральної Ради поступок і домігся очікуваного. Уряд України, не маючи за собою реальної сили, пішов на поступки. Водночас з боку Тимчасового уряду було задоволено мінімальні, як згадував І. Церетелі, національні вимоги українського народу, висловлені Центральною Радою, і покладено край українській кризі ще до скликання Установчих зборів⁴⁶.

3 липня 1917 р. російський уряд своєю постановою офіційно затвердив Генеральний секретаріат як підпорядкований йому крайовий виконавчий орган Центральної Ради в Україні⁴⁷. Україну було визнано окремою територіально-адміністративною одиницею Російської республіки із своїм представницьким і виконавчим органом.

Того ж дня (3 липня 1917 р.) в своєму II Універсалі Центральна Рада повідомила народів: “Визначаючи що доля всіх народів Росії міцно зв’язана з загальними здобутками революції, ми рішуче ставимось проти замірів самовільного здійснення автономії України до Всеросійського Учредительного Зібрання”⁴⁸. Таким чином Тимчасовий уряд домігся своєї мети – юридичного та фінансово-економічного підпорядкування загальноросійській владі українського політичного керівництва і крайових виконавчих структур. То був окреслено певний крок відступу автономної України, політична поразка провідників Центральної Ради, зумовлена їхньою неспроможністю опанувати адміністративно-політичною і фінансово-економічною

ситуацією в поєднанні з автономістською хворобою відчуття неповноцінності державотворчих можливостей українства, а по суті справи самих себе.

Тим не менш, наслідки перемовин в Києві було помічено по той бік фронту Першої світової. Так, наприклад, 9 серпня 1917 р. австрійське відомство з питань цензури повідомляло Інформаційному відділу Головного армійського командування, “що всупереч спротиву Тимчасового уряду створено Кабінет Міністрів України під назвою “Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради””⁴⁹. До відома компетентних органів у Відні також доводилося про визнання новоствореного київського уряду делегацією Тимчасового уряду. При цьому віденські доповідачі, прагнучи визначити статус державного устрою тогочасної революційної Росії та місця в ньому України після прийняття II Універсалу, зазначили: “Відносини, що склалися таким чином між Україною та Росією, можна порівняти з відносинами між Угорщиною та Австрією”⁵⁰. З юридичної точки зору така аналогія була цілком допустимою, проте дійсний стан справ був набагато складнішим для Києва.

15 липня 1917 р. Комітет Центральної Ради своєю постановою затвердив оновлений склад Кабінету В. Винниченка. 16 (29) липня 1917 р., відповідно до домовленості з представниками Тимчасового уряду, Центральна Рада затвердила “Статут Вищого Управління Україною”, в якому діяльність Генерального секретаріату тимчасово визначалася наступними пунктами:

“§ 1. Найвищим крайовим органом управи на Україні є Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради, який формується Центральною Радою, відповідає перед нею і затверджується Тимчасовим Правительством.

§ 2. Формування Генерального Секретаріату Центральної Рада здійснює через свій Комітет.

§ 3. Центральна Рада затверджує Генеральний Секретаріату цілості, висловлюючи йому довір'я.

§ 4. В склад Генерального Секретаріату входить 14 генеральних секретарів, а саме секретарі в справах внутрішніх, фінансових, військових, харчових, земельних, юстиції, освіти, національних, торгу, промисловости, пошти й телеграфу, праці, доріг, генеральний контрольор і генеральний писар.

Примітка. При секретареві в національних справах назначаються три товариші секретаря — від великоросів, євреїв

і поляків. Товариші секретаря по ділам своєї нації мають право реферату й рішаю чого голосу в цих справах у Генеральнім Секретаріяті. Товариш секретаря в національних справах затверджується Комітетом Ради.

§ 5. Свою власть Генеральний Секретаріят здійснює через усі урядові органи на Україні.

§ 6. Всі урядові органи на Україні підлягають власти Генерального Секретаріату.

Примітка: Генеральний Секретаріят установлює, які органи, в яких випадках мають зноситися безпосередньо з Тимчасовим Правительством.

§ 7. Всі урядові посади на Україні, коли вони не виборні, заміщаються Генеральним Секретаріатом або підвладними йому органами.

§ 8. При Тимчасовім Правительстві має бути статс-секретар для справ України, якого призначає Тимчасове Правительство по згоді з Центральною Радою.

§ 9. Статс-секретар має пильнувати інтересів України в усій роботі Тимчасового Правительства і в разі потреби пересилає законопроекти через Генеральний Секретаріят на розгляд Центральної Ради.

§ 10. Генеральний Секретаріят передає на санкцію Тимчасового Правительства ті законопроекти, які розглянула й ухвалила Центральна Рада.

§ 11. Генеральний Секретаріят передає на затвердження Тимчасового Правительства тимчасові обрахунки видатків на потреби України, які розглянула і ухвалила Центральна Рада.

§ 12. Тими коштами, які надходять на рахунок Центральної Ради, розпоряджується Генеральний Секретаріят по бюджету, ухваленому Центральною Радою.

§ 13. Генеральний Секретаріят ті справи, які уважає найважнішими, передає на розгляд Центральної Ради.

§ 14. Діяльність Генерального Секретаріату, відповідального перед Центральною Радою, контролюється нею шляхом запитань по всім справам.

Примітка: порядок запитань має бути зазначений окремим наказом.

§ 15. В перервах поміж сесіями Центральної Ради Генеральний Секретаріят відповідає перед Комітетом Центральної Ради, який виконує всі її функції, окрім зазначеної в § 3-ім.

§ 16. Коли Генеральний Секретаріат не згоджується з постановою Комітету, в якій-будь справа, остання переноситься на розгляд Центральної Ради, яка скликається негайно.

§ 17. Коли центральна Рада висловлює недовір'я Генеральному Секретаріату, він подається у відставку.

§ 18. Всі акти Центральної Ради й Комітету контрасігнуються Генеральним Секретаріатом.

§ 19. Всі закони Тимчасового Правительства мають силу на Україні від дня проголошення їх у Крайовім Урядовім Вістнику на українській мові.

Примітка: в надзвичайних випадках Генеральний Секретаріат проголошує їх іншим способом.

§ 20. всі закони, адміністративні приписи й постанови, проголошені українською мовою, публікуються також і на мовах російській, єврейській і польській.

§ 21. У справах внутрішнього розпорядку роботи Генеральний Секретаріат виробляє свій наказ”⁵¹.

Щоправда, в такому вигляді ця “перша Конституція України” (як називав Статут М. Грушевський) проіснувала недовго. Після кривавих липневих подій в Петрограді ситуація змінилася, спад революційної хвилі та нахил вправо був очевидний. 4 серпня 1917 р. в Петрограді Тимчасовим урядом було вироблено “Інструкцію” для Генерального секретаріату. “Інструкція” визначала повноваження уряду автономної України та його правовий статус щодо загальноросійської влади, а саме:

“1. На час до вирішення справ про місцеве врядування Установчими Зборами по справах місцевого врядування Україною вищим органом Тимчасового уряду є Генеральний Секретаріат, которого призначає Тимчасовий уряд по пропозиціях Центральної Ради.

2. Уповноваження Генерального Секретаріату поширюються на губернії: Київську, Волинську, Подільську, Полтавську і Чернігівську, з виключенням Мглинського, Сурожського, Стародубського і Новозибківського повітів. Вони можуть бути поширені і на інші губернії чи частини їх, в тім разі як утворені в цих губерніях на основі постанови Тимчасового уряду земські інституції висловляться за бажаність такого поширення.

3. Генеральний Секретаріат складається з генеральних секретарів по відомствах: а) внутрішніх справ; б) фінансів; в) хліборобства; г) освіти; д) торгу і промисловости; є) праці,

а також секретаря по національних справах і генерального писаря. Крім цього, при Генеральному Секретаріаті є для контролю його справ генеральний контрольор, що бере участь у засіданнях Генерального Секретаріату з правом рішального голосу. З числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені з осіб, які не належать до української національності. При Секретаріаті по національних справах встановлюються три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найбільш численні національності України мали кожна свого представника в особі секретаря або одного із його товаришів.

4. Генеральний Секретаріат розглядає й подає на затвердження Тимчасового уряду проекти, що торкаються життя краю і його врядування. Проекти ці можуть бути перед поданням їх Тимчасовому уряду внесені на обговорення Центральної Ради.

5. Уповноваження Тимчасового уряду по справах місцевого управління, що входять у компетенцію поименованих у статті 3-ій відомств, здійснюються через генеральних секретарів. Докладніше визначення цих справ буде подане в особливому додаткові.

6. По всіх справах, зазначених у попередній статті, місцева влада краю звертається до Генерального Секретаріату, який після зносин з Тимчасовим урядом передає його розпорядження і накази місцевій владі.

7. Генеральний Секретаріат подає список кандидатів на урядові посади, обов'язки яких торкаються пунктів, зазначених в статті 5 справ.

8. Стосунки вищих державних установ і окремих громадських відомств з секретаріатом і окремими секретарями по належності, а також останні з вищими державними установами і відомствами робляться через особливого комісара України в Петрограді. Так само йдуть і законодавні пропозиції і проекти, які торкаються місцевих справ України, як також і заходи загальнодержавного значіння, які виникли в окремих відомствах або обговорені міжвідомственими і відомственими комісіями і вимагають через особливе відношення до України участі представника управління в зазначених комісіях.

9. В негайних і настирливих випадках вищі державні установи і відомства сповіщають про свої накази місцеву владу безпосередньо, сповіщаючи одночасно про ці накази секретаріат"⁵².

Отже де-юре українська національна влада опинялася в цілковитій залежності від загальноросійської влади. Ця Інструкція істотно обмежувала повноваження Генерального секретаріату як територіально (його юрисдикція поширювалася на п'ять губерній: Київську, Подільську, Полтавську, Волинську та Чернігівську), так і функціонально (замість 14 генеральних секретарів залишалось тільки 9). Крім того, Інструкція була одностороннім актом Тимчасового уряду, тобто видана без погодження з українською стороною і мала розпрядчо-вказівний характер з чітко вираженими ультимативними ознаками. Попри це, Центральна Рада погодилася з Інструкцією, хоча в своїй резолюції від 22 серпня й наголосила, що вона (Інструкція Тимчасового уряду) “цілком не відповідає потребам ні тільки українського народу, а й національних меншостей, які живуть на Україні”. Інструкція Тимчасового уряду була прямим запереченням принципів, на яких ґрунтувався Статут Вишого Управління Україною, затверджений Центральною Радою. Крім того, за нових політичних обставин виконавчий орган автономної України, як і його кошторис, мав бути затверджений Тимчасовим урядом в Петрограді і де-юре йому ж підпорядкованим, а отже українське крайове самоврядування (повносяжна автономія) відтоді перетворювалося на нічим не підкріплену ілюзію.

Оцінка документа з боку українського керівництва була майже суцільно негативною, такою, що породила гостру конфліктну ситуацію. Навіть через кілька років після цього голова делегації до Петрограду В.Винниченко з обуренням згадував: “Таким способом замість Конституції ми мали Інструкцію. Основним завданням цього кадетського твору було звести нанівець інститут окремої національної влади на Україні. Навіть саму ідею такої влади витерти з договрного акту.

Через це, насамперед, Генеральний Секретаріат було названо Генеральним Секретаріатом не Центральної Ради, не України, а Тимчасового Правительства... Джерело його повно важностей уже не є українська демократія, не з широких народніх мас він дістає силу, а від Тимчасового Правительства. Отже, виходячи з цього, всі права належали тільки Генеральному Секретаріатові. Центральна ж Рада мала бути при йому немов би якимсь дорадчим приватним органом...

Словом, уся Інструкція було ніщо инче, як ціничне, безсоромне й провокаційне ламання угоди 16 липня [за новим

стилем – П.Г.-Н.] й одверте бажання видерти з рук українства всі його революційні здобутки”⁵³.

Аналізуючи пункти Статуту, Д. Дорошенко відмітив, що “це був акт чисто політичного, декларативного значіння і що в ньому зовсім мало було звернуто уваги на те, як же практично, в житті, розвиватимуться нормовані цим актом відносини”⁵⁴. Зазначивши на тому, що в Статуті, перш за все, зовсім не було окреслено території, яка охоплювалася тогочасним політичним поняттям “Україна”, він справедливо вказав і на інші недоліки як документу, так і його авторів (а загалом – провідників Цетральної Ради): “Не було нічого сказано також про бюджет нової установи [Генерального секретаріату – П.Г.-Н.]. Не було ніяких конкретних вказівок, як, яким способом здійснюватиметься влада Ген[ерального] Секретаріату (§5) над урядовими органами, причім §6 явно позбавив Ген[еральний] Секр[етаріат] юрисдикції над губерніяльними комісарами, повітовими і т.д., бо вони були на той час виборні. Взагалі Статут був умисне або несвідомо зложений так, що практичне його здійснення було неясне і мусіло вести до різних непорозумінь.

Єсть підстави думати, що автори “Статуту” справі не здавали собі справи про його практичну непридатність. Вони взагалі мало задумувались над тим, що таке реальна влада, що таке ведення адміністрації її народного господарства. Вони мислили теоретичними категоріями і загальними поняттями, вони замкнулись в тісні рамки парламентського життя, думаючи, що можна регулювати життя краю при допомозі відозв, резолюцій і декларацій. І власне тому, що часи, які переживалися, були часами революції, коли події розвивалися гарячковим темпом, Ц[ентральна] Рада, прикована до вироблення формул і статутів, почала відставати від реального життя і тратити вплив в тих кругах, які ще недавно стояли за нею”⁵⁵.

За першою реакцією більшості Центральної Ради (передусім, фракції есерів) – відкинути інструкцію, поступово гору почала брати точка зору поміркованих соціал-демократів, уособлювана В.Винниченком. Вона ґрунтувалася на тому, що в момент, який може бути використаний реакцією проти революції, керуватися емоціями, а не тверезим розрахунком – не лише необачно, але й шкідливо, навіть злочинно. “Відкинувши інструкцію, ми зірвемо [угоду] з неукраїнською демократією, а без її підтримки трудно нам буде справитися з контрреволюцією, – доводив він

на сесії Української Центральної Ради. – В результаті: рости з не-українцями, розділ між самою українською демократією, сварки й може різня – а організаційної роботи не може бути. Говорять про заклик народу до рішучої боротьби. Та забувають на загальне воєнне положення. Для нас небажаний прорив фронту й поява німців. Спинитися тільки при організаційній роботі при розриві, нам не вдасться. Наш розрив зрозуміють народні маси по своєму, переходячи від слова до діла, а розвитку їх поступовання ми не хочемо передбачити. Тому треба виходити від розуму, а не від почування... Я передбачаю настрій в разі відкинення Інструкції: не буде Центральної Ради, а буде нелегальна організація. Зачнеться упадок, апатія. Не треба дозволити себе спровокувати!”⁵⁶.

У момент обговорення питання аргументи В.Винниченка переважили і, врешті, переміг саме його підхід, хоч і критики запропонованої фракцією УСДРП резолюції виявилось вдосталь, а есери та позапартійні депутати висували власні проекти резолюцій. У схваленому 9 серпня 1917 р. документі (за – 247, проти – 16, утрималось – 62) вказувалося на всі недоречності і неприйнятні моменти інструкції Тимчасового уряду (порушення угоди від 3 липня 1917 р., недовіра до української демократії, імперіалістичні тенденції російської буржуазії тощо). Центральна Рада визнала за необхідне подати на затвердження Тимчасового уряду 9 з 14 генеральних секретарів, означених в інструкції, а також доручити Малій Раді і Генеральному секретаріатові виробити статут, що визначав би відносини між Центральною Радою та її Генеральним секретаріатом⁵⁷.

Водночас ситуація з виробленням ставлення до інструкції спричинила і першу урядову кризу. Річ у тім, що В.Винниченко, на якого в ході обговорення Інструкції посипалися критичні стріли, як на голову делегації до Петрограду, заявив, що складає з себе повноваження керівника Генерального секретаріату незалежно від розгляду питання в Центральній Раді. На перший погляд, це був значною мірою імпульсивний крок ображеної людини. Однак істотніші причини кризи в Генеральному секретаріаті корінилися глибше. Так, Д. Дорошеко вбачав їх у амбіціях українських есерів. Критику останніми В.Винниченка і соціал-демократичної більшості він вважав несуттєвою, почасти надуманою. Від позицій соціал-демократів і есерів

дешо відрізнялася позиція есефів, одному з лідерів яких – Д.Дорошенку в ході консультацій було вирішено довірити керівництво Генеральним секретаріатом⁵⁸.

Д.Дорошенко вважав, що програму й тактику українства слід було базувати не на тимчасовій слабкості центрального уряду, не на боротьбі за рамки формальних взаємин з Петроградом, а на внутрішньому будівництві, на “націоналізації цілого суспільного життя на Україні. А до цього будівництва треба було притягти ...як найширші круги українського населення, в тім числі й землевласницькі, кріпко зв’язані з краєм, з його інтересами. Будувати нову Україну за допомогою лише тих, в значній мірі здекласованих кругів, що наповняли ряди членів Ц[ентральної] Ради, і на космополітичній “революційній демократії, що засідала там же яко “меншосте”, – він вважав – ...ледве чи здійснимим. Що ж до обкороєння території автономної України... нашим ділом було би налагодити життя у їй так, що вона, являючись осередком упорядкованого життя серед усе зростаючої всеросійської анархії, служила б аттракційною силою, яка дуже скоро притягла би решту українських територій і приєднала би їх до основного пня”⁵⁹.

Однак виголошена Д.Дорошенком в означеному дусі урядова програма не була сприйнята Центральною Радою, що майже вся складалася з лівих елементів. Відтак 18 серпня він остаточно відмовився від посади голови Генерального секретаріату, яку знов посів В.Винниченко. 21 серпня 1918 р. на засіданні Малої Ради він оголосив новий склад Секретаріату.

Слід зазначити, що через практичну непристосованість Статуту вищого управління Україною, під час формування Генерального секретаріату фракції Малої Ради здебільшого змушені були все ж дотримуватися положень інструкції Тимчасового уряду від 4 серпня 1917 р., а не статуту Генерального секретаріату. Спроби останнього розширити свої повноваження зводились до підготовки проекту нової інструкції, але потім було прийнято інше рішення – доручити кожному генеральному секретарю виробити інструкцію для свого секретаріату, котра мала стати доповненням і розвитком серпневої інструкції Тимчасового уряду (декларація Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 р.). Хоча 3 вересня 1917 р. Генеральний секретаріат й затвердив регламент своїх засідань, проте він доволі часто порушувався. У більшості випадків порядок денний попередньо

не готувався й не опрацьовувався, а виникав стихійно, тобто вже під час засідання, хід якого фіксувався спочатку в протоколах, а потім – у журналах, копії яких розсилалися всім генеральним секретарям. Не сприяла продуктивній роботі уряду й порушення дисципліни вищими посадовими особами.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у своїй декларації під титулом “Від Генерального Секретаріату України” ультимативно підпорядкував собі всі державні та адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою на теренах колишньої підросійської України: “Всім установам, інституціям, урядовим особам наказується всі накази та доручення Генерального Секретаріату виконувати точно і швидко”⁶⁰. Таким чином, колишні держслужбовці Тимчасового уряду на теренах України фактично автоматично оголошувалися службовцями, підпорядкованими Генеральному секретаріатові. При цьому цілком логічним стало те, що відповідне законодавство й нормативні акти щодо принципів роботи, прав і обов’язків державних та урядових службовців, які існували за часів Тимчасового уряду, за відсутності відповідних нововироблених Центральною Радою, набували офіційного визнання й урядовою та державною службою України. Згодом цей факт було узаконено відповідними актами.

7 листопада 1917 р. Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової Російської демократичної республіки⁶¹. Фактично ж, за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді, це клало початок нового етапу в історії України – руху до створення незалежної держави.

Після проголошення УНР для підвищення ефективності власної діяльності Генеральний секретаріат пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо).

В УНР була створена система центральних органів виконавчої влади (генеральні секретарства, а після проголошення державного суверенітету – народні міністерства). Їх організація розпочалась відразу після створення Генерального секретаріату, але тоді Тимчасовий уряд не передав їм у підпорядкування державні установи в межах України, а отже не дозволив перетворитись на

крайові органи галузевого управління. На динаміку створення відомств впливало також недостатнє фінансування, що заважало вирішенню організаційних і кадрових питань. Секретарства співпрацювали з фаховими українськими громадськими організаціями і створювали за їх допомогою відповідні відділи у своїй структурі.

Після падіння Тимчасового уряду українські секретарства отримали статус центральних органів виконавчої влади УНР і процес їх організації значно прискорився. Головною ланкою в їх структурі стали департаменти, які поділялись на відділи та столи. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд вирішував за допомогою централізації цього процесу, а також шляхом реквізицій. У міністерствах були створені нові департаменти, деякі – передані до інших відомств. Планувалося створити нове міністерство постачання і торгу, скасувати Генеральне писарство, уточнити структуру міністерств, уніфікувати штатні розклади, встановити єдині оклади співробітників.

22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас, згідно з рішенням Генерального секретаріату урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося “одночасно бути і членами Центральної Ради”, а також було визнано “принципiально небажаним, щоб генеральні секретарі і служачі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах”⁶².

За традиціями російського державотворення (з незначними революційними змінами у назвах та системі призначень, але без ґрунтовної зміни принципів організації праці та рутини справоведення) формувалася й структура урядових інституцій в УНР. До цього часу урядові структури існували більше номінально, аніж фактично. Про це свідчив і сам голова Генерального секретаріату В. Винниченко. 29 жовтня 1917 р. на VII сесії Центральної Ради він практично визнав бездіяльність генеральних секретарів в справі розбудови державної урядової та адміністративної служби, коли заявив, що “перші часи роботи Генерального Секретаріату пройшли на зміцнення самого Секретаріату в більш моральному смислі”, а очолюваний ним “Генеральний Секретаріат існував досі більш фіктивно, ніж реально, бо у нього не було майже жодних органів і апаратів.

Через те діяльність його не відзначалась широтою і помітністю, бо багато праці йшло на внутрішнє налагодження апарату”⁶³. Голова уряду нарікав на неготовність національної інтелігенції до урядової роботи та загальну кадрову кризу, відсутність грошей та підтримки з боку Тимчасового уряду Росії⁶⁴. Ще 2 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату урядовці визнали за необхідне якомога швидше скласти усіма секретарствами проекти своїх інструкцій, штатів та обрахунків. Втім, схоже, справа дуже повільно зрушувалась з місця, позаяк і за місяць (3 листопада) на засіданні уряду знов піднімалося питання інформування про наявні штати. Судячи з того, що 20 листопада 1917 р. канцелярія Генерального секретаріату розіслала до всіх інституцій листа з нагадуванням про необхідність розробки інструкцій для працівників і вироблення штатів секретарств⁶⁵, вочевидь ця проблема до кінця так і не була вирішена.

Намагаючись зробити роботу Ради народних міністрів в умовах війни дієвішою та ефективнішою, було істотно скорочено кількість урядових посад. Перманентні зміни режимів, перипетії революційної боротьби та бойові дії не могли негативно не позначитись на поточному діловодстві центральних установ. Тому у обмежених обсягах збереглись протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи Генеральних секретарств та Народних міністерств. На окрему увагу заслуговує стан діловодства на Південно-Західному та Румунському фронтах, що проходили на території України. Воно виявилось практично непідконтрольним українській владі. Ще 11 січня 1918 р. на вимогу О. Грушевського (брата М. Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах й збирання архівних документів з історії світової війни⁶⁶. У наказі було докладно розписано всі необхідні для цього види та категорії документів: *“Журнали військових дій, оперативні накази щодо військових подій оперативного, відчитного і розвідуючого характеру, відчити про санітарне становище військ, суточні та інші картографічні роботи, включаючи матеріали виборчих органів, необхідно здавати в архів”*⁶⁷.

Перевантаженість поточною роботою змусила Раду народних міністрів удатися до створення Малої Ради народних міністрів (до неї увійшли товариші народних міністрів). На цей допоміжний орган покладалося розв’язання другорядних справ. Намагаючись в умовах війни зробити роботу Ради народних

міністрів більш дієвою та ефективною, відбулося істотне скорочення урядових посад. 1 лютого 1918 р. Мала Рада надала надзвичайні повноваження Раді народних міністрів. Зокрема, без згоди Центральної Ради, уряд мав право підписувати міжнародні угоди на будь-яких умовах. Це рішення дозволило делегації УНР 8 лютого 1918 р. укласти військову конвенцію між УНР та Німеччиною й Австро-Угорщиною. Вона стала правовою основою для введення союзницьких військ в Україну.

Тут, згадуючи про Берестейській договір (9 лютого) та військову конвенцію (8 лютого), укладені делегацією УНР з Центральними державами, варто зауважити на факті, який певним чином змальовує стан службової дисципліни та владних повноважень різних державних структур УНР. Військовий міністр УНР О.Жуковський згадував, що ані члени українського уряду, ані голова Центральної Ради абсолютно не знали ані про умови військової конвенції, ані умов Берестейського договору, які підписали їхні представники: “Всі були здивовані тим, що нема ніяких відомостей про умови угоди що до помочі. Делегація наша ні одним словом необмовилась про ход переговорів. Таке відношення до діла не тільки не було зрозумілим, а навпаки наводило на різні міркування... Дуже засмученим був М.Грушевськ[ий]”⁶⁸.

На час проголошення самостійності УНР, Республіка все ще не мала своєї Конституції, а отже й чітко визначеного статусу вищих та інших урядовців. Щоправда наприкінці 1917 р. (10 грудня) було вироблено Проект Конституції УНР⁶⁹, проте його так і не було прийнято, а отже її положення так і не набули чинності. Утім, процес організації урядового і державного життя в Україні тривав і, хоча й повільно, але прогресував. Він продовжувався й після завершення “одісеї” керівних органів УНР до західних кордонів, повернення до Києва 9 березня 1918 р. Зокрема удосконалювалося структурування, здійснювались постійні кадрові зміни у Раді народних міністрів.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). У сформованих у березні практично заново міністерствах кожний товариш народного міністра мав власну канцелярію. При народному міністрі запроваджувалися ради міністра. Кожне міністерство, як пра-

вило, мало власну канцелярію і поділялося на департаменти (на чолі з директорами), а ті – на виділи та столи. При міністерствах існували окремі комісії та інші підрозділи спеціального призначення, відповідно до профілю та сфери діяльності цих урядових інституцій. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд намагався вирішувати централізовано, вдаючись іноді і до реквізицій потрібних засобів.

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів, скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної фігури, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР надавав уваги пошуку внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг вирішити проблему фінансування і за умов відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких однаково не вистачало. 26 березня 1918 р. Рада народних міністрів затвердила порядок роботи уряду УНР: “Пленарні засідання Ради Міністрів відбувати по понеділках, середах і п’ятницях. Засідання в п’ятницю присвячується обговоренню відповідей та інтерпеляцій Малої Ради. Щосуботи відбуваються засідання технічних комісій різних міністерств для попереднього обмірковування справ, що торкаються кількох відомств. Засідання починаються точно о 6-й год. вечора”⁷⁰.

Потреби життя вимагали певних перетворень у міністерствах, коригування напрямків їх діяльності. Так, наприклад, Секретарство міжнаціональних справ в грудні 1917 р. перетворилося на Секретарство міжнародних справ⁷¹, а в січні 1918 р. – на Народне міністерство закордонних справ. В грудні 1917 р. Секретарство міжнародних справ складалося з департаменту у справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка в свою чергу поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній та літературний. В штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. в його штатах працювали лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. в Міністерстві був департамент, який складався з п’яти відділів та політичної секції, передбачалося створення департаменту преси. Загалом, за тогочасним штатом, у Народному міністерстві закордонних справ мало працювати

166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 6 завідуючих відділами, 3 віце-директора, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів⁷². Слід зазначити, що проект організації Народного міністерства закордонних справ та його штати, подані на розгляд уряду 19 квітня 1918 р., так і не були затверджені.

Державними службовцями були також послы, консули та співробітники представництв за кордоном, діяльність яких мав визначати спеціальний Законопроект “Про посольства і місії УНР”. Голови таких представництв поділялися на 4 категорії: 1) послы або амбасадори; 2) посланники, повноважні міністри; 3) міністри-резиденти; 4) повірені в справах, що призначалися урядом за рекомендацією міністерства. Відповідно до зазначеного законопроекту, голови та всі співробітники посольств і місій не могли обіймати жодної іншої посади, бути членами правління будь-яких товариств, не мали права володіти нерухомим майном у країні перебування⁷³. Навесні 1918 р. було вироблено штати посольств та консульств УНР, які поділялися на три розряди. Посольство I-го розряду мало складатися з 9 службовців: посла, двох радників, двох старших секретарів, молодшого секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство II-го розряду – з 7 осіб: міністра-резидента, двох радників, секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство III-го розряду – з 3 службовців: повіреного в справах, секретаря та драгомана⁷⁴. Консульства та віце-консульства могли мати в штатах власне самих консула та віце-консула відповідно, а також секретаря та канцелярію⁷⁵. Втім процес формування Народного міністерства закордонних справ та дипломатичних місій за часів Центральної Ради так і не набув оптимальної ні чіткої структурної, ні законодавчо-нормативної основи .

Більш структуризованим виявилось, наприклад, Народне міністерство торгу і промисловості (за даними його Інформбюро від 6 квітня 1918 р. воно складалося з 10 департаментів⁷⁶).

Народне міністерство земельних справ (див. схему 1) складалося з: загальної канцелярії (4 відділи: загальних справ, персонального складу, фінансово-бюджетний, інформаційний); трьох департаментів: земельний департамент (4 відділи: адміністративний, підготовки земельної реформи,

управління держмайном, проведення земельної реформи), лісовий департамент (7 відділів: адміністративний, науково-педагогічний, лісокультурний, меліоративний, лісоохоронний, технічно-господарський, промислово-торговельний), сільськогосподарський департамент (7 відділів: агрономічної допомоги, сільськогосподарської освіти, досвідної справи, скотарства, ветеринарії, державного кіннозаводства, меліорації), а також з трьох автономних відділів: сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської статистики та сільськогосподарської економіки.

Народне міністерство фінансів УНР (схема 2), з осідком міністра і основного правління по вул. Олександрівській, 15 в Києві, набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія (вул. Олександрівська, 15); кредитова канцелярія (вул. Олександрівська, 15); департамент державної скарбниці (вул. Хрещатик, 38); залізничний департамент (Софійський майдан, Присутственні місця); департамент митних зборів (вул. Хрещатик, 8, а); департамент посередніх податків (вул. Золотоворітська, 6); департамент простих податків (Софійський площа, Присутственні місця); окремих корпус кордонної охорони (вул. Хрещатик, 1); дирекція ощадних кас (вул. Миколаївська, 4); державний банк (вул. Інститутська, 9)⁷⁷.

Посада Генерального писаря, яка спочатку входила до номенклатури Центральної Ради, після проголошення незалежності УНР з січня 1918 р. отримала статус генерального секретаря. Генеральний писар, як і в давні часи козацької Гетьманщини, зберігав у себе державну печатку та документи і засвідчував законність останніх. Посада існувала з 28 червня 1917 р. до 22 січня 1918 р. 21 серпня 1918 р. П. Христюка на посаді генерального писаря (державного писаря) змінив О. Лотоцький⁷⁸. При активній участі О. Лотоцького були прийняті основні положення про протокольну роботу і порядок організації засідань уряду, підготовлено “Декларацію Генерального секретаріату України”, яка заклала основи внутрішньої та зовнішньої політики уряду; йому доручалося також створити комісії по підготовці законопроекту про Українські Установчі збори тощо. Крім П. Христюка і О. Лотоцького обов’язки генерального писаря також виконував заступник генерального писаря І. Мірний. За активної участі писарів були прийняті основні положення про протокольну роботу і порядок організації засідань уряду,

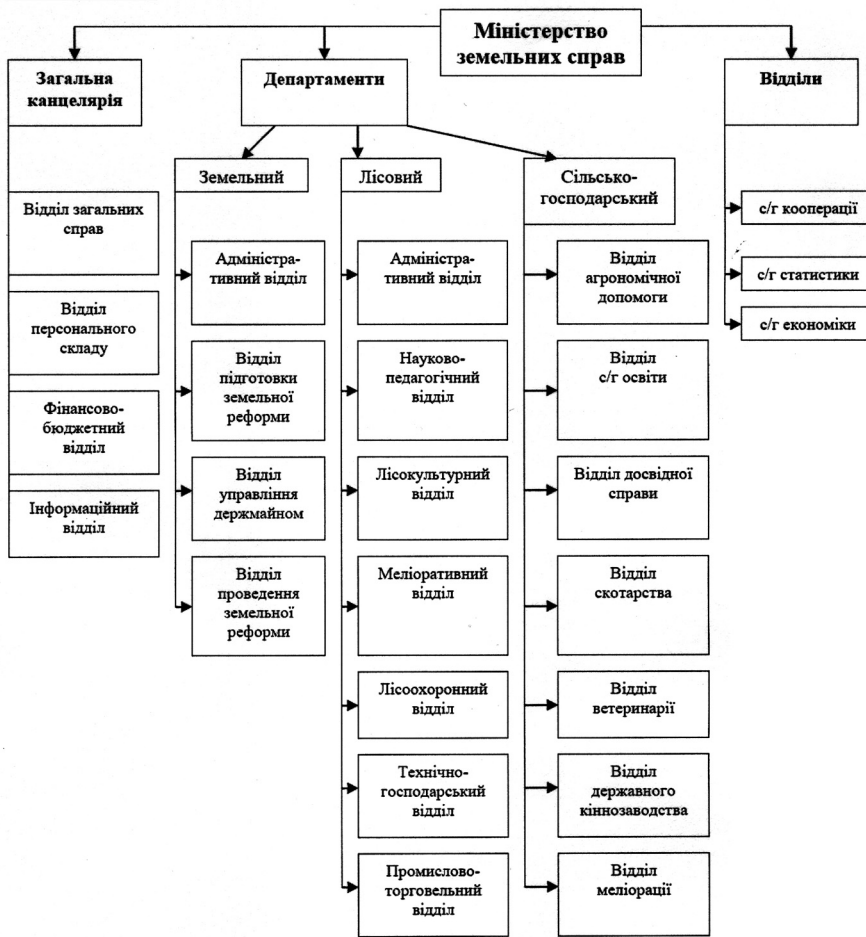


Схема 1. Організаційна структура Народного міністерства земельних справ УНР (квітень 1918 р.)



Схема 2. Організаційна структура Народного міністерства фінансів УНР (1918 р.)

підготовлено “Декларацію Генерального секретаріату України”, яка заклала основи внутрішньої та зовнішньої політики уряду. В січні 1918 р. посаду генерального писаря було перейменовано на державного писаря. Після реорганізації урядових структур Секретаріат генерального писаря отримав назву Міністерство генерального писаря. Зазначене міністерство не мало визначеного кола завдань, які потрібно було б вирішувати, та інститутів державної влади, діяльністю яких необхідно було б керувати. Затвердження законодавчих актів залишалось прерогативою представника законодавчої влади⁷⁹.

Враховуючи зазначені недоліки, у квітні 1918 р. було підготовлено законопроект “Про ліквідацію Міністерства Генерального Писаря”, в якому для керівництва справами Ради народних міністрів вводилась посада розпорядника, призначення на яку затверджувалося Центральною Радою. Зазначена посада була відповідною рівню директора департаменту міністерства, хоча розряд (клас) і зарплата були такі ж як у товариша міністра. Згідно з посадовими функціями розпорядник керував діловодством Ради народних міністрів, а також юридичним, редакційно-інформаційним та публікаційним відділами⁸⁰. Публікація законодавчих актів Центральної Ради, а також їх кодифікація покладалися на державного секретаря, якого обирала Центральна Рада. Апарат державного секретаря розмістився в готелі “Савой” на Хрещатику, 38.

Варто звернути увагу й на таку деталь. Деякі інституції починали діяти ще до того, як відповідним чином “легалізувалися”, уконституювалися. Так, посада генерального контролера існувала ще в першому складі Генерального секретаріату, тобто з червня 1917 р., однак лише 23 березня 1918 р. його канцелярія подала на розгляд Центральної Ради проект закону “Про тимчасову організацію державного контролю”. Апарат державного контролера зайняв приміщення на вул. Тимофіївській (тепер – М.Коцюбинського,12). У квітні 1918 р. державний контролер змінив адресу, переїхавши на Володимирську,10, у приміщення колишнього Селянського банку. Нині в цьому будинку розташовано центральний телеграф. Першим головним контролером у липні 1917 р. Центральна Рада призначила Мойсея Рафеса. Створення ж деяких інших інституцій, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще в жовтні 1917 р. Декларація Генерального секретаріату

передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея стала реалізуватися лише в останній місяць існування Центральної Ради, коли 31 березня 1918 р. до неї надійшов проект закону “Про вищу економічну раду УНР”.

За доби Центральної Ради службовців, які б створювали належні умови для роботи урядовців, не було. У приміщенні, де засідав уряд, не було меблів. Голова Генерального секретаріату сам змушений був перейматися закупівлею стільців та столів для засідань своїх колег тощо⁸¹. Через це, а також у зв’язку з браком місця для засідань секретарств, в січні 1918 р. основна частина уряду крім готелю “Савой” розмістилася у палаці київського генерал-губернатора на тогочасній вул. Інститутській, 40⁸². Голові Генерального секретаріату В. Винниченку в цьому палаці в якості приватного помешкання було віддано “цілий ряд невеликих кімнат, прикрашених різними картинами відомих артистів-малярів російських і українських”⁸³, які із зміною урядового складу зайняв голова Ради народних міністрів В. Голубович⁸⁴. Кімнати службового апарату (різних канцелярій і варті палацу) містилися на партері будинку (2 поверх), а урядовий секретаріат, роль якого учасник тих подій М. Ковалевський характеризував вже як свого роду “президіальне бюро”, розташувався у великій просторій кімнаті (на першому поверсі ліворуч від внутрішньої каплички⁸⁵).

Крім того, з метою “вирішення справ внутрішнього характеру і попереднього обмірковування і розроблення законопроектів для координації діяльності генеральних секретарств” 9 січня 1918 р. при уряді УНР було створено Малий секретаріат⁸⁶, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі, відповідно, було створено й його канцелярію, яка тимчасово розташувалася в будинку Народного міністерства харчових справ на Бібіковському бульварі, 18⁸⁷.

Документи свідчать, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділялись за розрядами: першим, другим, третім...⁸⁸ Фактично де-юре статус держслужбовців в УНР не був запроваджений, про їхню наявність свідчить сам факт ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення про їхню приналежність до певної держструктури.

Внутрішній склад та посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії Мініс-

терства фінансів УНР. Структура знаходилася безпосередньо при міністрові і, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність всіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ та паперів по департаментах, а також виконання розпоряджень міністра та справ, що не належали до жодного з департаментів, або тих, що міністр залишав для власного розгляду і вирішення. Загальна канцелярія перебувала під головуванням міністра фінансів, а її директор мав "ті ж права і обов'язки, які належать кожному Директору Департаменту"⁸⁹. До особового складу Загальної канцелярії входили: директор, віце-директор, завідувачі відділами, вчений секретар, секретар міністра фінансів, урядовці для окремих доручень, бібліотекар, перекладач, бухгалтер, діловоди, помічники діловодів та урядовці за штатом. Підрозділи Загальної канцелярії складали 4 виділи: 1) особового складу; 2) фінансово-адміністративний (секретарський); 3) фінансово-економічний (інформаційний); 4) господарчий⁹⁰.

Український Державний банк, установлений відповідним законом від 9 грудня 1917 р. шляхом номінального перетворення Київської контори російського Государственного банку та аналогічну центральну українську банківську установу, тимчасово керуватися статутом того ж таки колишнього російського Госбанка. Він же перебрав на себе всі функції Київської контори Українського Державного банку. За нормами російського законодавства він провадив і свою діяльність. Усі місцеві установи колишнього російського Госбанка, що знаходилися на території Української Народної Республіки були оголошені відділами Українського Державного банку⁹¹. Усі вони також тимчасово користувалися статутом, розписом посад та ставками заробітних плат, які було встановлено для колишнього російського Державного банку⁹².

Заробітна платня урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату (початково ще Генеральним регламентом колегій та "Табелью о рангах" (1722 р.), коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувались по 14 класах або рангах, а кожен з них поділявся на чини військові, цивільні (статські) та придворні. Табелем було закріплено виокремлення військової служби від цивільної та

придворної, запроваджено ієрархію особливого типу всередині кожної з них водночас прирівнюючи відповідні однотипні чини різних галузей управління одне до одного⁹³. Табель залишався незмінним в своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12)⁹⁴.

Рівень заробітної платні тогочасних державних службовців (урядовців) різних класів та пенсійних розрядів, а також штатну комплектацію урядових підрозділів УНР можна простежити на прикладі, скажімо, Департаменту митних зборів, що розташовувався в Києві по вул. Хрещатик, 8-а, а остаточно був сформований лише наприкінці квітня 1918 року⁹⁵. В департаменті за штатом мало працювати 60 осіб, а саме: директор (IV класа посади, II пенсійний розряд, зарплатня – 10 тис. 800 крб.), віце-директор (V класа посади, I ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 9 тис. крб.), чотири начальники відділів (VI класа посади, II ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб. кожному), два ревізори (VI класа посади, II ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб. кожному), вісім діловодів, секретар та архітектор (усі VII класи посади, IV пенсійного розряду, зарплатня – 5 тис. 400 крб. кожному), тринадцять помічників діловодів, архіваріус та два перекладачі (усі VIII класи посади, V пенсійного розряду, зарплатня – 4 тис. 500 крб. кожному), а також канцелярських урядовців: вісім – першого рангу (усі IX класи посади, VII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. 600 крб. кожному), десять – другого рангу (усі X класи посади, VIII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. крб. кожному), вісім – третього рангу (усі XII класи посади, IX пенсійного розряду, зарплатня – 2 тис. 400 крб. кожному)⁹⁶. Загалом утримання штату департаменту мало обійтися державній скарбниці в 283 тис. крб. на місяць, з яких: 267 тис. крб. складала заробітна платня урядовців, 10 тис. крб. – канцелярські і господарські видатки та 6 тис. крб. – платня охоронцям та кур'єрам⁹⁷.

Однак департамент був укомплектований менше, ніж на 30%, позаяк, згідно “списку співробітників Департаменту митних зборів Міністерства фінансів” фактично у ньому працювало лише 28 осіб⁹⁸. Приблизно таке становище було чи не у всіх урядових підрозділах і приклад митного департаменту є не лише показовим щодо кадрових проблем уряду УНР, але й, на жаль, не найгіршим у цьому плані. Крім того, розмір зарплатні державних

службовців залежав також і від класифікації місцевості, в якій їм доводилося працювати: до I класи належали міста Київ, Харків та Одеса; до II класи – губерніальні й рівні їм повітові міста; до III класи – решта міст країни⁹⁹.

При міністерствах існували й внутрішні ради, які займалися розробкою пропозицій щодо внутрішнього життя своїх урядових інституцій. Так, наприклад, рада при Департаменті митних зборів у квітні 1918 р., аналізуючи систему оплати праці митників у царській Росії, яка дісталася в спадок УНР, зазначала, що складалася вона з основної та додаткової частини, а також з відсоткового додатку на дорожнечу і з особисто наданих деяким урядовцям додаткових грошей замість тих “штрафних” різних назв, котрі з 1 січня 1913 р. надходили до держскарбниці, з добових для окремих місцевостей привілеїв (надбавок) за обставинами та особисто наданих певним службовцям службовим привілеїв*. Усі ці види платні за службу для всіх митних урядовців, а особливо для тих, що займали нижчі посади, вважали члени ради при Департаменті митних зборів, “в загальній своїй складності були сумою настільки невеликою, що як тільки не давали умерти з голоду і то лиш при умові ріжних побочних зарібків, котрі добували урядовці в 1917 році завдяки значному скороченню праці у митницях і можливості таким чином мати вільний час”¹⁰⁰.

Недоліки, що були присутніми за урядування соціал-демократа В. Винниченка, залишилися й за уряду соціаліста-революціонера В. Голубовича. Внутрішню ситуацію, яка аж ніяк не сприяла державотворчій роботі в урядових міністерствах і неухильно підривала авторитет української влади, яскраво змалював С. Шелухин, який згадував: “З 1917 р. ми мали дуже багато “міністерських кабінетів”, а в них повно “міністрів”, які лише самі себе вважали справжніми міністрами, бо за таких їх ніхто з людей серйозних не вважав. Майже ніхто з них не мав для міністерської роботи ні знання, ні якоїсь підготовки, бо досить було зарозумілості, амбітності й приналежності до партії. На

* Платня за службу молодшого митного урядовця в Росії на 1917 р. складала від 1 тис. 680 руб. до 2 тис. 200 руб. на рік. 1 листопада 1917 р. більшовицька Рада народних комісарів РСФРР підвищила заробіток молодшого співробітника митної установи до 3 тис. 330 руб. на рік [ЦДАВО України. – Ф. 2199. – Оп. 3. – Спр. 11. – Арк. 9].

лихо України все треба було заводити наново, все вимагало конструктивності й організаторського уміння. Ділового апарату в цих міністрів ще не було, а підібрати потрібних робітників та організувати його майже ніхто з цих міністрів не вмів, бо шукав лише однопартійців і сам не мав поняття ні про апарат, ні про його функції. Єдиним службовим цензом на посаду міністра вважалася приналежність до партії, переважно до соціалістичної”¹⁰¹. У своєму щоденникові В. Вернадський майже повторює за С. Шелухиним: “В [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре оплачуваного чиновництва – єдина гідність якого – знання укр[аїнської] мо[ви]”¹⁰².

Психологічний портрет вищого державного керівництва України часів Центральної Ради філософськи описав один з провідників вітчизняної соціалістичної думки М. Шаповал: “Українство бентежилось, метушилось, не знало, що робити з проблемою “соціальної революції”, проблемою “самостійности”, цукроварнями, фінансами, військом, федерацією і т. д.”¹⁰³.

Перш за все плідній роботі заважала кадрова проблема. Штатне укомплектування підрозділів міністерств так і не набуло оптимального вигляду. Підбір працівників за соціальним походженням та партійною належністю викинув за межі державотворчої роботи досвідчених у таких справах працівників середньої ланки. Не було вжито заходів й до реформування системи праці у департаментах, через відсутність коштів заробітна платня урядових службовців не відповідала потребам часу, а отже не сприяла притоку фахівців до урядових структур. Непродумана кадрова політика призводила до того, що в органах виконавчої влади не було досвідчених професійно підготовлених державних службовців.

Після практичної відмови від будівництва національної армії та усунення від служби кваліфікованих, але “соціалістично несвідомих”, державних та інших службовців, до числа незадоволених політикою Центральної Ради потрапив й численний прошарок цивільних і військових службовців. “Техніки, інженери, промисловці, дідичі, управителі культурних маєтків, всі інтелігентські сили, цілий вихований літами апарат новочасної суспільности, що міг би одиноко вирвати край з руїни, загнано в кут”, – справедливо зазначалося на Всеукраїнському з’їзді хліборобів-демократів¹⁰⁴. Причину такого становища слід шукати

у свідомості тогочасних керівників України, які як згадував колишній губерніяльний комісар Чернігівщини Д. Дорошенко, не могли мислити поза соціал-революційними категоріями, які “змалку виховані були в поняттях, ворожих до державного ладу взагалі”¹⁰⁵. Він задавався риторичним питанням: “Коли в очах голови українського уряду Винниченка всі урядовці, які б вони не були, ліберальні чи реакційні (в данім разі мова ішла про двох юристів-кадетів), “були найгіршими, найшкодливішими людьми”, до яких він “раз-у-раз почував огиду й ворожість”, то як взагалі такі люди могли ставитись до цього службового апарату на Україні? Та ці люди взагалі не уявляли собі своєї ролі поза трибуною Ц[ентральної] Ради, де вони складали декларації, заяви, спорились, полемізували. Засідаючи в своїх кабінетах, генеральні секретарі приймали весь вільний од високої політики час різних прохачів, які вимагали від них “абсолютно неможливого, вимагали такого, якого нігде ніколи в звичайних урядів не вимагається (наприклад, щоб Генеральний Секретаріат наказав жінці прохача не зраджувати його й покинути своїх коханців”, але не мали, наприклад, часу, щоб вислухати губерніяльного комісара, який приїхав спеціально у дуже важній і пильній справі. Вони попадали, як самі признавались, в досить трагічне становище, бо не знали, що мали робити і з чого почати. Очевидно уявляли, що доведеться викинути весь старий урядницький апарат до останнього канцеляриста включно (див. міркування Винниченка про те, де взяти “десятки тисяч служаших”...¹⁰⁶), і покладали одинокую надію на “народ”, мовляв, “народ дасть і утворить усе. Інтелігентні сили самі знайдуться”¹⁰⁷. В підсумку неспроможність уряду УНР налагодити в Республіці апарат влади та механізм втілення в життя власних рішень сприяла виникненню в державі системної управлінської кризи.

У березні 1918 р. Рада народних міністрів розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної фігури, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР приділяв увагу пошуку внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг вирішити проблему фінансування і в умовах

відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких не вистачало. Навесні 1918 р. виявились перші конкретні спроби реформ способу організації державно-урядової служби, що дісталася УНР у спадок від царату та республіканської Росії. Так, наприклад, в квітні 1918 р. народний міністр фінансів УНР П. Климович запропонував ліквідувати розподіли утримання, “а натомість встановити для всіх служачих основні оклади платні без усякого поділу та удержань на пенсію; пенсійні внески робляться за рахунок прибутків ощадних кас. З осіб, яким по роспису не належить казньонне помешкання, а в дійсности вони все ж будуть жити у таких помешканнях, – повинно що-місяця при видачі платні утримувати $\frac{1}{5}$ частину основної річної платні. Особам же, яким належить казньонне помешкання, але за браком таких помешкань у казньонних або найнятих будинках – ці особи не можуть скористуватись помешканням, їм досить додатково виплачувати що-місяця при видачі платні ? річної платні”¹⁰⁸. Міністр пропонував урядові також зменшити поділ службовців на розряди до двох по будь-якій категорії. Що ж стосувалося поділу посад на класи та пенсійні розряди, то ним пропонувалося залишити їх без змін до часу, поки не буде вироблено нового пенсійного статуту, але, при цьому, підвищити деякі посади в поділі по класифікації¹⁰⁹. Зазначений вище проект “Роспису посад по Діреції Державних ощадних кас УНР та її місцевих установ” так і не було ухвалено урядом УНР, а згодом, уже за гетьманату П. Скоропадського, його знову було направлено на розгляд Ради міністрів¹¹⁰.

То була чи не єдина спроба хоча-б часткової реорганізації застарілої структури побудови державних і урядових органів, що дісталася Україні ще з часів царату. Загальний підсумок невдалої спроби хоча б часткового реформування системи комплектування і оплати праці однієї з найважливіших державних установ свідчить про неготовність керівництва УНР здійснити кардинальні перетворення в галузі державного управління і створення державної системи на принципово нових адміністративних засадах.

Правове регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади УНР здійснювалось на підставі III та IV Універсалів Центральної Ради та затверджених нею урядових декларацій. Однак ці документи містили багато узагальнень й чітко не

визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду. Більше того, до останнього дня існування “першої” УНР Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акту, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою (Центральною Радою) та вищою виконавчою (Генеральним секретаріатом / Радою народних міністрів) владами. Звісно, це ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади.

Підготовку адміністративної реформи було перервано гетьманським державним переворотом. Не було прийнято закон про уряд УНР, тобто основний документ, який мав визначити його структуру, чітко окреслити компетенцію, регламентувати взаємовідносини із законодавчим органом. Не були затверджені положення про окремі народні міністерства, не закінчено роботу над їх структурою та штатними розкладами, не вирішена проблема фінансування. Але створення й функціонування в УНР системи центральних органів виконавчої влади та перші результати їх діяльності були важливим кроком на шляху утвердження національної державності.

* * *

Розпочаті в 1917 р. процеси демократизації, торкнулися всіх ешелонів влади. В березні 1917 р. були зроблені рішучі кроки щодо масової ліквідації колишніх місцевих управ. Замість старих волосних управ утворювалися волосні та сільські виконавчі громадські комітети – органи Тимчасового уряду. Тимчасовий уряд прагнув зберегти у волосних виконкомах вплив буржуазії та ліберальних поміщиків. 20 березня він розіслав циркуляр, згідно з яким пропонувалось утворювати волосні виконавчі громадські комітети під керівництвом і наглядом комісарів уряду, а до їх складу залучати “місцевих землевласників і усі інтелігентні сили села”. З волосними та сільськими громадськими комітетами співробітничали також меншовики та есери.

Про характер місцевих органів Тимчасового уряду свідчить соціальний склад *губерніальних і повітових комісарів*. Уже в перші дні Лютневої революції повсталі маси вигнали царських губернаторів, багато з них були заарештовані. Тимчасовий уряд видав 4 березня з цього приводу постанову, згідно з

якою губернатори та віце-губернатори усувалися з посад, а їх обов'язки покладалися на голів губернських земських управ – губерніяльних комісарів. Обов'язки повітових справників цією ж постановою було покладено на повітових комісарів – голів повітових земських управ. Голів земських управ було обрано до революції на основі антидемократичного царського закону. За своєю соціальною суттю вони в основному були обуржуазними поміщиками. Більшість комісарів належала до октябристів і кадетів. Вони у значній частині зберігали на місцях старий державний апарат і його діячів, за винятком найбільш скомпрометованих прибічників царизму. Проросійські губерніяльні та повітові комісари вживали всіх заходів, щоб припинити дальший розвиток революції та демократії, не допустити розширення національно-визвольного руху. Про це свідчать, наприклад, численні донесення губерніяльних і повітових комісарів в Україні Тимчасовому уряду, міністерству внутрішніх справ та іншим органам центральної влади.

Разом з тим у травні–червні 1917 р. свої претензії на владу на місцях в Україні, поряд з вже існуючими вищезазначеними органами Тимчасового уряду, заявили також й Центральна Рада (з огляду на процес створення Генерального секретаріату як її виконавчого органу) та Ради: міські, селищні, містечкові й рудничі, які опиралися на силу робітників, солдатів, частину середніх міських верств і селянства, незадоволених політикою Тимчасового уряду Росії. Обидва ці органи, якщо відкинути специфіку тих чи інших місцевостей України, в рівній мірі могли претендувати на владу. І Ради, і Центральна Рада могли взяти владу або внаслідок розумного компромісу, або внаслідок боротьби між собою, відтиснувши при цьому від влади органи Тимчасового уряду на місцях. При цьому, слід зауважити, що за вплив в Радах боролися не лише більшовики, російські есери і меншовики, а також і представники українських соціалістичних робітничих організацій, національних партій тощо. Щоправда більшовики цілеспрямовано проводили роботу з більшовизації Рад. Їхня тактика полягала в тому, щоб піддати Ради подвійному тиску: знизу – через маси шляхом відкликання депутатів, перевиборів, критики тих рішень і дій, що суперечили інтересам трудящих; з іншого боку – з середини – діями своїх (більшовицьких) фракцій в Радах¹¹¹.

На першому етапі революційних подій за владу по всій

Україні боролися дуже різні організації й установи: громадянські виконавчі комітети, комісари Тимчасового уряду, Ради, міські думи, земські управи тощо. Бувало так, що в окремих місцевостях панувало безвладдя, в інших двовладдя чи тривладдя, а почасти й багатовладдя. При цьому таке становище постійно змінювалося. Навесні 1917 р. найбільш реальними претендентами на владу на місцях були: громадські виконкоми, комісари Тимчасового уряду та Ради. Центральна Рада ще не могла істотно втрутитися у цю боротьбу. З часом громадські виконкоми втратили свій вплив, але поступово набирала вплив Центральна Рада. Відтак починаючи з кінця літа – початку осені 1917 р. в місцевостях України встановилося фактичне тривладдя, коли боротьба за владу на місцях точилася між трьома силами: комісарами Тимчасового уряду, Радами та Центральною Радою. При цьому в різних регіонах їхні впливи, відповідно, також були різними.

Процес формування системи місцевих органів державного управління в Україні Центральною Радою можна поділити на три етапи, які безпосередньо пов'язані з перебігом набуття Україною державності: I – автономістський (15 червня – 7 листопада 1917 р.); II – федералістський (7 листопада 1917 р. – 9 січня 1918 р.); III – самостійницький (9 січня – 29 квітня 1918 р.).

Впродовж першого (автономістського) періоду (15 червня – 7 листопада 1917 р.) Центральна Рада та Генеральний секретаріат накреслили загальні принципи своєї політики щодо цих органів, обравши еволюційний шлях реорганізації системи місцевих органів державного управління. В I Універсалі з цього приводу зазначалося таке: “Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталась у руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам провести широку, дужу організацію та освіднення народу, й тоді перевибрати адміністрацію”¹¹². Отже, пріоритетна роль відводилася органам місцевого самоврядування як втіленню ідеї дійсного народовладдя, яким необхідно було делегувати владу на місцях. Інші установи передбачалося реформувати шляхом демократизації й українізації та підпорядкувати їх Генеральному секретаріатові. Її загальні принципи вперше окреслив ще до утворення УНР М. Грушевський, який розробив таку схему:

“Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору народнього!”.

Між тим реально міста, містечка і села України були залишені сам на сам як із своїми соціально-економічними проблемами, так і в питанні організації влади. Ось як змальовує владне становище в провінції влітку 1917 р. тогочасний мешканець Катеринослава З.Арбатов: “Про провінцію ніхто не турбувався. Всі ці маленькі повітові Олександрівськи, Павлогради та Бахмути жили своїм окремих життям; якимось по своєму перероблювали життєві форми на новий революційний лад; забуті центром, полишені авторитетною і певною владою повіти швидко котилися до найстрашнішої анархії. Усілякий повіт, кожна волость створювали для себе окремі їм вигідні закони”¹¹³.

Наприкінці липня 1917 р. губерніяльні комісари України, перед від’їздом до Петербургу на Всеросійський з’їзд губерніяльних комісарів, зібралися на свій з’їзд в Києві задля обміркування справи “про реформу місцевого самоврядування і про відносини між органом цього самоврядування – Генеральним Секретаріатом – та місцевими комісарами”¹¹⁴. Учасники з’їзду прийняли постанову, в якій зазначили що:

“а) Губерніяльні комісари, у всіх питаннях що до керування губернією підлягають Генеральному Секретаріатові, який має в межах України всю повноту влади на основі згоди Центральної Української Ради з Тимчасовим Правительством;

б) Губерніяльні комісари, опіраючись на місцеві організації революційної демократії, в інтересах затвердження і поширення революційних придбань, мають всю повноту революційної влади в межах губернії;

в) Губерніяльні комісари зносяться лише з Генеральним Секретаріатом, а повітові комісари лише з губерніяльним комісаром”¹¹⁵.

Попри таку резолюцію, губерніяльні комісари на теренах України все ще були дезорганізовані, чому немалою мірою сприяла й антипатія до діяльності Центральної Ради з боку Тимчасового уряду. Так, наприклад, в телеграмі управляючого Міністерством внутрішніх справ Тимчасового уряду комісарам було наказано проводити рішучу боротьбу проти усілякої анархії та контрреволюції, але при цьому також наголошувалося, що губерніяльний комісар “являючись перш усього представником

власти Центрального [Петроградського] Уряду і повинен додержуватись вказівок Тимчасового Уряду і провадити його політику, не допускаючи ніяких збочень од неї на користь яких би то не було місцевих, або партійних впливів”¹¹⁶. Таке трактування позицій губернціальних комісарів, зрозуміло, викликало занепокоєння як Центральної Ради, так і її виконавчого органу. В зв’язку з цим 29 серпня 1917 р. голова Генерального секретаріату і, водночас, генеральний секретар внутрішніх справ В. Винниченко надіслав до всіх губернціальних і повітових комісарів України обіжник, в якому намагався нівелювати негативні наслідки подібних телеграм російського уряду щодо української влади, зазначаючи: “Не відступаючи в цілому від вивопнювання распоряджень Управляющего Министерством справ внутрішніх, Комісари України, як Губернські так і Повітові, мають прийняти до відома, що слова про місцеві впливи треба приймати в вузькому, чисто місцево-провінціальному розумінню. Щож торкається впливу і законних распоряджень Генерального Секретаріату Центральної Ради, то вони обов’язкові для всіх Комісарів України, як інституції, признаної Тимчасовим Урядом вищим краєвим органом, який працює в контактї з Тимчасовим Урядом”¹¹⁷.

Лише 1 листопада в усі губернії України, місцеві Ради, армійські комітети було розіслано телеграми голови Генерального секретаріату В. Винниченка про перехід усієї влади до Центральної Ради із зобов’язанням їх виконувати накази тільки Генерального секретаріату. Фактично ж створення системи українських органів місцевої влади розпочалося під час другого (федералістського) етапу після проголошення УНР (7 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.). Партії урядової коаліції розглядали період після падіння Тимчасового уряду як продовження буржуазно-демократичної революції, а їхні програми не передбачали зламу старого адміністративного апарату на цьому етапі. Тому уряд УНР вважав за можливе пристосувати до нових умов місцеві органи, які діяли в Росії після Лютневої революції. Генеральні секретарства, місцеві органи яких мали здійснювати виконавчу владу або реалізовувати економічну політику уряду в регіонах, пішли шляхом підпорядкування собі відповідних установ. У III Універсалі також йшлося про проблеми місцевого самоврядування: “Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав

місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях”¹¹⁸. Універсал зобов’язав “правительство додати до помочі місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, вибраних з місцевих людей”¹¹⁹, тобто з’явилася, точніше – легалізувалася, ще одна ланка, оскільки Ради не припиняли своєї діяльності. Справді, їх не можна було ігнорувати, і IV Універсал визнав цей факт, але безпосередньо “не вписав” їх в існуючу структуру місцевих органів. Генеральне секретарство внутрішніх справ на місцях представляли губерніальні та повітові комісари, місцеве самоврядування – земства та міські думи. Продовжували працювати й інші установи, створені ще за часів царату та Тимчасового уряду.

Основний тягар на селі ліг на земельні комітети, утворені Тимчасовим урядом. Центральна Рада визнала їх існування законним. У своїй діяльності протягом 1917–1918 рр. вони керувалися Універсалами, Тимчасовим земельним законом Центральної Ради, відповідними рішеннями Генерального секретаріату і Генерального секретарства земельних справ, а також циркулярами губерніальних, повітових земельних управ та постановами з’їздів земельних комітетів і рад селянських депутатів. З іншого боку, земельні комітети втручалися в муніципальне землеволодіння та землекористування. Цим вони значною мірою обмежували муніципальну фінансово-господарську активність.

Уряд УНР проводив політику демократизації й українізації місцевих органів. Він покладав великі надії на демократичні принципи побудови органів місцевого самоврядування, земельних і продовольчих комітетів, розглядаючи їх як готовий апарат для реалізації власної політики на місцях. Але органи місцевого самоврядування не стали реальною підтримкою уряду через переважання в їх складі представників російських політичних партій, вороже налаштованих до української державності. Демократизація стосовно місцевої адміністрації повинна була реалізуватися через залучення до співпраці представників громадсько-політичних організацій. Однак загострення політичного протистояння, низка невирішених проблем (кадрового забезпечення посад керівників комісаріатів, фінансування тощо) перекреслило ці наміри. Центральні відомства, чій установи були оптимально організовані для

виконання покладених на них фахово-технічних функцій (шляхів, пошт і телеграфу, контролю), обрали шлях створення у своїх інституціях міцних профспілкових організацій з тим, щоб мати додаткові важелі впливу на стару адміністрацію.

Українізація місцевих органів виявилася у підпорядкуванні установ уряду УНР, призначенні на посади керівників осіб, які б підтримували політику національного державотворення. Також з цією метою призначалися комісари з широкими повноваженнями, які здійснювали політичний нагляд за адміністрацією, розпочалося переведення діловодства на українську мову. Але різка поляризація суспільних сил як наслідок збройної боротьби з більшовиками та загальна слабкість владних інститутів УНР звели нанівець зусилля уряду розбудувати дієву систему своїх місцевих органів шляхом їх демократизації та українізації. Демократизація здійснювалася шляхом залучення до співпраці з урядовими установами представників громадсько-політичних організацій та за допомогою створення при установах профспілкових організацій з метою контролю за старою адміністрацією. Але в умовах дестабілізації суспільства цей підхід не дав бажаних наслідків.

Як бачимо, Центральна Рада намагалася об'єднати два фактора. З одного боку, переважає ідея надання органам місцевого самоврядування широких прав і повноважень, а з другого – визначення меж цих повноважень з покладенням керівництва всією системою самоврядування в масштабах країни на Генеральне секретарство внутрішніх справ. Та не тільки й не стільки саме ця, до певної міри теоретична дилема, заважала нормальному формуванню місцевої адміністрації й самоврядуванню. Були й інші. Так, наприклад, невизначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади. Поряд з органами місцевого самоврядування, більшість з яких перейшла в спадщину ще від Російської держави, діяли губернiальні та повітові комісари Центральної Ради та згадані в III Універсалі “органи революційної демократії”. Всі вони функціонували на власний розсуд без механізму взаємодії й точного розмежування “сфер впливу”. Навпаки – деякі найважливіші питання взагалі вилучалися з їх компетенції, що в свою чергу призводило до утворення нових органів.

Крім того, органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали ані коштів, ані належних

законних механізмів, ані силових можливостей для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя. Все це ускладнювалося відсутністю належної правової бази, адже законодавство в цій сфері обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральної Ради та деклараціях її Генерального секретаріату. Правовий статус комісарів Центральної Ради фактично визначався положенням, прийнятим ще Тимчасовим урядом для своїх представників. Місцева державна адміністрація в УНР в особі губерніяльних та повітових комісарів працювала неефективно і не могла реально впливати на ситуацію в регіонах. Діяльність офіційних органів місцевого державного управління ускладнювалася паралельним функціонуванням недержавних структур, які претендували на виконання владних функцій: селянських спілок, революційних комітетів, комітетів порятунку революції тощо. Важливим чинником політичної боротьби в Україні були й міські Думи. Суперечливість їх позиції полягала у тому, що вони орієнтувалися водночас на російські законоположення і, визнаючи Центральну Раду, чекали змін щодо розвитку національної системи місцевого самоврядування. Водночас Центральна Рада, обмежуючись створенням теоретичної моделі територіального устрою України, не впровадила жодного з актів, які б зміцнили систему міського самоврядування. Щоправда в Україні розроблявся закон про утворення нових органів влади на місцях, однак робота над цим проектом лише починалася та так і не набула завершення.

Ситуацію ускладнювала й апатія київської влади до проблем місцевої влади. “Ніхто з ген[еральних] секретарів не показувався поза Києвом, хоч про це й робилися ухвали Ген[ерального] Секретаріату. На провінцію не висилалося ні наказів, ні інструкцій, ані інформацій, а тільки самі відозви. З Києва не можна було добитись навіть відповіді на свої запитання; навіть особистого побачення в негайній справі у голови Секретаріату, приїхавши до Києва, губерніяльним комісарам нелегко було добитись” – згадував Чернігівський губерніяльний комісар Д.Дорошенко¹²⁰.

Типову картину анархії, безсилля місцевої влади та бездіяльності центральної влади, як і поглинення в політичних процесах на місцях революційної демократії примітивістською демагогічно-авантюрною агітацією та загальним нігілізмом,

подає повідомлення Подільського губерніального комісара А. Самошенка від 15 жовтня 1917 р. з Кам'янця-Подільського. Змальовуючи загальний безлад і безнадію в губернії, він вказує і на самоуправство окремих згуртованих елементів, які вміло маніпулювали ситуацією: “В зв’язку з подіями, що розігралися, ще різкіше означилося падіння та безсилля влади – нема на кого спертися. Нема кому вірити, нема на що сподіватися. Йде смерч і, очевидно, не буде втримання йому, поки не пронесеться – очевидно, що не зламає він лише того, хто не патрапить випадково в його полосу. Регулювання життя є неможливим, позаяк життя йде без плану. Найнеочікуваніші події змінюють одні одні й заскочують зненацька найпрозорливіше передбачення. Ні майно, ані життя, ані честь не гарантовані в жодному відношенні, авторитету нема; те, що вранці вважалося вартим поваги, до півдня таврується маркою контрреволюційності, що ввечері вважалося відповідним до духу демократії, на ранок кваліфікується як вияв буржуазності, а відтак вже стає неприйнятним і ворожим. Партиїні пристрасті палають нестримно; провадження в життя виборчого начала кинуло усюди й кожного у партійну доверть, з’явилися модні і немодні партії. При цьому відданість партійній програмі має менше значення, ніж гасло моменту – а це призводить до зростання недовір’я всередині партій та їх слабкості. Березневий ес-ер та ес-дек поряд з серпневим більшовиком стали синонімом назви авантюризму. Про вибори в міста, земства та установчі збори кажуть, киваючи головою. Самі вибори тривають не завжди закономірно, а почасти супроводжуються вимогами порушення термінів, включення до списків без права бути виключеними, де не де юрбами арештовуються обранці та керівники комісій, все це без щонайменшої законності. Суду немає, він і нездійснений, тому що виконання вироку річ для влади недоступна. Проте царює самосуд...”¹²¹.

Таким чином у провінції створився вакуум влади. Цей владний вакуум мали б заповнити структури Центральної Ради та її уряду, проте цього не відбулося. В цьому контексті показовими є спостереження за провідниками українського державотворення у 1917 р. генерала М. Омеляновича-Павленка, який вбачав в них романтиків, що “надто велику увагу надавали другорядним історично-театральним атрибутам та букві “с” (соціаліст)”¹²². Крім того, уряд УНР не зміг налагодити тісну

взаємодію між місцевою адміністрацією та самоврядуванням, завершити створення державних правоохоронних структур. Внаслідок цього у деяких регіонах фактично існувало кілька претендентів на владу.

Тогочасний чернігівський губернiальний комісар Д. Дорошенко згадував з цього приводу: “Практична робота у Києві налагоджувалась дуже мляво, хто зна чому. Казали, що петербурзьке правительство саботує, не відпускає коштів, не хоче зноситись з Секретаріатом. Але я думаю, що винні були самі наші люди: якби вони виявили стільки енергії в фактичному опануванні владою на місці, скільки вони її виявили в боротьбі з центральним урядом за формальні межі автономії, то досягти б мети було дуже легко. Перш за все уряди губернiальних комісарів скрізь були обсажені своїми людьми: в Полтаві сидів Андрій Ливицький, у Києві О. Саліковський, на Волині Андрій Вязлов, на Поділлі Микола Стаховський, у Чернігові я [Д. Дорошенко]. Але київський уряд не робив ніяких заходів, щоб зв’язати себе з провінцією або хоч зноситись регулярно з нею. Можу сказати з власного досвіду: в той час як з Петербурга мене щодня закидали десятками телеграм, навіть про дрібниці, від київського уряду не тільки нічого не присилалося, але не можна було добитись навіть відповіді на свої телеграми, і то в дуже важливих справах. Чи вони там були зайняті політикою в Центральній Раді, чи просто ніяк не могли налагодити біжучої праці, тільки самі не дбали, щоб поширити свій вплив і свою владу на провінцію”¹²³.

Третій (самостійницький) етап (11 січня – 29 квітня 1918 р.) характеризується тим, що Рада народних міністрів відмовилася від залучення до місцевого управління громадсько-політичних організацій і проголосила політику “твердої влади”. Уряд відмовився делегувати владу в регіонах представницьким органам і зробив своєю опорою на місцях установи, підпорядковані безпосередньо міністерствам.

Проблему органів міського самоврядування торкався ще один законодавчий акт УНР. 18 січня 1918 р. Центральна Рада нарешті ухвалила довгоочікуваний земельний закон (Тимчасовий Земельний закон УНР), в якому робилася спроба якимось чином врегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях. “Верхове порядкування всіма землями з їх водами, надземними і підземними багатствами, – зазначалося у ст.4 закону,

– належить до скликання Українських Установчих зборів Українській Центральній Раді. Порядкування в межах цього закону належить: землями міського користування... – органам міського самоврядування; іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам в межах їх компетенції”¹²⁴. Проте ця спроба також так і не була втілена у життя.

Після укладання Берестейського договору з Центральними державами і початку наступу союзницьких німецьких і австро-угорських військ проти більшовиків вглиб України, владою УНР було зроблено спроби відновити владу у провінції. Для цього при Головнокомандуючому німецькими силами в Україні було створено посаду головного комісара уряду УНР (її посів О.Коморний¹²⁵), який мав не лише представляти інтереси Республіки, а й повернути до праці на місцях всі легальні установи та опікуватися відновленням спокійного життя в повітах. Для вирішення цих завдань 15 лютого 1918 р. головний комісар уряду отримав надзвичайні повноваження. Він, зокрема, мав право: “а) направляти працю органів місцевого самоврядування і державних установ; б) змінити урядовців і призначити інших тимчасових; в) давати інструкції і накази всім урядам згідно з законами Української Народньої Республіки, наказами уряду і вимогами військових обставин; г) побільшувати штати державних і громадських установ і утворювати тимчасові органи урядування; д) давати розпорядження в справі демобілізації військових частин, організації земського і городського союзу, Червоного Хреста і інших установ, які обслуговували армію; е) видавати обов’язкові постанови; [є] карати провинних штрафом до 3000 крб., тюрмою до 6 місяців або висилати за межу Української Народньої Республіки; ж) всі розпорядження негайно докладати Раді міністрів”¹²⁶. Всі розпорядження і призначення, зроблені головним комісаром, були чинними до часу їх зміни або скасування розпорядженнями відповідних міністерств.

Фактично то були необмежені (майже диктаторські) повноваження однієї особи, які не лише не були затверджені Центральною (або Малою) Радою, а й перевищували урядові компетенції й входили в протиріччя з вже діючим законодавством. Крім того, одна особа просто фізично аж ніяк не була спроможна здійснити роботу, яку не вдалося виконати усьому урядові взагалі й Міністерству внутрішніх справ зокрема. Отже, окрім

можливих зловживань владою та конфліктів з органами місцевого самоврядування й місцевими комісарами, цей почин уряду УНР був приречений, за винятком окремих дрібних локальних випадків, на фіаско.

Того ж таки 15 лютого 1918 р. Рада народних міністрів видала наказ “про утворення губерніяльної і повітової влади”, який був опублікований в пресі 2 березня. Згідно з ним у провінції “для підтримування ладу[,] для успішної боротьби з анархією взагалі і для охорони майна військово демобілізуємих частин, зокрема в тих місцевостях УНР, що оголошуються на стані військовому або обложному, тимчасово утворюється осібна влада губерніяльних комендантів і залежних від них повітових комендантів”¹²⁷. Губерніяльні коменданти підлягали безпосередньо військовому міністрові УНР і мали виконувати його розпорядження. Призначалися вони (як і повітові коменданти) наказом по Військовому міністерству. Влада губерніяльного та повітового комендантів існувала і функціонувала паралельно з владою відповідних комісарів. Обов’язком головного губерніяльного коменданта було “допомагати губерніяльному комісарові в тім разі, коли він звернеться за такою допомогою, не чекаючи кожного разу вказівок військового міністра”, зокрема, зазначалося в наказі, губерніяльні та повітові коменданти “в наглих випадках, котрі, загрожуючи громадському спокою вимагають негайних мір, мають право робити тимчасові розпорядження і в сфері горожанській, повідомляючи про це горожанську владу, причому розпорядження комендата мають силу до відповідних розпоряджень влади горожанської”¹²⁸.

Під виняткову владу губерніяльних та повітових комендантів підпадали як військові частини (які ще не були демобілізовані), так і наймані за окрему платню воєнізовані (“добровольні”) загони (тобто, практично, загони місцевих отаманів, що винаймалися за готівку “для підтримування ладу”). Комендантам дозволялося також формувати нові збройні частини, як і переформовувати вже існуючі (згідно з духом статуту Осібної Армії УНР), з умовою, що чисельність жодної окремої такої частини в повітах не перевищуватиме 100 чоловік. Не підпорядковувалися губерніяльному комендантові т.зв. народна залізнична міліція, а також війська, що виконували оперативні завдання проти зовнішніх ворогів УНР. Разом з тим зазначені війська дозволялося, в надзвичайних випадках і за згодою їхніх

старшин, використовувати (під командуванням цих військ) для боротьби з анархією. У надзвичайних випадках губернський комендант (по згоді з губернським комісаром) мав також право створювати військовий революційний суд для розгляду важливих лихих вчинків як то: грабіж, вбивство, підпал, насильство та розбишацтво.

У військових справах губернський комендант був незалежним від губернського комісара, так само як і повітові коменданти, влада яких мала існувати і функціонувати “поруч з повітовою громадянською владою”¹²⁹. За повітовими комендантами (до вироблення нового статуту та обліку особистого військового складу) тимчасово залишалися обов’язки колишніх військових начальників. Непорозуміння між компетенціями головного губернського коменданта та губернського комісара остаточно мали розв’язуватися відповідними міністерствами, а подібні непорозуміння між повітовими комендантами і комісаром – губернським комендантом по узгодженні з комісаром губернії. Здійснювати свої функції губернським комендантам наказувалося на підставі існуючого законодавства, “обов’язково рахуючись з духом сучасного менту і згідно вимогань ладу та добробуту вільного українського народу”¹³⁰.

В березні 1918 р. губернські комісари, які після повернення Центральної Ради та її уряду до Києва, знов були відряджені до губернських центрів, мали оголосити про скасування законів, постанов та розпоряджень більшовицької влади й відновити на місцях українську адміністрацію. Так, наприклад, виконуючий обов’язки Чернігівського губернського комісара І. Шраг 7 березня 1918 р. своїм Обіжником (№ 372) повідомляв всім урядовим та громадським установам Чернігівської губернії, що “всі декрети та розпорядження Петроградського Уряду Народних Комісарів, а також всіх його Представників недійсні і виконання не підлягають. Всі установи зобов’язані керуватися лише розпорядженнями Уряду Української Народньої Республіки”¹³¹. Втім реального поширення влади республіканських комісарів на теренах губерній так і не відбулося аж до часу падіння Центральної Ради.

Показовою в цьому плані є доповідь Раді народних міністрів губернського комісара Холмщини і Підляшшя О. Скорописа-Йолтуховського від 13 квітня 1918 р. Він, зокрема, змалював типове для березня–квітня 1918 р. становище української

місцевої губерніальної влади та її взаємин з командуванням союзницьких військ. Так, О. Скоропис-Йолтуховський зазначає: “Номинальна влада [губерніального] комісара поширюється тільки на Холмщину і Підляшшя, а окуповані частини Волині – Ковельський і Володимирський повіти залишаються цілком без українського заступництва. Вся окупована часть української території поділена на сфери впливу германської і австрійської влади. З боку германської влади Комісаріат Холмщини і Підляшшя дістав признання, але поки що тільки формальне, бо жодних адміністративних функцій йому ще не передано. Нема місцевого самоврядування, тому нема тих органів, на котрі Комісаріат міг би опертися. В частині германської окупації зараз може іти лише підготовча робота до перейняття адміністративної влади, головним чином в сфері церкви, школи, повороту біженців. Австрійська влада ще не признала Комісаріату, з одного боку через те, що не ратифікований ще мир, з другого – не вияснені остаточно кордони Української держави. Весь край зруйнований, руїна, особливо в австрійській частині, іде далі; ліс зрубують і вивозять; в селах лишилося по 5–7 коней (то найбільше); на Комісаріаті лежить велика моральна відповідальність, але нема жодної реальної можливості захистити інтереси населення”¹³². Пригнічений своєю безпорадністю і, водночас, неспроможністю уряду УНР вплинути на ситуацію О. Скоропис-Йолтуховський навіть поставив перед урядовцями питання, чи в таких складних умовах взагалі потрібне існування холмського комісаріату, особливо, коли решта окупованої частини (Волинь) лишається поза впливом Комісаріату. Коли ж уряд ухвалив не лише зберегти існування Комісаріату Холмщини і Підляшшя, а й підпорядкувати йому ще й Полісся і західну Волинь (в межах окупації), губерніальний комісар змушений був просити в уряді дозволу (і отримав його) відступати в своїй діяльності від тих законів і постанов, які видаються Центральною Радою та Радою народних міністрів, позаяк втілення їх в життя часто зустрічає перешкоду з боку окупаційних властей¹³³.

Не кращим було становище й на Наддніпрянщині. Так, Борзненський повітовий комісар 10 квітня 1918 р. повідомляв Чернігівському губерніальному комісарові, що “наслідком панування большевиків лишивсь доволі попсований механізм ріжних інституцій і виробилась, так би мовити, звичка автономного, незалежного життя”, додаючи, що йому

“приходиться нагадувати про існування влади навіть [державним] інституціям”¹³⁴. Зазначаючи на велику кількість зброї (включно з кулеметами) серед населення та вибуховість ситуації, повітовий комісар вказує на типові для всієї тогочасної України проблеми та потреби місцевої влади: міліція діє сама по собі, а комісар сам по собі, і їхні владні інтереси часто суперечать між собою, а відтак представник цивільної повітової влади пропонує виправити цей дуалізм і “як найскорше вчинити передачу міліції у розпорядження комісара”; відсутність поштового сполучення спричиняє “одну з найбільших перешкод в праці”, позаяк по місцевості ширяться провокаційні чутки, а село, що “лишилось без большевицької агітаційної літератури, котрою було заповнене раніш, але не має і української, бо вона дуже трудно туди доходить”; й, нарешті, проблема відсутності грошей у місцевої влади, в зв’язку з чим повітовий комісар робить невтішний висновок, що “позаяк Комісаріят існує без всяких коштів і продовження такого становища може припинити працю”¹³⁵.

На початку березня Центральна Рада затвердила новий адміністративно-територіальний поділ України, поділивши її на тридцять земель. Отже, організація місцевої влади мала відповідати новим умовам, але Центральна Рада не встигла це здійснити. В межах адміністративної реформи, яку уряд готував навесні 1918 р., розпочалося скасування продовольчих комітетів, планувалася реорганізація земельних комітетів. Але реалізувати її Рада народних міністрів теж не встигла. Майже всі установи працювали за старими штатними розкладами або взагалі без них, і це унеможливлювало складання кошторисів утримання установ. Фінансово-економічна криза заважала їх належному фінансуванню. Партійний підхід при пошуках кандидатів на державні посади заважав уряду ефективно використовувати потенціал досвідчених фахівців-урядовців.

Врешті решт, за часів Центральної Ради урядові так і не вдалося створити дієву систему органів місцевої влади та галузевого управління, що призвело до втрати політичного й економічного контролю над провінцією, без якого система державного управління виявилася малоефективною. Слабкість однієї з основних структурних ланок виконавчої вертикалі – системи місцевих органів – була однією з причин падіння Центральної Ради.

* * *

На межі 1917–1918 рр. Центральній Раді не вдалося ухвалити Проект Конституції УНР, який було розроблено 10 грудня 1917 р.¹³⁶, проте 29 квітня 1918 р. вона таки прийняла Основний закон Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР), який був майже ідентичний проекту від 10 грудня 1917 р.

Розроблявся він з 20 червня 1917 року спеціально створеною Комісією Центральної Ради (голова М. Левитський, секретар М. Шраг), склад якої вже у липні досяг 100 осіб (71 українець, 11 росіян, 8 євреїв, 2 німці, 2 поляки, по одному білорусу, татарину, молдаванину, чеху, болгарину, греку)¹³⁷. Комісія протягом листопада підготувала і в середині грудня 1917 р. опублікувала “Проект Конституції Української Народної Республіки”. Згідно зі змістом цього документа Україна повинна була стати автономною частиною Федеративної Республіки Російської і реалізовувати суверенітет українського народу разом з іншими народностями, які мешкають на її території, через Українські всенародні збори, за винятком певних прав, що добровільно передавалися центральним органам федерації. Серед них: іноземні відносини, питання війни і миру, встановлення одиниць мір, ваги і монети, митне законодавство, унормування правил зв’язку і транспорту, охорона торгівлі і мореплавства за кордоном, загальні засади громадянства, цивільного, карного і процесуального законодавства, санітарних і карантинних правил, охорона авторської власності і патентів, нагляд за додержанням прав національних меншин.

Майже весь основний варіант Проекту Конституції 1917 р. (зокрема, УНР вже не передбачалася як федеративна частина Росії, а визначалася самостійною державою) увійшов до основоположних засад Конституції УНР. Цей варіант дороблявся у край знервованій обстановці, коли Центральна Рада доживала останні дні, а ухвалений він був формально, поспіхом за доповіддю заступника голови Центральної Ради А. Степаненка мізерною кількістю членів Малої Ради 29 квітня 1918 р.

В §§ IV (Органи власті Української Республіки) та V (Всенародні збори Української Республіки) визначалося, що вищою законодавчою та представницькою владою в УНР мали бути Всенародні збори, а їхній голова іменувався Головою УНР,

обирався Зборами і мав виконувати всі чинності, пов'язані з представництвом Республіки. Крім того Голова Всенародних зборів мав розписувати терміни переобрання Всенародних зборів, скликати та проводити їх. Його урядування мало тривати весь час, доки не будуть скликані нові Збори, після чого обирався новий Голова. Вочевидь при Голові Всенародних зборів мав би бути секретаріат та штат державних службовців, які забезпечували б не лише нормальні умови роботи парламенту, а й зв'язок із виконавчим органом та інші належні таким інституціям функції. В проекті Конституції, природно, про таку службу не зазначалося, проте в ньому згадувалося, що в допомогу виконання своїх обов'язків Голові Всенародних зборів обиралися товариші (заступники), один з яких мав виконувати його обов'язки на випадок важкої хвороби або смерті до часу виборів нового Голови¹³⁸.

Щодо засад адміністративного устрою в Конституції УНР говорилося: “Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації”¹³⁹. Крім цієї загальної норми, до конституції увійшло ще дві статті, які визначали відносини суб'єктів самоврядування з державною адміністрацією. Так, в Основному законі УНР було зазначено, що “справи місцеві порядкують виборні рада і управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть”¹⁴⁰. Уряд же цілком і міністри зокрема, мали лише контролювати та координувати їх діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, що тим радам і управам належні, а розв'язання усіляких суперечок покладалося на Генеральний Суд УНР. Водночас, як вірно підмітив І. Лисяк-Рудницький, Конституція “цілком не дбала про розмежування компетенцій між органами самоврядування та центральною владою”¹⁴¹.

На особливу увагу міг би заслуговувати проект Основного Державного Закону Української Народної Республіки, підготовлений Правительственною Комісією по виробленню Конституції Української Держави, 129-й артикул якого передбачав, що “Закон для державних службовців /служба прагматика/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступування і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію”,

проте у прийнятій 29 квітня 1918 р. Конституції УНР жодної згадки про державну службу не було.

П'ятий розділ Конституції присвячувався Раді народних міністрів, де § 22 визначав, що в УНР “вища власть виконавча належить Кабінетові міністрів Української Республіки”, а отже однією з трьох гілок влади поряд з Всенародними Зборами та Генеральним судом УНР. Конституція достатньо чітко визначала порядок формування, повноваження та компетенцію уряду. Зокрема в її VI розділі йшлося безпосередньо “Про Кабінет міністрів Української Республіки”. Його статус, обов’язки та повноваження визначали 10 пунктів (пп. 46–55), в яких зазначалося:

“46. Яко вища виконавча власть Української Народної Республіки (§ 22) Рада Народних Міністрів її порядкує всіма справами, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої самоуправи (§ 24), або дотикають цілої Української Народної Республіки, координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх, та приходять їм в поміч, коли вони до його звертаються.

47. Рада Народних Міністрів дістає свою повновласть від Всенародних зборів і тільки перед ними відповідає.

48. Формує Раду Народних Міністрів Голова Всенародних зборів за порозумінням з Радою старшин Зборів, і потім Рада Народних Міністрів подається на затвердження Всенародним зборам.

49. Тим самим способом робиться частинне доповнення Ради Народних Міністрів.

50. Число членів Кабінету і спеціалізацію їх портфельів установлюють Всенародні збори.

51. Кожен депутат Всенародних зборів має право ставити запитання Кабінетові в цілому чи поодиноким його членам, заголошуючи запитання через Президію Всенародних зборів.

52. Фракції Всенародних зборів і депутати, в числі не менш 15, можуть ставити Раді Народних Міністрів чи поодиноким її членам жадання вияснень, порядком § 57. Коли Всенародні збори більшістю голосів підтримають таке жадання, міністри не пізніш семи день мають на ці жадання дати пояснення у Всенародних зборах Української Народної Республіки – самі чи через своїх представників.

53. Член Ради Народних Міністрів, котрому більшість

Всенародних зборів Української Народної Республіки висловить недовір'я, складає свою повновасть, через 24 години після цього Всенародні збори можуть приступити до заміщення його способом, вказаним в § 40. Те саме розуміється про цілу Раду Народних Міністрів, коли їй буде висловлено недовір'я в цілості.

54. Постановою 2/3 Всенародних зборів члени Ради Народних Міністрів можуть бути віддані під слідство й суд за свою діяльність.

55. Члени Кабінету мають право брати участь в дебатах Всенародних зборів з голосом дорадчим. Члени Всенародних зборів під час свого перебування в складі Ради Народних Міністрів теж мають тільки дорадчий голос”¹⁴².

Отже парламент (Всенародні збори) отримував практично необмежені повноваження. Так, наприклад, уряд і суд були повністю залежні від представницького органу; уряд не мав можливості розпустити парламент і призначити нові вибори, в той час як Всенародні збори мали право оголошувати вотум недовір'я не тільки урядові в цілому, а й окремим міністрам. Відтак, як вірно зауважує І. Лисяк-Рудницький, “знищувалася всяка внутрішня солідарність уряду, а поодинокі міністри прямо підпорядковувалися наказам партійних фракцій у парламенті. Разом з цим конституція установляла т.зв. пропорційну систему представництва в парламентських виборах – систему, яка у практиці сприяє партійному роздрібненню й через це робить законодавче тіло мало працездатним”¹⁴³. Конституцією не передбачалося посади голови держави (президента) і, навіть, голови уряду (прем'єр-міністра), а представницькі функції мав виконувати голова Всенародних зборів, що несло загрозу розбалансованості влади в УНР, постійних дебатів та відсутності консолідуючої сили, а отже й державного курсу. Однак організувати уряд, відповідно до Конституції, не вдалося. День прийняття Основного Закону став останнім днем діяльності Центральної Ради, а отже їй не судилося бути реалізованою. Проте, як зазначає І. Лисяк-Рудницький, той факт, що, через падіння УНР, Конституцію так і не було втілено в життя, “до певної міри, було щастям, бо нема сумніву, що конституція 29 квітня не мала шансів витримати пробу життя; таким чином її творці врятувалися від компрометації”, позаяк “з погляду “конституційної архітекτονіки” документ... був твором

непродуманим, незугарним і дилетантським”, а “його автори були, очевидно, людьми малої практичної та теоретичної підготовки у питаннях державного будівництва – природний результат умов, що в них розвивалося революційне українство”¹⁴⁴. Разом з тим зауважимо, що загалом, з огляду на постімперський період та молодість державотворчого процесу в УНР, ця конституція досить високо оцінювалася й досі оцінюється фахівцями, а за своїми абстрактно-теоретичними ознаками вона була доволі демократичною.

Відтак, цілком слушною є думка, що саме з УНР пов’язані головні державно-правні акти визвольної боротьби – III і IV Універсали (зо всіма їхніми хибам і слабостями тогочасної української політичної думки), мусимо бачити в них “метрику народження” новітньої України, або, іншими словами, без УНР не було б ні Гетьманщини, ні УРСР¹⁴⁵. За УНР також були закладені паростки вітчизняної державної організації й розпочався процес формування та становлення інституту державної служби в Україні новітнього зразка.



ПАДІННЯ І ВІДНОВЛЕННЯ УНР У 1918 р.:
ПРИЧИНИ І РУШІЙНІ СИЛИ

29 січня 1918 р. припинила своє існування Українська Народна Республіка. Державний переворот, вчинений організацією “Українська Народна Громада”, привів до влади ген. П. Скоропадського, якого того ж дня було оголошено гетьманом і який обійняв диктаторські повноваження. Так на сім з половиною місяців постала очолювана ним Українська Держава у формі Гетьманату.

Втім історики і досі сперечаються, які сили були визначальними в успіхові гетьманського перевороту та в такому легкому падінні Центральної Ради. Тут варто, перш за все, з’ясувати і розвести у належні площини причинно-наслідкові аспекти. І одним з перших питань в цій галузі є не стільки, чому державний переворот відбувся так легко, а, щонайменше, в кількох інших, предтечних, “чому”: чому взагалі постала потреба у радикальній зміні влади та чому переворот став можливим.

Відповідь на ці “чому” впала УНР, як правило, апріорі не може бути однозначною, але її вихідні складові кореняться не в особі П. Скоропадського, не в підступах консервативних (контрреволюційних чи буржуазних, як хтіли б їх назвати деякі сучасні адепти радянської історичної школи) кіл, не в більшовиках і, навіть, не в німецько-австрійському факторі, а в самій Центральній Раді чи, вірніше, в її провідниках.

Щоб внести ясність у поставлені питання необхідно оглянути і співставити самі факти перебігу змін влади у 1918 р., їхній розвиток, характер, чинність і наслідки, перш за все з юридичного, історико-правового кута зору. Слід розглянути зазначені події не з погляду політичних уподобань або аналізу змісту, форми й здобутків того чи іншого державного утворення, представленого цими правлячими колами, а виключно з встановленого міжнародного погляду на визначення характеристики засобу опанування владою, виходити виключно з факту обставин перебрання влади, не вдаючись до будь-яких політичних чи інших сентиментальностей.

Ще на світанку свого зародження (весна—літо 1917 р.) Центральна Рада формувалася винятково з партій, організацій та

спілок соціалістичного спрямування. В остаточному варіанті з 19 партій, представники яких перебували в лавах Центральної Ради, – 17 мали виразне соціалістичне спрямування. До того ж система виборів до Центральної Ради не була загальнонародною (а отже – демократичною). Партії есерів та есдеків заздалегідь отримали (невідомо з огляду на які пропорції делегування від населення) більшість місць. Буржуазно-демократичні, консервативні і ліберальні партії та організації не були допущені до участі в роботі Центральної Ради, а певні помірковані елементи просто витіснялися з неї. Таким чином визначати УНР за Центральної Ради як “парламентську за формою, демократичну за сутністю, соціалістичну за ідейною спрямованістю”¹⁴⁶ не зовсім вірно.

Більш доречним було б визначення, що *УНР мала характер соціалістичної республіки з обмеженою демократією та ознаками соціально-класової системи народного представництва і революційного парламентаризму*. Крім того, соціалістичними провідниками УНР фактично було узурповано не лише політичну владу (а, отже, й можливість впливів на соціально-економічні шляхи розвитку країни), а й саме поняття приналежності до українства, до українського народу, до права будь-якого громадянина брати участь у визначенні долі власної Батьківщини. Несоціалістичні партії та організації (навіть національного, але поміркованого спрямування), середні та заможні верстви населення (т.зв. середній клас), національна буржуазія (а вона була, хоч і нечисельна) були викинуті на узбіччя націєтворчого та державно-політичного процесу. Більше того, на практиці селянство та робітництво, від імені яких творилася нова українська державність та будувався новий соціальний лад, також врешті-решт, були позбавлені можливостей та важелів впливу на соціально-економічну політику в державі, а Республікою керувала лише група інтелігентів-романтиків.

Крім того, такий підхід призвів до неспроможності уряду не лише адміністративно опанувати країною, але й налагодити власну роботу. Ще 29 жовтня 1917 р. голова першого (соціал-демократичного) уряду Центральної Ради В. Винниченко практично визнав бездіяльність генеральних секретарів в справі розбудови державної урядової та адміністративної служби, коли заявив, що “перші часи роботи Генерального Секретаріату пройшли на зміцнення самого Секретаріату в більш моральному смислі”, а очолюваний ним “Генеральний Секретаріат

існував досі більш фіктивно, ніж реально, бо у нього не було майже жодних органів і апаратів. Через те діяльність його не відзначалась широтою і помітністю, бо багато праці йшло на внутрішнє налагодження апарату”¹⁴⁷. Голова уряду нарікав на неготовність національної інтелігенції до урядової роботи та загальну кадрову кризу, відсутність грошей та підтримки з боку Тимчасового уряду Росії¹⁴⁸.

Військовий міністр уряду Центральної Ради полковник О.Жуковський згадував про ті часи з захопленням і, водночас, з жалем та усвідомленням історичного заручництва політичної долі тогочасної УНР: “Кожен майже із діячів почував себе Наполеоном, почував себе героєм призваним спасти отчизну і дати їй лад та порядок. Багато із них міркували в душі, що тільки він один покликаний і призваний історією до святого діла – відродження батьківщини. В цьому виявилось інтелігентське кружкове виховання і вплив російської культури. Чисті душею, з великими святими ідеалами, переповненим серцем робити і принести людству добро, любов та правду, але простої роботи, техніки в праці, адміністративного хисту і марудної мілкої щоденної роботи для них вона не була зрозумілою... Правда не всі то з чистими намірами..., щоб широко працювати. Не треба забувати.

Це був період перегонів в розрішенню політично-соціально-економічних питань порівнюючі з Совдепією. А такі обставини, в свою чергу, висували на підмостки політичного життя політиків демагогів, ріжних авантюристів, людей аморальних, безпринципних, які уструювали свої особисті інтереси і хтіли взяти від життя, від других людей що тільки можна взяти, але накладати високих обов’язків на себе, ні – це заборонялося, це не полягало в їхній натурі”¹⁴⁹. О.Жуковський з розпачем зазначає, що такі обставини не могли сприятливо впливати на будівництво армії, проте буде цілком справедливим зауважити, що всі ці фактори не могли негативно позначитися й на процесі плідної діяльності органів державної влади, процес формування яких щойно розпочався, а відтак і взагалі на перебіг національного державотворення за часів Центральної Ради.

Перш за все плідній роботі заважала кадрова проблема. Штатне укомплектування підрозділів міністерств так і не набуло оптимального вигляду. Підбір працівників за соціальним походженням та партійною приналежністю викинув за межі

державотворчої роботи досвідчених у таких справах працівників середньої ланки. Не було вжито заходів й до реформування системи праці у департаментах, через відсутність коштів заробітна платня урядових службовців не відповідала потребам часу, а отже не сприяла притоку фахівців до урядових структур. Непродумана кадрова політика призводила до того, що в органах виконавчої влади не було досвідчених професійно підготовлених державних службовців.

Закон Центральної Ради “Про утворення Українського Народнього Війська” від 3 січня 1918 р. практично знищував ідею створення збройних сил УНР, натомість оголошувалося, що “для оборони рідного краю від зовнішнього нападу заводиться в Українській Народній Республіці народне військо (народня міліція)”¹⁵⁰. При цьому сам закон про народну міліцію ще навіть не був вироблений, а до часу його видачі визначалося “приступити до організації і набору кадра інструкторів, котрі після відповідної підготовки мають стати до роботи по заведенню народної міліції”, а новонабрані кадри інструкторів (вільно винаймані, до речі, за 100 крб. на місяць) мали об’єднуватися у військові частини за територіальним губернiально-повітовим принципом¹⁵¹. Після відмови від будівництва національної армії та усунення від служби кваліфікованих, але “соціалістично несвідомих”, державних та інших службовців, до шарів незадоволених політикою Центральної Ради потрапив й численний прошарок цивільних і військових службовців.

“Техніки, інженери, промисловці, дідачі, управителі культурних маєтків, всі інтелігентські сили, цілий вихований літами апарат новочасної суспільности, що міг би одиноко вирвати край з руїни, загнано в кут”, – справедливо зазначалося на Всеукраїнському з’їзді хліборобів-демократів¹⁵². В підсумку неспроможність уряду УНР налагодити в республіці апарат влади та механізм втілення в життя власних рішень сприяла виникненню в державі системної управлінської кризи.

Не було прийнято закон про уряд УНР, тобто основний документ, який мав визначити його структуру, чітко окреслити компетенцію, регламентувати взаємовідносини із законодавчим органом. Не були затверджені положення про окремі народні міністерства, не закінчено роботу над їх структурою та штатними розкладами, не вирішена проблема фінансування. Більш того, до останнього дня існування “першої” УНР Центральна Рада

не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акту, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою (Центральною Радою) та вищою виконавчою (Генеральним секретаріатом / Радою народних міністрів) владами. Все це значно ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади. Уряд не виробив механізму втілення в життя власних рішень і, усвідомлюючи це, не вдався до дієвих кроків. Реальна влада Центральної Ради та її урядів фактично розповсюджувалася лише на Київ та його околиці.

Більш того, насправді Центральна Рада так і не стала, “уособленням національно-демократичного фронту”¹⁵³, позаяк саме її лідери розкололи спочатку український національний рух (самостійники були оголошені ними ледь не провокаторами, а середній клас та консервативні кола взагалі позбавлялися права бути представниками українства), згодом було нівельовано й поняття демократичного фронту (взяти хоча б політику утиску профспілок, ставлення до несоціалістичних українських організацій та партій) тощо. Нажаль вона стала уособленням лише українського революційно-соціалістичного (національно-соціалістичного) фронту, а не національно-демократичного.

Таким чином вже з перших місяців існування Центральної Ради її лідерами було закладено під щойно збудований фундамент УНР вибухівку вповільненої дії. Примусово усунені від можливості брати участь в політичному житті держави і впливати на її соціально-економічний розвиток (чи, скажімо, хоча б скласти офіційно визнану опозицію) середні та великі землевласники, дрібна і крупна буржуазія різного ідеологічного та політичного світогляду (ліберально-буржуазного, консервативного, буржуазно-демократичного тощо), а згодом навіть і поміркованого соціалізму, рано чи пізно, мусіли б вимагати своєї політичної ніші в державі. Коли ж ними була усвідомлена неможливість легальним шляхом (як опозиції) зайняти цю нішу, цілком природною стало прагнення здобути її силоміць, параліч же влади та системна управлінська криза лише додавали наснаги тим, хто після українсько-більшовицької війни були вже не просто невдоволені Центральною Радою, а вважали її нездатною до політичного керівництва державою. Таке становище логічно почало й зближувати між собою ці різні, але однаково незадоволені Центральною Радою, кола, які розпочали

процес власної структуризації та консолідації. Таким чином в країні виникла ще й глибока системна політична криза.

Остаточного ж вироку долі УНР, репрезентованій Центральною Радою, завдала, попри системних управлінської та політичної криз, криза економічна. Не спромігшись опанувати економічною ситуацією (чи хоча б якимось чином покращити її) українська соціалістична влада втратила лояльність робітництва (саме лояльність, а не підтримку, бо її практично не мала), залізничники (які на ті часи обслуговували важливу не лише з торговельно-економічного боку галузь, а й з військово-стратегічного), що більш як чотири місяці не бачили зарплатні, протестними страйками паралізували країну. І, врешті, в підтримці Центральній Раді відмовили ті, кого вона вважала за свою соціальну базу, ті, кого українські соціалістичні вожді ототожнювали з безмірною губкою, що мала бути просякнута їхньою ідеологією, і що були для них взірцем народного українства – селяни. Село, кинуте бездіяльністю уряду УНР сам на сам на поталу хаосу та анархії, не пробачило Центральній Раді невіршеність земельного питання. Безземельні селяни почали на власний розсуд “господарювати”, а дрібні хлібороби самоорганізовуватися аби вижити, проте і ті й інші вже не вважали Центральну Раду за свою владу. Відсутність же армії і зовсім залишила УНР беззахисною як перед внутрішніми, так і перед зовнішніми загрозами.

Все це вже у ті часи усвідомлювали сучасники. Так, наприклад, старий український діяч, відомий член Тупу Л. Жебуньов в листі до Є. Чикаленка від 14 грудня 1917 р. з прикристю передрікав: “Нема в мене надії, що “вискочить” Україна, головно нема, через брак у нас відповідної державної інтелігенції. Єсть завзяті хлопці, а державних мужів нема, навіть серед літніх людей... Остільки безтактовности, нерозуміння державних справ, незнання практичного життя, і разом з тим – нахилу до насильства, коли ще нема у самих твердого ґрунту під ногами, одним словом, мужицька демагогія... [...] Ви ж бачите, що 3-й універсал (власно – про землю) наробив якого лиха, а той “закон”, що виготовляється, мабуть, доконає культуру, промисловість і саму інтелігенцію, хоч і так – жменька її. Настане повна руїна, і тоді Україну бери голими руками, хто тільки схоче того...”¹⁵⁴. Так, власне кажучи, воно й сталося.

Таким чином увесь цей комплекс крайнощів, сукупність

управлінської, політичної та економічної криз, фактично ізолювали Центральну Раду та її уряд від власного народу і в усьому вищенаведеному слід шукати причини падіння УНР. Сам же факт державного перевороту та різні аспекти його практичної реалізації є лише наслідками безкомпромісовості провідників Центральної Ради у різних сферах суспільно-політичного життя й державотворчої неспроможності тогочасних соціалістичних вождів УНР.

Фактично УНР була знищена ще протягом січня–лютого 1918 р. більшовиками і причиною цьому були не більшовицькі війська, а вже висловленні вище причини слабкості української державності. Програш війни був тільки наслідком і лише інший зовнішній фактор (німецький та австро-угорський) реанімував УНР. З програшу війна перетворилася на перемогу з додатковими бонусами: офіційна державність, її визнання державами Почв'їрного блоку (а отже УНР ставала суб'єктом міжнародних відносин), можливість здійснювати стабільні зовнішньоторговельні операції (навіть за тими умовами, які були визначені Берестейським договором від 9 лютого¹⁵⁵ та сумарним торговельним договором від 23 квітня 1918 р., це мало поживити господарчі відносини в Україні і зрушити економічний ступор УНР), виготовлення достатньої маси українських грошей, захищених від підробок (що надало б коштів для вливання в економіку та на соціальну сферу) тощо. Проте головним бонусом для Центральної Ради була її захищеність і можливість відновити в країні стабільність та лад.

Центральним державам потрібне було продовольство і їм байдуже було чи дадуть їм його українські есери, чи соціал-демократи, чи консерватори. Уряд УНР мав лише скористатися цією нагодою, відновити владні структури, здійснити свої (але успішні, а отже й реальні з точки зору втілення в життя) реформи, проаналізувати причини власних невдач і “залатавши” державотворчі прогалини, шляхом соціального і політичного компромісу повернути авторитет української влади в суспільстві, а отже – унебезпечити будівлю УНР від хуртовин історичного моменту. Але ж курс уряду В. Голубовича не змінився, як і позиція Центральної Ради щодо принципів і форми державного будівництва! Отже, Центральна Рада, а з нею й Українська Народна Республіка, у тій моделі та за тієї структури владно-управлінських інституцій, які існували на той час, були приречені

на падіння. Питання полягало лише в тому коли, хто і в який спосіб підірве її ззовні, або коли ця вибухова суміш здетонує з середини. Сталося так, що ці обидва фактори вже визрівали практично одночасно, а в квітні 1918 р. пересіклися й дійшли до порозуміння щодо подальшої долі Центральної Ради та української державності.

Між тим в країні все більше загострювалося військово-політичне і соціально-економічне становище. Зростало обопільне напруження й в стосунках між Центральною Радою та німецько-австро-угорським окупаційним командуванням. Берлін та Відень непокоїла безгосподарська політика уряду УНР, що ставило під загрозу продовольчу ситуацію в їхніх країнах. Крім того, союзницькі війська в умовах неспинної анархізації та безладу в країні все більше і більше змушені були виконувати окупаційно-поліцейські функції, а це не лише зумовлювало ескалацію протистояння з населенням (яке було достатньо озброєне для партизанської війни і до того ж підбурювалося до опору самими українськими соціалістами), але й змушувало представників німецького та австро-угорського командування вже з березня 1918 р. раз у раз ставити перед своїм політичним керівництвом питання: чи для цього вони прибули в Україну і чи варто підтримувати в Києві режим, який здатен лише на декларації та соціалістичну риторіку.

Так, наприклад, представник австро-угорського МЗС при Головному командуванні армії ген. Р. Шторк 27 березня 1918 р. надіслав з Бадена своєму міністрові іноземних справ графові О. Черніну у Відень отриману ним з Києва доповідь одного з органів інформаційного відділу Головного командування армією. В ній щодо урядової ситуації в УНР, зокрема, зазначалося: “Уряду симпатизує дуже незначна частина населення країни. Крупні поміщики, буржуазія, російські соціалісти-революціонери, кадети та частина селянства налаштовані проти нинішнього уряду, що спирається головним чином на багнети австрійських і німецьких військ. Фінансові та промислові кола відмовляють в підтримці уряду, посилаючись на ризикованість соціалістичної програми. Міністерства повністю дезорганізовані, усюди не вистачає досвідчених фахівців”¹⁵⁶. 30 березня 1918 р. австро-угорський посол в УНР граф Й. Форгач у телеграмі до Відня, повідомляючи міністрові іноземних справ О. Черніну про зубожілий стан на залізничному транспорті України, доповідав

про владний та господарчий хаос і “повний крах фінансової системи в Україні”¹⁵⁷. Там же й промайнула думка, що для виправлення становища “необхідні певний час і зовсім інша державна влада, а не уряд кількох молодих безпорадних революціонерів та соціал-демократичних утопістів”¹⁵⁸. 2 квітня 1918 р. головнокомандувач 4-ою австро-угорською армією з Одеси телеграмою повідомляв Головне армійське командування в Бадені та Міністерство іноземних справ у Відні про критичний стан Центральної Ради, додаючи, що в Одесі ходять чутки про те, “що німці в Києві готуються взяти на себе повноваження уряду”¹⁵⁹, тобто повалити Центральну Раду і встановити власну адміністрацію на військово-окупаційних засадах.

Отже наприкінці березня – на початку квітня 1918 р. австрійська розвідка вже мала відомості про плани німців повалити Центральну Раду власними силами і “взяти на себе повноваження уряду”, тобто – запровадити окупаційну адміністрацію. Як бачимо, наприкінці березня – на початку квітня ще не йшлося про пошук претендента на диктатора, а тим паче про кандидатуру П. Скоропадського, який лише в березні прибув до столиці.

Врешті, німецькі та австро-угорські війська почали захоплювати в свої руки залізниці, склади зброї, сирівців і хлібних продуктів, заявляючи на них так зване ”право воєнної здобичі”, що призвело в квітні 1918 р. до політичного (дипломатичного) конфлікту між окупаційним військовим командуванням і урядом УНР. Накази німецького головнокомандувача в Україні фельдмаршала Г. Айхгорна про засів полів і про заборону захоплення поміщицької землі від 6 квітня 1918 р.¹⁶⁰, який був виданий без узгодження з урядом УНР і являв собою грубе втручання у внутрішні справи України, викликав різку критику з боку різноманітних діячів Центральної Ради.

Уряд УНР заявив про скасування цього наказу, усвідомлюючи, що німецьке верховне командування ніколи не відмовиться від свого розпорядження. При цьому військовий міністр УНР розумів також й безпорадність української влади не лише у взаєминах з вищим командуванням окупаційних військ, але й щодо стосунків на рівні середньої та нижчої ланки командного складу німецьких та австро-угорських військ у провінції. Вже на початку весни 1918 р., їдучи в с.Гриви на зустріч з німецьким генералом Клавзіусом, О.Жуковський усвідомлював,

що влада УНР, позбавлена власних збройних сил та владно-адміністративної вертикалі на місцях, змушена буде зіткнутися з численними проблемами у взаєминах з новими союзниками, які дуже скоро перетворяться на окупантів. “Фактично і фізично не можна уникнути свавільних вчинків німецького війська, – писав військовий міністр УНР, – а як додати ще, що відсутність адміністративних органів на місцях, які могли б зразу допомогти розібратись во всіх подібних бешкетах, цілком зрозуміло утворює ненормальне взаємовідношення”¹⁶¹.

Ненормальність цих взаємин посилювалася також неспроможністю уряду Центральної Ради опанувати не лише адміністративною владою, а й фінансовою та господарчою сферами¹⁶². Так, 8 квітня повноважний представник Головного командування австро-угорською армією при уряді УНР подав звіт генерал-майору Вальдштеттену, в якому характеризувалися керівництво УНР, позиції Центральної Ради і партійні стосунки. В документі, зокрема, констатовалося, що уряд УНР “спирається на положення соціал-революційних теорій (розподіл землі, монополізація зовнішньої торгівлі тощо), неопановані вияви яких Кабінет не може стримувати безпосередньо, то завжди потрапляє до екстремальних ситуацій і невпинно підпадає під різку критику з боку меншості. Навіть серед таких крупних партій як, наприклад, соціал-демократична дедалі більше звучать докори на адресу уряду в його відступі від загально визнаних соціал-демократичних засад, тоді як меншість звинувачує уряд в реакційному шовінізмі та безсиллі щодо зловживань владою окупаційних військ”¹⁶³. Доречно відмітити тут три важливих факти: беспорядність уряду взагалі, розкол між двома найбільшими партіями (есдеками та есерами) і звинувачення соціалістичної опозиції також, але іншопартійного, уряду в безсилості протистояти все зростаючим самоправним діям окупаційних військ. А це вказувало не лише на слабкість влади УНР, а й на те, що в стінах Центральної Ради відкрито звучать заклики до протистояння з німецькими та австро-угорськими військами. Чим не причина схилитися до рішення завдати превентивного удару по такій владі. Над Україною примарою нависло німецьке: “Wir werden Ordnung schaffen”*.

Водночас в довірі урядові УНР відмовляли навіть його

* Wir werden Ordnung schaffen! – Ми наведемо тут порядок!

партнери по соціалістичній коаліції. В березні 1918 р. соціал-демократи розпочали компанію критики уряду В. Голубовича, вказуючи, що соціалізація має “дрібно-буржуазну, утопічну і реакційну суть”¹⁶⁴. Вони вимагали також змін до земельного закону та перегляду результатів виборів до Установчих зборів і терміну їхнього скликання. В цьому з ними солідаризувалися й соціалісти-федералісти, які, разом з тим, пішли ще далі – через свою пресу есефи заявили, що вимагають ще й негайної зміни уряду і навіть зміни принципів його формування¹⁶⁵. З 14 квітня 1918 р. УПСФ голосила про свій перехід до різкої опозиції щодо уряду, а вже 27 квітня її ЦК ухвалив відкликати з нього своїх міністрів¹⁶⁶. Соціалістична владна коаліція фактично розпалася.

На цей час одразу кілька правих груп в Україні також прагли зміни влади в УНР. 9 березня 1918 р. представники бізнесу, фінансів і сільського господарства закидали урядові у бездіяльності, вказуючи у своєму зверненні, зокрема, на параліч економічного життя країни, хибність політики нерегламентованого робітничого контролю на підприємствах, згубній політиці соціалізації на селі, що податки не сплачуються, а помайнове обкладання перетворилося у фікцію. Дописувачі вимагали здійснення кардинальних, але не соціалістичного характеру, реформ, зазначаючи при цьому, що владі УНР “необхідно відмовитися від тих ілюзій і утопій, які хочуть побудувати майбутнє України на соціалістичних началах в найголовнішій галузі її економічного життя – в сільському господарстві. До тих пір, поки не буде відновлено право власності, жодні зусилля щодо утвердження нормальних умов державного життя в усіх сферах – правовій, економічній, військовій та соціальній не дадуть ніяких результатів”¹⁶⁷. 25 квітня 1918 р. від імені об’єднаних організацій промисловості, торгівлі, фінансів та сільського господарства України (Протофісу) вони виробили “Декларацію урядові Української Народної Республіки”, де вказали на своє бачення фінансово-економічного розвитку країни і знов вимагали відмови від соціалістичних експериментів і проведення фахової політики у всіх сферах державного життя¹⁶⁸.

І якщо хлібороби-демократи, починаючи з березня 1918 р., ще прагли через пресу та прямого тиску на Центральну Раду (відомі делегації від з’їзду хліборобів у Лубнах, скликаному УДХП тощо)

домогтися кардинальних змін в аграрній політиці, скасування підсумків виборів до Установчих зборів, забезпечення рівних умов щодо політичної діяльності поряд з соціалістичними партіями і несоціалістичним та поповнення своїми членами Центральної Ради¹⁶⁹, то інші праві кола України вже не вірили в можливість легальним шляхом досягти змін в країні.

Об'єднане в “Раду землян” правобережне польське поміщицтво за допомогою австро-угорських каральних загонів вже почало репресії проти селян і “збирання” своїх маєтків. В політичному ж плані польські заможні кола в Україні взагалі раді були б не лише зміни влади в УНР, а й повній ліквідації української державності і радо сприйняли б австрійський протекторат над Правобережжям. На Лівобережжі проросійський Союз хліборобів (Союз земельних власників) був його дзеркальним відображенням, але вже з готовністю прийняти німецьке правління. 12 квітня 1918 р. його представники надіслали до Центральної Ради телеграму з вимогами не лише негайного припинення експериментів по соціалізації землі, а й відставки уряду та розпуску Центральної Ради, аби та “не наразила в подальшому на себе жорстокого, проте справедливого гніву чесного трудящого населення України”¹⁷⁰. Не очікуючи належної реакції від керівних кіл УНР, 22 квітня 1918 р. Союз земельних власників запропонував німецькому Oberkommando докладно розроблений план утворення в Україні генерал-губернаторства, в якому генерал-губернатор призначався б німецьким командуванням і керував підвладною йому територією засобами очолюваних ним же збройних сил та за допомогою призначених ним же особисто членів Директорії. Крім того, великі землевласники пропонували скликати у створеному генерал-губернаторстві відповідні законодавчі збори, які мали б скасувати закони, прийняті Центральною Радою¹⁷¹.

Такі заманливі як для німців, так і для австрійців, пропозиції, здавалося б, мали бути прийнятними як для Берліна, так і для Відня. Проте керівництво провідних Центральних держав все ж не могло дозволити собі таких кроків і мусило зважати принаймні на кілька серйозних застережень. Перш за все подібні кроки з будь-якої однієї сторони, викликали б природні “тертя” з іншою; поділ України на зони впливу – то одна річ, а поділ на зони прямого військового управління, а отже й економічної експлуатації країни, зовсім інша; Німеччина та Австро-Угорщина елементарно не мали часу на рутинне з'ясування стосунків не

лише між собою, а й з Туреччиною та Болгарією, що вимагало б переписання квот по отриманню продовольства, збіжжя, сировини тощо з України між ними; до того ж розкол України неминуче призвів би якщо не до розколу, то до надзвичайного загострення і без того напружених стосунків всередині Почвірної коаліції. По-друге, ліквідація української державності серйозно зашкодила б репутації Центральних держав на міжнародній арені і дала б додаткові козирі антантській пропаганді. Не менш важливою був і третій аспект – сприйняття такого кроку громадськістю та політичними колами власне в самих країнах Центрального блоку. Як відомо, в Німеччині були досить впливові кола, що вважали доцільним існування Української держави як з геополітичної, так і з економічної точок зору, а чисельні представники соціал-демократії в Рейхстазі неминуче б використали такий необачний крок на свою користь. В Австро-Угорщині ліквідація України як державного утворення зумовила б не лише політичне загострення, а ускладнення в національних краях, не кажучи вже про проблеми в Галичині тощо. В Туреччині та Болгарії громадськість також не проковтнула цей крок, який викликав занепокоєння й влади, позаяк вказував би на неповагу до союзників. Й, нарешті, втілення в життя цього проекту неминуче запалило б пожежу визвольної боротьби українського народу проти окупантів у яких вже не було би політико-ідеологічного прикриття у вигляді Берестейського договору та київського уряду. До того ж очолити цю боротьбу могли (і вже були готові) не лише соціалісти чи праві організації, а й більшовики чи, навіть (водночас), Добровольча армія. Нове відновлення другого фронту на сході Європи з цілком імовірною можливістю взагалі втратити будь-який економічний зиск з палаючої у вогні України було небажаним для Центральних держав і їхні провідні політичні кола усі ці загрози цілком усвідомлювали.

Таким чином ані німці, ані австро-угорці навесні 1918 р. не могли дозволити собі втягнутися в таку авантюру, як ліквідація української державності, але й змиритися з існуванням Центральної Ради теж вже були неспроможні. Відтак з'явилася ідея зробити ставку на людину, яка прагла б і була здатна не лише очолити збережену Українську державу, сформувати діловий неосоціалістичний уряд і певною мірою об'єднати навколо своєї особи більшу частину українського населення та партій

з різною спрямованістю (націонал-патріотів, самостійників, проросійські організації, поміркованих соціалістів, дрібних і великих власників тощо), але й здійснити такий переворот. З усіх можливих претендентів (І. Луценко, І. Полтавець-Остряниця, М. Міхновський, Є. Чикаленко, Б. Ханенко) саме П. Скоропадський якнайкраще підходив до такої ролі.

П. Скоропадський був нащадком гетьманського роду, що мало не лише вгамувати тугу народу за сильним лідером та ідеалізованим минулим Гетьманщини і задовольнити романтичні пориви частини молоді, а й підживити його особисті чесноти стати керівником не гіршим за славних предків. Його соціальний статус мав заспокоїти великих власників і буржуазію, а перебування при дворі флігель-ад'ютантом імператора – русофільські кола. Як відомий бойовий генерал двох воєн (Російсько-японської та Першої світової) він мав бути позитивно сприйнятий російським офіцерством, а як генерал-українізатор 34-го армійського корпусу – українськими старшинами. Іще зовсім нещодавні події 1917 р., коли П. Скоропадський із своїм I Українським (колишнім 34-м) корпусом перейшов під юрисдикцію Генерального секретаріату військових справ і врятував від повалення збільшовиченими загонами Є. Бош Центральну Раду, як і його призначення командувачем військ УНР на Правобережжі, повинні були примирити з його владою не лише українські патріотичні кола, а й поміркованих соціалістичних діячів, що були членами тієї ж Центральної Ради. Ці його кроки мали вказувати на те, що він був не просто лояльним, а прибічником української державності й позитивно сприймав соціальні реформи, навіть якщо не поділяв їхнього радикалізму. П. Скоропадський був отаманом Вільного Козацтва, основу якого складали дрібні та середні хлібороби, а отже й цей прошарок населення (до того ж озброєного) мав не лише позитивно сприйняти його як нового керівника держави, а й підтримати в провінції. І, нарешті, як людина військова, з бойовим досвідом, він вселяв повагу в окупаційного командування та втілював надії народу на припинення анархії в країні, а загалом – сподівання на спроможність встановлення порядку в країні та початок відновлення нормального життя.

Найголовніше ж – у ген. П. Скоропадського була власна організація (Українська Народна Громада) чисельністю до 1500–2000 тис. осіб, значну частину членів якої складали вірні йому

офіцери та козаки (колишні старшини 1-го українського корпусу та козаки Вільного козацтва), яка вже вела активні перемовини з різними правими колами (українськими самостійниками, УДХП, Радою землян, Союзом землевласників) і готувалася до захоплення влади.

Програма УНГ складалася з 39 пунктів. Серед основних засад організації були: створення твердих підвалин для досягнення самобутності, процвітання, єдності та самостійності наново відродженої України, національної єдності всіх українців, проголошення української мови державною. Щодо прав громадян України, зокрема, наголошувалося на праві власності як основі людської культури. Земельне питання мало б базуватися також на принципі гарантування права приватної власності. Водночас держава мала право відчуження землі у великих власників та забезпечення нею хліборобів, насамперед козаків і тих, хто захищав Україну від зовнішніх та внутрішніх ворогів, у таких обсягах, що забезпечували заможне існування хліборобських родин.

Найбільш ґрунтовно і широко був представлений економічний блок програми, в якому крім загальних тез щодо піднесення приватного підприємництва, ролі держави як його покровителя і заохочувача, відновлення народного господарства, було чітко виписано реформу оподаткування та необхідність створення обмеженої кількості державним монополій. Разом з тим передбачалася ліквідація як зовнішньої, так і внутрішньої торговельної монополії держави. Ретельно було розроблено заходи у сфері налагодження транспорту, в тому числі автомобільного загального користування з доступними тарифами.

У соціальній сфері пропонувалося законодавство, засноване на державному страхуванні праці, її охороні, особливо на шкідливих для здоров'я виробництвах, та вирішенні всіх спірних між працею та капіталом питань через примірювальні камери. В області судочинства було задекларовано прагнення до повної незалежності суду, перегляду цивільного та кримінального кодексів, реформування слідства, цивільного та виконавчого процесів тощо. Окремим розділом програми був культурно-освітній та охорони здоров'я, яким декларувалася турбота партії (УНГ) про “всебічний розвиток освіти”, її доступність для всього населення. Мовами викладання мали бути: у нижчій школі – українська; у середній і вищій – за вибором учнів,

але з обов'язковим вивченням державної (української) мови. Зазначимо також, у приватному житті громадяни мали б право використовувати також і російську (у східних губерніях) та польську (у західних) мови поряд з державною (українською).

Програма УНГ не передбачала зміну назви держави – Української Народної Республіки, проте закликала зважати на досвід “національно-історичного минулого”, а відтак запобігти крайнощів як самодержавного способу правління, так і “відсторонених теорій максималістів” (тобто, як легко зрозуміти, більшовиків та лівих українських соціалістичних партій). Форми ж державного устрою та правління в країні мала бути встановлена відповідно до “вільно висловленої волі народу”¹⁷².

Як видно із програми, Українська Народна Громада не мала намір встановлювати диктатуру П. Скоропадського, однак серед її членів вже визрівали думки про передачу влади одній особі з диктаторськими повноваженнями та запровадження гетьманства (правник Парчевський). Серед провідних членів УНГ були: працівник залізниці О. Лупаков, інженер-залізничник Б. Бутенко, банківський діяч А. Ржепецький, генерал-майор В. Дашкевич-Горбатський, полковники Бенецький, Г. Зеленецький, В. Каракуца, В. Глинський, капітан Богданович, осавул В. Кочубей, підпоручник Яворський-Кулібаб, прапорщики Г. Лук'яненко-Лук'янов, В. Павелко, ротмістр О. Сахно-Устимович, наказний отаман Вільного Козацтва І. Полтавець-Остриця та інші.

В. Солдатенко не погоджується з висловленою мною (спільно з О. Отт-Скоропадською) раніше тезою, що плани державного перевороту визріли у П. Скоропадського самостійно і здійснював він їх самотужки¹⁷³, але сам автор перед цим запереченням зазначає: “Ідея встановлення в Україні диктатури з метою протидії “руйнівним силам” виникла у П. Скоропадського ще в першій половині січня 1918 р.”¹⁷⁴. Але ж у січні 1918 р. в Україні ще не було австро-німецьких військ, отже він (П.Скоропадський) дійшов такого висновку сам, бачучи абсолютну безпорадність уряду УНР та Центральної Ради, а успіхи більшовиків ще більш упевнили генерала в його правоті.

Вже в грудні 1917 р. – січні 1918 р. генерал П.Скоропадський ретельно готувався до повалення Центральної Ради саме силовим

шляхом. Будучи почесним отаманом Вільного Козацтва, яке фактично мало дві течії – проурядову (демо-соціалістичну) та антиурядову (консервативну). Остання, представлена Генеральною Радою, тон в якій задавав І.Полтавець-Остряниця, прагла створити головний кістяк організації з дрібних і середніх хліборобів-власників, який став би оплотом перевороту. В Києві ж тоді у П.Скоропадського вже сформувався гурт, який, власне, був акумулятором плану повалення Центральної Ради. Останній міністр військових справ УНР полковник О.Жуковський згадував, що ще перед приходом в столицю більшовиків цей гурт (П.Скоропадський, І.Полтавець-Остряниця, І.Луценко та інш.) вже був сформований і провадив активну діяльність по залученню до своїх лав прихильників, надто – з кола військовиків. “Я знав про те, – зазначає О.Жуковський, – що у нього (*Луценка – П.Г.-Н.*) та других діячів, Остряниця-Полтавець – Скоропадський і інші, відбуваються таємні засідання в Отелі на Хрещатику біля Бесарабки, навіть отримав і я запросини на одно із таких засідань. Але не пішов, бо переконаний, що Гетманство на Україні зараз доведе її до загибелі, до знищення всіх демократичних здобутків і кине в обійми нової анархії”¹⁷⁵. Як видно, спектр залучення потенційних членів цієї організації був досить широким і в такій мірі, що про “таємні” збори її ядра знали навіть ті, владу котрих планувалося повалити (О.Жуковський на той час був товаришем військового міністра УНР). Головним ідеологом гетьманства в цій організації був доволі в роках лікар з Одеси, член Центральної Ради і один з лідерів партії соціалістів-самостійників І.Луценко, який, за словами того ж таки О.Жуковського, був старим щирим патріотом-українцем досить цікавого типу, “помішаний на ідеї відбудовання на Україні Гетьмана і Гетьманської влади”¹⁷⁶. Очевидно саме І.Луценко, вкупі з І.Полтавцем-Остряницею, схилили П.Скоропадського вперше серйозно замислитися не лише над питанням повалення Центральної Ради, але над ідеєю відродження гетьманства.

Отже на початку 1918 р. у П.Скоропадського вже склався альянс з Генеральною Радою Вільного Козацтва (І.Полтавець-Остряниця, В.Кочубей) та партією соціалістів-самостійників (І.Луценко), якими провадилася підготовча робота у двох основних напрямках: цементування й розвиток таємної

організації, зміцнення та посилення навколо Генеральної Ради Вільного Козацтва заможних і середньозаможних хліборобів.

Втім, для успішного здійснення державного перевороту, як правило, потрібні не лише таємна організація, як його мозковий центр, та озброєні загони добровольчого характеру на місцях, якими по суті мали стати прихильні до П.Скоропадського вільні козаки, але дисциплінована й регулярна армійська формація. Такою воєнною одиницею мав, за задумом П.Скоропадського та І.Луценка, стати загін, що в січні 1918 р., напередодні евакуації Києва, почав формуватися на чолі з К.Прісовським для боротьби з більшовиками. Це була окрема військова формація, особовий склад якої на той час складалася майже винятково з колишніх старшин-офіцерів, які не мали певного, з погляду соціалістичного керівництва УНР, політичного обличчя, проте були ворогами більшовиків, з якими вони й прагли вступити у боротьбу.

Саме у формуванні цього “отряду” зі старшин енергійну участь взяв І.Луценко, який постійно приходив до Міністерства військових справ і наполегливо прагнув докласти особистих зусиль в його становленні, а також через таємну організацію П.Скоропадського безпосередньо залучав старшин до лав загону. О.Жуковський з цього приводу згадував: “Так от Луценко виявив бажання допомогти в організації отрядів для боротьби з більшовиками. Мені і в голову тоді не могло прийти, що намір Луценка входив в плани отої Компанії [П.Скоропадський, І.Полтавець-Остряниця та інш. – *П.Г.-Н.*]. Правда отряд швидко став формуватися, але хвилі нашого пробування в Києві були вираховані, а тому не закінчився формувати на чолі з Прісовським вирушив із Києва з нами. Луценко як шеф залишився при цьому отрядові. Він став добиватись щоб відділи Прісовськ[ого] називались загонами. Таку невинну забаву я задовольнив. Потім виявилось, що на цей отряд Луценко став дивитись як на цілком власний отряд і що ймення загін входило в план тої Козацької Ради, які були в Білій Церкві. Почесним батьком Козацької Ради був Скоропадськ[ий]. Козацька Рада стала також формувати загони на боротьбу з більшовиками, але вона одночасно вела боротьбу і проти Центральної Ради, висовуючи Гетманом Скоропадського з цілком не демократичними принципами”¹⁷⁷. Зазіхання І.Луценка на керівництво загonom викликало різкий протест К.Прісовського, який пригрозив діячу вигнанням і

доповів про ці факти О.Жуковському. Після цієї доповіді, як зазначав, О.Жуковський, йому “стало більш очевидним, що тут знаходиться одно кільце “самостійницького” ланцюга”, і “клубок закулісив’я уже почав передо мною троха розплутуватись”¹⁷⁸. З свого боку І.Луценко розпочав наполегливо перетягувати на бік прогетьманської організації самого О.Жуковського, який, проте, через певний час, після жорсткої розмови заборонив йому вести гетьманську агітацію.

Тим часом вільнокозачі загони були вигнані з Білої Церкви більшовиками, а сам П.Скоропадський та його оточення з Генеральної Козачої Ради подалися на Звенигородщину під захист загонів отамана М.Шинкаря. У Звенигородку подорожні прибули 26 січня і зупинилися в готелі “Англія”, де мешкав тоді М.Шинкар¹⁷⁹. Той, в свою чергу, невдовзі повідомив про плани П.Скоропадського товариша (заступника) військового міністра УНР О.Жуковського. Військовий посадовець УНР дізнався, що П.Скоропадський намагався перетягнути отамана на свій бік і радив М.Шинкарю піти з ним в Румунію, де П.Скоропадський мав намір оголосити набір добровольців до свого війська, що буде споряджене на гроші, які дасть Антанта, а потім рушити на визволення України. Проте М.Шинкар не пристав на пропозицію отамана Вільного Козацтва, а натомість на нетривалий час заарештував П.Скоропадського та його супутників, після чого, однак, згодом звільнив¹⁸⁰. Відтак плани за допомогою звенигородських козаків дістатися Румунії й, отримавши там фінансову і, очевидно збройну допомогу, знярядити додатково набране військо з добровольців для визволення України від більшовиків, а, імовірно, попутньо й від соціалістичної Центральної Ради, не здійснилися.

Таким чином з січня 1918 р. під час українсько-більшовицької війни та з приходом з лютого в країну, як здавалося на перших порах, союзних й прихильних до уряду УНР німців та австро-угорців, план силового усунення Центральної Ради від влади цілком логічно мусів був відпасти. Проте, як виявилось, ненадовго.

О.Жуковський згадував, що вже в березні 1918 р., після повернення Центральної Ради до Києва, “повелась серед козаків отряда Присовського, тепер Натієвського, агітація проти Центральної Ради, зміни її політики, проти жидів, проти того, що необхідно національний кабінет – як будто

тоді не було національного кабінету і т.и. Стали поговарювати о перевороті. Назначен був вже і день – вівторок, про що мені стало відомим за оскільки день. Треба було негайно приймати рішучі заходи. Сил у мене під рукою небуло так багато, щоб можна було покластись на них”¹⁸¹. Військовий міністр зазначає, що в його розпорядженні було лише 1500–1800 січовиків, а тому йти на відкриту боротьбу з повстанням, яке готувалося заколотниками, він не міг, а відтак вирішив відправити непевні частини на більшовицький фронт. Було віддано відповідний наказ про спішний вивід групи Натієва з Києва, проте міністра одразу обсіли численні як політичні (І.Луценко, О.Степаненко, О.Устимович), так і військові (надто О.Шаповал та П.Болбочан*)

* Загони З.Натієва таки були виведені з Києва на Катеринославщину, а потім до Харкова, де він став командиром шойно сформованого Запорізького корпусу. П.Болбочан та О.Шаповал у складі корпусу очолили відповідно 2-й Запорізький піхотний полк та 3-й Запорізький ім. гетьмана Б. Хмельницького піхотний полк. Протягом квітня, поки німецька таємна дипломатія вирішувала долю українського уряду, військовий міністр УНР О. Жуковський без погодження із союзним командуванням підготував і видав наказ про здійснення операції захоплення Криму і Чорноморського флоту. Для цього із складу “Запорізької дивізії Осібної армії” за наказом по військовій офіції УНР №28 від 8 квітня відокремлювалася (фактично ж сюди увійшов майже весь особовий склад) кінна бригада З.Натієва. Наступ Кримської (за іншими джерелами – Севастопольської) групи бригади розпочався ударом із району Харкова через Лозову на Олександрівськ. Тут група, до складу якої входили 2-й Запорізький полк підполковника П.Болбочана (командир групи), Кінногайдамацький полк полковника В.Петріва, 2-й гарматний полк полковника Сікевича, бронедивізіон сотника Болдирева, кінногарматний гірський дивізіон полковника Алмазова, поповнилася кількома підрозділами з Легіону українських Січових Стрільців австро-угорської армії, що вели наступ із Правобережжя. 19 квітня на бік Кримської групи перейшов Гуляйпільський полк на чолі з прапорщиком А.Волохом, який підняв повстання проти свого чорногвардійського командування, зокрема комісара полку Н. Махна. Українські війська зламали опір червоногвардійських загонів у Мелітополі, 21 квітня вони без бою увійшли до Сімферополь, потім – до Алушти і Бахчисарая, намірювалися наступати на Севастополь. Але в цей час прибулий до Сімферополя штаб 52-го німецького корпусу

94

діячі, аби той залишив це угруповання в столиці. Проте, попри всі заходи, група Натієва таки була виведена з Києва в березні 1918 р.¹⁸²

Саме в цей час, в березні ж 1918 р., П. Скоропадський створює в Києві таємну організацію “Українська Громада” (згодом вона почала називатися “Українська Народна Громада”), яку з часом планувалося переформатувати у партію. Спочатку П. Скоропадський планував змусити Центральну Раду самореформуватися та змінити уряд на більш правіший, але дуже скоро зрозумів, що на це марно сподіватися. Якщо вірити його спогадам, то П. Скоропадський у березні ще не думав про гетьманство у вигляді диктатури, і лише після 10 квітня змушений був остаточно визначитися з переворотом і ліквідацією Центральної Ради, позаяк дізнався про можливу ліквідацію німцями української державності. На початку квітня німці почали шукати шляхи до встановлення контакту із П. Скоропадським. Перша така зустріч відбулася 11 чи 12 квітня 1918 р. з головою німецької військової розвідки в Києві майором Гассе (за його ініціативою). Німецького офіцера надзвичайно цікавила Українська Народна Громада. Після зустрічі П. Скоропадський зрозумів, що за потреби, він зможе знайти спільну мову з німцями і, як зазначає сам у спогадах, “відчув, що чекати нічого, що всі обставини складаються так, що потрібно діяти рішуче, що чекати, допоки через партію щонебудь вийде, може бути, буде запізно, а головне, мене лякало 12-е травня [день запланованого скликання Установчих зборів – *П.Г.-Н.*]. Офіцерства і людей, співчуваючих і рішучих, в мене на той час набралось багато, лише б німці не завадили. Проте тут я відчував, що можна їх переконати тримати негласний нейтралітет. Я цілу ніч не спав, але на ранок, нікому не сказавши, я був достеменно готовий діяти рішуче і негайно”¹⁸³. Як бачимо, зустріч з представником Оберкомандо підштовхнула

звернувся до отамана Натієва з вимогою пропустити вперед німецькі війська, які ще 18 квітня оволоділи Перекопом і, швидко долаючи незначний опір збройних осередків Радянської республіки Тавриди, просунулися вглиб півострова. 1 травня німці зайняли Севастополь. Цьому сприяли українські частини, які 22–23 квітня відбили контрудари червоних військ, а 25–27 квітня закріпилися в Сімферополі, Євпаторії і Джанкої, висунулися до Ангарського перевалу і Феодосії.

П. Скоропадського до активізації підготовки перевороту. Проте, вважаю, аж ніяк не стала визначальною, позаяк такі плани вже давно виношувались П. Скоропадським та його прихильниками. Рано чи пізно і німцям, і Українській Народній Громаді довелось би узгодити свої позиції, позаяк усі вони мали одну мету (повалення Центральної Ради), а обставини, що склалися на той час в Україні, неминуче б змусили ці дві сили дійти до координації своїх дій. Тим не менш, окупаційне командування лише знайомилося з П. Скоропадським і аж ніяк не визначилось на користь його кандидатури. Тим не менш, П.Скоропадський активізував підготовку до перевороту і другим ранок після розмови з майором Гассе він “зараз-же покликав... до себе полковника Сахна-Устимовича і полковника Каракуца і доручив їм негайно набирати офіцерів, не розяснюючи цим офіцерам поки що конкретної цілі наших заходів, бо необхідно було зберігти наш план в повній тайні, аби уникнути арештів і провалу цілої справи. Гіжицькому також було доручено вербувати офіцерів і зібрати відомости про всіх тодішніх видатніших громадських діячів. Парчевський взявся перебалакати зі школою прапорщиків. Вишневський, що енергійно працював в Союзі Землевласників, взявся зробити потрібні приготування до зїзду хліборобів, який був скликаний на 29-е квітня”¹⁸⁴.

Німці ж все ще прагли вплинути на верхівку Центральної Ради й сподівалися, що у випадку її “реформування” й налагодження тісного співробітництва, взаємини можна налагодити. 13 квітня 1918 р. посол А. Мумм зустрівся з її провідниками (в тому числі з М. Грушевським), які запросили цю розмову з метою розв’язати кризу, що виникла в зв’язку із згаданими вище наказами Г. Айхгорна. Після двогодинної розмови німецький посол дійшов остаточного висновку, що подальша співпраця з керівництвом УНР є неможливою¹⁸⁵. Тоді ж в неспроможності провідників реально оцінювати ситуацію переконався й фельдмаршал Г. Айхгорн, про що 13 квітня 1918 р. відверто повідомив своєму міністрові закордонних справ: “Постійне співробітництво з цими людьми, які через свої соціалістичні теорії перестають розуміти реальне співвідношення речей, неможливе”¹⁸⁶. Все це остаточно заглибило провалля на шляху компромісу між державною владою УНР та окупаційною владою в Україні. Порозуміння на основі розумних взаємних поступок ніхто не прагнув.

Того ж дня 13 квітня (а потім і 15 квітня) майор Гассе, до якого приєднався спеціальний помічник начальника штабу німецьких військ в Україні В. Гренера майор Ярош, що володів російською мовою, знов зустрівся із П. Скоропадським. Той виклав їм свій план і сказав, що окрім нейтралітету нічого від них не потребує. Втім, П. Скоропадський зауважив, що “був би дуже вдячний, якщо б вони завадили так чи інакше січовикам, які були тоді частиною, головним призначенням якої було охороняти уряд і Центральну Раду, якби вони завадили б їм вихід з касарень”¹⁸⁷. Звичайно ж, відповіді не було, але П. Скоропадського повідомили, що можливо з ним захоче зустрітися генерал В. Гренер. Стало очевидно, що німці співчують намірам П. Скоропадського, але остаточно ще не визначились із своїм вибором. Доречною з цього приводу є думка О. Федішина, який зазначає: “Німецькі офіційні джерела не згадують про ці попередні зустрічі. Поки вони відбувалися, Гренер та Мумм продовжували нарікати на відсутність належних діячів для керівництва урядом. Або помічники генерала Гассе та Ярош пішли на контакт із Скоропадським за власною ініціативою, не поставивши до відома вищі інстанції, або Гренер до завершення розробки майбутнього гетьмана та його прибічників не хотів повідомляти про ці зустрічі, оскільки не знав, чи підійде кандидатура того на посаду голови уряду”¹⁸⁸. Гадаю, друге припущення є більш вірогідним, позаяк 21 квітня В. Гренер в приватному листі до дружини зазначав: “Ми потребуємо нового уряду (в Україні), але якого уряду?”¹⁸⁹.

18 квітня начальник штабу німецьких окупаційних військ ген. В. Гренер і посол А. Мумм вже твердо вирішили повалити Центральну Раду, було навіть призначено дату – 28 квітня. До цього часу мало б бути обов’язково укладено Торговельний договір з УНР, а вже потім застосовано “жорсткі заходи”.

23 квітня 1918 р. після довготривалих кількатижневих перемовин і, як зазначав міністр закордонних справ Австро-Угорщини граф О. Чернін, під сильним дипломатичним тиском¹⁹⁰, було підписано сумарний договір по товарообміну УНР з Центральними державами¹⁹¹. Цей договір передбачав організацію крупного господарчого німецько-австро-угорського центру, або, кажучи простіше, величезного складу зернових продуктів, куди центральні держави відряджали б довірених фахівців з хлібної справи, з числа найдосвідченіших і краще усіх вивчивши

умови хлібної торгівлі в колишній Росії протягом багаторічної практики, але австро-угорський Генеральний штаб упевнив імператора Карла видати указ, що доручав австро-угорським частинам збір зернових продуктів в окупованих ними областях. Для проведення такої тактики до Одеси був відряджений генерал (що до тієї пори діяв у Румунії), котрий і розпочав вести звітти свою особливу лінію “військових дій”. Для оплати зернових продуктів безпосередньо народу з Відня було виділено 100 млн. крон¹⁹². Окупаційне командування вже не хотіло мати торговельні справи з українською владою.

Того ж дня (23 квітня) в Києві відбулася спільна австро-німецька нарада, в якій взяли участь ген. В. Гренер, військові представники з обох сторін та послы А. Мумм і Й. Форгач. Дипломати виступили за збереження української державності як такої, але за зміну правління, в результаті, як свідчив А. Мумм, було досягнуто “згоди про цілі, але не методи”. 24 квітня учасники наради ухвалили рішення: “1. Співробітництво з [Центральною] Радою більше неможливе. 2. Не слід намагатися створювати в Україні “генерал-губернаторство”. 3. У прийнятний термін слід створити український уряд, але такий уряд, який буде підпорядковуватися наказам німецького та австрійського командування. Йому доведеться гарантувати власне невтручання у необхідні воєнні та економічні заходи центральних держав”¹⁹³. Тоді ж були вироблені умови, що мали бути висунуті українській владі.

24 квітня 1918 р. посол Німеччини в Україні барон А. Мумм вручив українському уряду ноту-відповідь на українські вимоги від 16 квітня 1918 р., в якій Раді народних міністрів УНР окупаційна влада виставляла власні вимоги. Того ж дня в будинку Бродського, де розташовувалось Оберкомандо, в присутності Гренера, Яроша та Гассе подібні ж вимоги було представлено й П. Скоропадському. У разі неприйняття цих вимог жодною з сторін українців німецько-австрійські війська мали ліквідувати українську державність і встановити в Україні генерал-губернаторство з повним окупаційним режимом. Як згадував П. Скоропадський, В. Гренер сказав йому, що німці не втручаються в українські внутрішні справи, проте з огляду становища, що склалося в країні і неможливості працювати з урядом Центральної Ради, вони співчують намірам, які збирався здійснити П. Скоропадський. Втім, перед тим, як розпочати більш предметну розмову з цього приводу, В. Гренер

запропонував йому ознайомитися з проектом їхньої угоди. Вимоги окупаційних властей в загальному зводилися до такого: “1. В часи перебування австро-угорського і німецького війська на Україні ніяка українська армія не може формуватися. Може тримати винятково лише поліцейські відділи за порозумінням з обома командуваннями. 2. Для всіх злочинців супроти союзних військ устанавлюються німецькі і австро-угорські польові суди. Українська юстиція має бути забезпечена проти терору політичних організацій. 3. З усіх державних устанав мають бути усунені неблагонадійні елементи. Всі земельні та інші надзвичайні комітети мають бути розпущені й замінені нормальними державними або земельними органами. 4. Якщо на Україні нема військових, судових законів, то вони мають бути замінені відповідними законами Центральних держав. 5. Всі розпорядження, що гальмують торгівлю харчовими і сирими продуктами, мають бути скасовані на користь Австро-Угорщини та Німеччини. Особливо має бути допущена вільна торгівля під сильним контролем союзників і українського уряду, а всі заборони вивозу й залізничний контроль мають бути скасовані. Має бути встановлений один спільний контроль на кордоні. 6. Аграрне питання має бути розв’язане через відновлення приватної власності й виплату за розділену між ними землю. В інтересах здатності сільського господарства до експорту великі земельні господарства мають бути збережені до певних, зазначених в законі меж. 7. Фінанси й валютне питання мають регулюватися на основі взаємного порозуміння. 8. Робітниче питання має бути врегульоване на основі відповідного законодавства”¹⁹⁴.

П. Скоропадський згадує дещо інакші пункти. 1) Визнання після перевороту умов Берестейського договору; 2) Врегулювання курсу валюти; 3) Встановлення правильного контролю по вивозу харчових припасів; 4) Видання закону, згідно з яким німецькі війська, що знаходяться на теренах України, мали право отримувати в районах дислокації необхідні їм харчі, за встановленими у кожній з місцевостей й відповідно до пори року цінами (вимога Оберкомандо); 5) Щоби Сейм було скликано лише у той термін, коли не буде перепонів на це з боку німецьких властей; 6) Прийняття зобов’язань відновлення судового апарату і спостереження за його правильним функціонуванням із застереженням на тому, аби в його складі не було демагогічних

елементів; 7) Відновлення вільної торгівлі; 8) У випадку виявлення лишків серед харчових припасів, що належать вивезенню за кордон, надання Німеччині права переваги на придбання цих лишків. “Ось і все”, – занотував після подання цього переліку гетьман у спогадах¹⁹⁵, а значить ані в квітні 1918 р., ані згодом, він не вважав їх обтяжливими ані для себе, ані для Української Держави.

П. Скоропадський згадував, що одразу не підписав угоди, а попросив надіслати цей проект, перекладений російською мовою, йому додому для остаточного рішення. Звісно ж, усі ці пункти були ним прийняті (можливо з несуттєвими застереженнями). Тоді ж В. Гренер запевнив П. Скоропадського, що той, у випадку вдалого перевороту, вповні може розраховувати на сприяння німецьких військ в справі відновлення порядку і підтримки його особисто та українського уряду. “В день же перевороту, – зауважив В. Гренер, – вони будуть триматися нейтралітету, проте крупних безладів вони на вулицях допустити не можуть”, а тому дав пораду П. Скоропадському “якомога ретельніше обміркувати дії для захоплення урядових установ і особливо важливих осіб”¹⁹⁶.

Неспроможність державної організації призводила до непідконтрольності території краю урядом, до анархізації народних мас та їхнього поступової збільшовизації. Військовий міністр УНР О.Жуковський, після після поїздки з інспекцією армійських складів та майна по Правобережній Україні, з розпачем зазначав: “Я бачив в якому безпорядчному стані находиться наше село. Влади ніхто не почуває, бо її нема. Люди живуть по виробленим традиціям”, додаючи що на тоді в деяких місцевостях вже сформувалася “купка рішучих крикунів відважних і вона тримала все село, як не волость, в своїх руках. Ясно вираженого обличчя у населення не видно було. Всі інтереси і бажання групіровались коло одного питання – земля”¹⁹⁷. Крім того німці вимагали від уряду УНР жорстких і планомірних заходів щодо роззброєння населення й ліквідації “банд”, але влада, зокрема Військове міністерство, відверто не зважала на такі пропозиції й, роздаючи обіцянки союзному командуванню, водночас накопичувала зброю та амуніцію на складах у провінції з метою в подальшому надати їх мережі повстанських загонів, які б мали розпочати повномасштабну війну з німецькими та австро-угорськими військами в Україні.

На цьому ґрунті німецьке та австро-угорське командування, що зневірилося у здатності української влади налагодити лад в державі й відновити господарство, почало перебирати адміністративний контроль у власні руки, встановлювати власну охорону над військовими складами й залізницями тощо. Головним поштовхом до таких дій була, перш за все, турбота воюючих з країнами Антанти Центральної держави в отриманні продовольства і сировини, обіцяних їм Центральною Радою за військову допомогу у вигнанні з України більшовиків та забезпечення задля цього демілітаризації населення. Українська ж влада не надто переймалася виконанням умов торговельної угоди при Берестейському договорі.

Нестабільність внутрішнього політичного і соціально-економічного стану в країні, неспроможність уряду УНР забезпечити поставку продовольства до Німеччини та Австро-Угорщини й широке обговорення в Центральній Раді умов перебування окупаційних військ в Україні створили нездоланий бар'єр між державною та окупаційною владами. Генерал Е. Людендорф лаконічно і чітко висловив причину, яка схилила Німеччину до повалення влади в УНР: “Молодий український уряд виявився неспроможним навести в країні лад і забезпечити нас [тобто німців – *П. Г.-Н.*] зерном”¹⁹⁸. Розуміючи, що на поточний момент Центральна Рада не має ані сил, ані широкого кола прибічників, які стали б на її захист, німецьке командування твердо вирішило повалити її правління в країні. 25 квітня 1918 р. Г. Айхгорн видав наказ про запровадження в Україні німецьких військово-польових судів, який фактично визначав фіктивне становище українського уряду¹⁹⁹. Формальним приводом для такого рішення став арешт (фактично – викрадення) 24 квітня 1918 р. від імені до того часу нікому невідомої організації “Комітет порятунку України”²⁰⁰ члена торговельно-економічної комісії УНР і впливового банкіра А.Доброго, який тісно співпрацював з німецькими партнерами*. Командування німецької групи

* У справі викрадення А.Доброго німецьким військово-польовим судом до двох років ув'язнення були засуджені голова Ради народних міністрів УНР В.Голубович та військовий міністр О.Жуковський, який, до речі, у своїх спогадах заперечував власну причетність до цієї акції, вказуючи, що головним організатором її був міністр внутрішніх справ М.Ткаченко та його підлеглий Гаєвський.

армій “Київ” висунуло керівництву УНР ультиматум у 24 години розслідувати справу та покарати винних. Природно, що така вимога не могла бути виконана і це добре розуміло німецьке окупаційне командування, і наступного дня Г.Айхгорн оприлюднив свій наказ про введення в Україні німецьких військово-польових судів, заборону будь-яких мітингів і зборів та обмеження свободи слова і друку.

В ніч з 26 на 27 квітня, зі згоди військового міністра УНР, німці оточили й роззброїли дивізію Синьожупанників, що була сформована в Німеччині з військовополонених вояків-українців російської армії. І хоча у своїх спогадах О.Жуковський й заперечував факт своєї згоди на розброєння і пояснює, що у своєму виступі 27 квітня 1918 р. у Центральній Раді заявив з цього приводу, що “тут нічого такого важливого не сталося; все це діло вийшло із за непорозуміння” через те, щоб “не створювати вже й так натянутих відношень громадянства до Німецького командування”²⁰¹. Тим не менш, попри заперечення військового міністра про причетність до розформування дивізії, це не зовсім відповідає дійсності. Звичайно ж, він не давав на те свого наказу, проте прагнув здійснити розформування іменем військової влади УНР. Як це не дивно, але наріжним каменем питання бути чи не бути Синьожупанній дивізії став конфлікт навколо її командира та особисті амбіції українського військового міністра. Суть справи полягала в тому, що військовий міністр О.Жуковський безуспішно намагався усунути від командування дивізією генерала В.Зелінського й замінити його на отамана Мартинюка. “Із за цього призначення і почалась ціла історія”, – засвідчував військовий міністр УНР. Німці вступилися за В.Зелінського й категоричного заперечували призначенню Мартинюка. Проте О.Жуковський в особистій розмові з В.Зелінським пригрозив йому військовим судом за невиконання наказу міністра й таки змусив піти з посади “по хворості”, але саме тоді й запланував розформувати дивізію. Він, зокрема, так мотивував свій намір: “Зелінський подав рапорт і таким чином гострий вузол був розв’язаний так, як я хотів. Після цього я упевнився, що німці хтят значну ролю грати на Україні, що просто вони хтят окупірувати. Необхідно створити силу, яка б протистояла б їм. А тому перш всього необхідно визволити половину дивізії з під контролю німецького. Я хотів піднімати питання про розформування їх, як не особливо

дисципліновану частину, міркуючі здоровий елемент із них виділити в школу інструкторську під старшин”²⁰². Звичайно ж, німецьке командування дозволити цього не могло й врешті-решт наказало роззброїти синьожупанників.

Наступного дня, у неділю, 28 квітня під час вечірнього засідання Центральної Ради, перервавши виступ М. Рафеса, до зали несподівано увійшов загін німецьких солдатів на чолі з молодим лейтенантом. Січові стрільці, що охороняли приміщення, навіть не намагалися перешкодити їм. Офіцер наказав усім присутнім підняти руки догори, і солдати обшукали членів, намагаючись знайти зброю. Одразу ж було заарештовано керуючого міністерством закордонних справ Любинського і директора департаменту міністерства внутрішніх справ Гаєвського. Міністрів О.Жуковського, М.Ковалевського, заарештованими лише оголосили, позаяк вони вже встигли залишити приміщення раніше. Замість міністра внутрішніх справ М.Ткаченка, якому вдалося уникнути арешту, під варту було взято його дружину. Того ж дня заарештували й голову Ради народних міністрів УНР В.Голубовича. Як згодом виявилось, такі жорсткі дії було застосовано з візи німецького слідчого у справі зникнення банкіра А.Доброго доктора Тройде та командира XXVII корпусу німецької армії, який виконував обов’язки військового суді. Тим не менш цього демаршу вистачило, аби остаточно злякати й деморалізувати усе керівництво УНР.

Переворот П.Скоропадського.

29 квітня Центральна Рада ухвалила Конституцію УНР, а об одинадцятій годині того ж дня у приміщенні цирку “Гіппопалас” (поруч із нинішнім Майданом Незалежності) відкрився Всеукраїнський З’їзд хліборобів, скликаний Спілкою землевласників та українськими хліборобами-демократами. На ньому більшість ораторів пропонували передати владу одній особі. І хоча переворот планувався на ніч, П.Скоропадський, дізнавшись про настрої учасників конгресу, наказав негайно починати військову операцію, а сам поїхав до цирку і там був проголошений гетьманом.

Сьогодні достеменно відомо, що урядовці УНР знали не лише про підготовку перевороту, але й точну дату його здійснення. Якими ж, власне, силами (виключаючи роззброєних

Синьожупанників) могла скористатися Центральна Рада в Києві для свого захисту? Отже, в розпорядженні уряду УНР були: Школа старшин (1200 чол.), Січові Стрільці (близько 3000 чол. з кулеметними командами та гарматною батареєю), козаки з числа колишніх військовополонених (600 чол.), Школа підстаршин (близько 300 чол.). Загалом – понад 5 тисяч вояків, не враховуючи Вільних Козаків з числа мешканців столиці, яких також вже дратувала зверхнє поводження німців²⁰³. То були сили, незадоволені німцями, але потрібні були також і сили, що були задоволені Центральною Радою і які б не перейшли на бік заколотників Скоропадського. Столичному Вільному Козацтву віри йняти не можна було, позаяк вони постійно виявляли незадоволення діяльністю влади УНР взагалі і, зокрема, військового міністра²⁰⁴. Інші підрозділи також відверто не виявили наміру вступатися за Центральну Раду.

Що ж до Січових Стрільців, то вони не були заблоковані німцями у касарнях, проте були абсолютно дезорієнтовані державним керівництвом УНР. Як згадував Є. Коновалець, Стрілецька рада ще за два тижні до перевороту дізналася про плани повалити Центральну Раду і доповіла про це членам Центральної Ради есерам І.Лизанівському, М.Чечелю та М.Шрагу, проте Стрільці так і не отримали будь-яких вказівок з цього приводу. За кілька днів, стурбований бездіяльністю політичного і військового керівництва країни, Є. Коновалець особисто розповів про майбутній переворот М. Грушевському, але той відповів, що “нічого лякатися, що він сам навідувався у німецькому Командуванні й говорив з представником німецького Командування полк. Штольценбергом та що він має певні відомости, що Центральній Раді рішуче нічого не грозить”²⁰⁵. 28 квітня, в день, коли німецький загін вчиняв арешти урядовців в Центральній Раді, Стрільці повідомили заступника військового міністра УНР О.Грекова, що на Липках нашвидко організуються відділи старшин-гетьманців, а в будинку Любинського розташована штаб-квартира П.Скоропадського, О.Греков, на пропозицію Є. Коновальця обеззброїти їх, не дав дозволу на виступ “й казав лише спитати німецьке Oberkommando, як воно ставиться до цього перевороту”²⁰⁶. Така позиція вищого керівництва держави повністю дезорієнтувало стрілецьтво.

Яскравим свідченням цьому є, власне, сам день перевороту. Коли 29 квітня 1918 р., сотня СС Ф.Черника, озброєна 12 куле-

метами, переходила Софійський майдан в напрямку будівлі Центральної Ради для посилення її охорони, там по закінченні З'їзду хліборобів саме відбувся молебень на честь помазання П. Скоропадського на гетьмана. Стрільці виконуючи наказ нікого не чіпати пройшли повз дійство, не перешкоджаючи очевидній спробі зміни влади. “Це був останній момент, в якому можна було раптовим енергійним виступом завернути біг подій, бо Німці не були би встигли прийти на поміч Скоропадському та його однодумцям”, з розпачем згадував Є. Коновалець, додаючи, що “прогаяння того моменту є також виною вищої української команди м. Києва, уряду й президії Центральної Ради, яких гетьманський переворот так налякав і збентежив, що вони не були всилі дати нам [Січовим Стрільцям – П.Г.-Н.] якихось ширших директив”²⁰⁷.

В ніч з 29 на 30 квітня 1918 р. Павло Скоропадський здійснив державний переворот проти Центральної Ради чим припинив існування Української Народної Республіки. Переворот здійснила очолювана ним таємна організація “Українська Народна Громада”. До складу “Української Народної Громади” у Києві входило 300–400 активних членів старшини і вояки Першого Українського корпусу, старшини Школи прапорщиків та козаки Вільного Козацтва. Безпосередньою акцією захоплення державних і адміністративних установ Києва командував генерал В. Дашкевич-Горбацький, а окремими боївками (бойовими відділами) полковники Сахно-Устимович, Глинський, Каракуца, підполковник Бенецький, капітан Богданович та інші офіцери. Крім окремих відділів переважно з офіцерів було сформовано Охотницький полк. До всіх українських частин було надіслано агітаторів.

До вечора 29 квітня було захоплено більшу частину установ, однак найважливіші ще залишалися непідконтрольними заколотникам. Після засідання Центральної Ради загін гетьманців захопив під контроль її будинок – приміщення Педагогічного музею. Не обійшлося й без втрат. Охоронці будинку Центральної Ради – Січові Стрільці – вбили трьох старшин-заколотників. Надалі ж переворот тривав без жертв. Німецькі війська при цьому зберігали нейтралітет, але, як справедливо зазначав П. Скоропадський, “очевидно готові були вмішатися, коли б на вулицях виникли більші розрухи”. До другої години ночі з 29 на 30 квітня було захоплено елітарний район в Липках,

Військове міністерство і Міністерство внутрішніх справ УНР, а також Державний банк, варту якого було арештовано загоном полковника О.Сахно-Устимовича. Тоді ж на бік заколотників перейшли начальник штабу Центральної Ради полковник О.Сливинський та Кінний відділ на чолі з полковником М.Аркасом. Надалі було захоплено будинок генерал-губернаторів Києва і імператорський Маріїнинський палац²⁰⁸.

Отже, чи відбувся факт державного військового перевороту? Безперечно. Втім, звернемося до наукового визначення цього чину. Юридична енциклопедія, видана Інститутом державного права ім.Корецького НАН України, подає чітке визначення ознак такого акту²⁰⁹. А саме: державний військовий переворот – це збройний виступ військовослужбовців проти законної влади, уряду. Розрізняють стихійний, неорганізований виступ групи військовослужбовців (бунт) та організований (головним чином офіцерських груп), спрямований на встановлення військової диктатури (путч). Повалення цивільного режиму за допомогою військової сили здійснюється з метою встановлення влади військової хунти (як це було, наприклад, у Бразилії 1964, Греції 1967, Чилі 1973, Туреччині 1980 та ін.), влади інших цивільних осіб, що виступають проти безладдя, хаосу в країні, які неспроможна виправити чинна влада тощо. Військовий переворот завжди є державним переворотом, оскільки при цьому відбувається незаконна зміна суб'єктів державної влади.

Щодо чину генерала П.Скоропадського, то ним дійсно було застосовано заздалегідь налаштованих заколотницьких силових заходів (за попередньої домовленості з німецьким окупаційним командуванням) з метою зміни існуючого в країні політичного (від революційної демократії до одноосібної диктатури) та соціально-економічного ладу (від націоналізації, соціалізму і побудови безкласового суспільства до капіталізму й відновлення поділу суспільства на класи) і повалення цивільного режиму (від соціалістичного парламентаризму і народної міліції до опори у диктаторському правлінні на власні воєнізовані підрозділи та поліцейську службу і збройні сили іноземних держав).

Разом з тим, попри доконаний чин державного перевороту, постає питання повалення “законної влади”, тобто усунення народно обраної (легітимної) влади. Центральна Рада складалася переважно з представників соціалістичних партій, делегати від яких обиралися до її лав не шляхом загальних виборів

за принципом народного представництва, а за практикою представництва партійного. Повноваженнями вищого національного органу Центральну Раду у квітні 1917 р. наділив Всеукраїнський Національний конгрес чисельністю 1 тис. осіб, які не були представниками усіх країв і земель України²¹⁰. Отже, Національний конгрес представляв волевиявлення лише малої частини українського населення. Втім, так чи інакше, але Центральну Раду було визнано повноважним представником революційної демократії України російським Тимчасовим урядом та кількома європейськими державами (втім, скажімо, Центральні держави визнали її і заключили Берестейський договір, що призвело не лише до звільнення території УНР від більшовиків, а й дало змогу німецьким та австро-угорським військам “на законних підставах” окупувати Україну).

П.Скоропадський був обраний на гетьмана також на підставі “волевиявлення народу”. Всеукраїнський З’їзд хліборобів, який розпочав свою роботу об одинадцятій годині 29 квітня у приміщенні цирку “Гіппо-палас” (цирк Крутикова) у Києві (тепер – це на вул. архітектора Городецького,5), мав стати громадською опорою перевороту, послужити підтвердженням легітимності, виборності нової влади перед широкими народними масами країни. На з’їзд прибуло близько 8 тис. чоловік (найбільше в історії народного волевиявлення України від часів Б.Хмельницького), переважно селян, з яких уповноважених представників було 6 тис. 432 делегати. Як зазначалося в телеграмі з Києва на ім’я міського комісара м.Миколаїва делегати з’їзду представляли інтереси 7–8 мільйонів селян-землевласників з 9 губерній України²¹¹. Ще до офіційного відкриття з’їзду делегати жваво обговорювали діяльність організаційного комітету на чолі з М.Коваленком, критикували Центральну Раду, її земельний закон та земельні комітети, а також пошепки казали, що новим гетьманом слід обрати П.Скоропадського.

З’їзд привітальною промовою відкрив голова ініціативної групи селянин з Полтавщини М.Коваленко. Він також запропонував обрати головою зібрання М.Вороновича та призначити президію, до якої було обрано самого М.Коваленка та по два представника від кожної губернії²¹². На з’їзді виступили з доповідями І.Дусан, Рейхерт та Кістяковський (від президії), а також представники з місьць: Ніколаєнко (Полтавська губ.), Кучма (Херсонська губ.), Прокопенко (Чернігівська губ.),

Шохотька (Полтавська губ.), Сумцов (Харківська губ.), Кузмін (Курська губ.) та Коваленко (Кременчуцький повіт). Усі доповідачі критикували політику Центральної Ради та її уряду, а найбільше земельний закон УНР, “котрий вніс на селі стільки руїни та анархії”²¹³. Головною тезою виступів цих представників середніх і великих землевласників була вимога: “Влада має бути твердою та сильною, всі розпорядження уряду повинні відповідати інтересам народу[,] бо в іншому випадкові народ буде незадоволений[.] Проте все слід робити для народу і коли він бачитиме[,] що уряд все робитиме [в] його інтересах[,] він залюбки віддасть усі свої сили на благо держави”²¹⁴. Після ж того, як представник Полтавщини Юрченко заявив, що влада має бути диктаторською, а отже й об’єднана в одній особі, серед зали пролунали вигуки: “Гетьмана! Гетьмана!”, “Гетьмана Скоропадського!”.

Особою, що перша вигукнула ім’я Скоропадського був хлібороб-демократ і його колишній співслуживець Шемет, якого гаряче пітримали селяни (колишні вояки) Полтавщини та Чернігівщини. Член Союзу земельних власників і учасник та один з організаторів З’їзду хліборобів граф Д.Гейден розповідав Н.Королю, що, він, не бажаючи обрання П.Скоропадського “зараз же підкликав до себе Бонецького і Липинського і шепнув їм, щоб вони виставили кандидатуру Б.І.Ханенка (нащадок гетьмана Михайла Ханенка)”²¹⁵. Кандидатуру Ханенка підтримали всі “ліберальні” члени Союзу хліборобів-власників, проте більшість вважала, щоб гетьман обов’язково був військовиком, як того вимагала українська традиція. На цьому особливо настоювали такі консерватори як проводирі дворянства: Брацлавського повіту Балашов, Гайсинського повіту – Севастьянов, Єлизаветградського повіту Варун-Секрет (Варун-Секретов) та багато інших. Тоді Д.Гейден виставив кандидатуру іншого військовика – Дунін-Борковського, але для більшості присутніх на з’їзді він був занадто лівим і його кандидатуру не підтримали²¹⁶. Після цього було оголошено перерву, під час якої близько третьої години дня на з’їзд у супроводі двох ад’ютантів приїхав П.Скоропадський.

Сам генерал, дізнавшись про сприятливий перебіг подій на з’їзді, перед від’їздом віддав сформованому напередодні Українською Народною Громадою т.зв. Охотницькому (добровольчому) полку наказ негайно розпочати захоплення головних

державних установ в столиці, хоча й попередньо здійснити такі заходи планувалося наступного дня (30 квітня). Питання про особу майбутнього гетьмана вже не викликало заперечень і було вирішено на його користь.

По перерві, коли П.Скоропадський з'явився у бічній ложі, М.Коваленко, коротко резюмуючи волю з'їзду, звернувся до присутніх, вигукнувши: “Яка влада нам потрібна!”²¹⁷. Після закликів до генерала П.Скоропадського “врятувати країну від хаосу і беззаконня”, – зала одноголосно вигукнула: “Хай живе Гетьман!”²¹⁸ і потонула в оваціях²¹⁹. Усі закричали: “Гетьмана!”, а потім, повернувшись у бік ложі П.Скоропадського почали вигукувати “Гетьман Скоропадський”, що тривалий час супроводжувалося маханнями шапками та хустками. На це П.Скоропадський встав і почав кланятися делегатам з'їзду, які одразу ж закукали: “На трибуну!”, після чого президія пішла запрошувати його до виступу²²⁰. Увійшовши до зали П.Скоропадський звернувся до зібрання з промовою: “Панове[,] дякую Вам за те[,] що Ви мені передаєте цю владу[,] Не для своєї користі беру я на себе тяготи тимчасової влади[,] одначе Ви самі добре знаєте[,] що анархія всюди почала панувати і що тільки на Вас[,] хлібороби[,] і на здоровомислячі верстви ми будемо спиратися[,] Прошу Бога[,] щоб Він дав нам силу та міцність врятувати Україну”²²¹. Після цього, заведені до краю хлібороби, підійняли на руки новообраного гетьмана і по залі полинуло голосне “Слава!”²²².

Як тільки натовп вгамувався Шемет виступив із зверненням* до П.Скоропадського, яке в перерві між засіданнями з'їзду написали Д.Гейден та В.Липинський. Від імені з'їзду новообраного гетьмана

* Д.Гейден і В.Липинський написали звернення до П.Скоропадського російською мовою, яку В.Липинський одразу переклав на українську. Після цього, як згадував сам Д.Гейден, “закликали Шемета. Липинський кілька разів наголос прочитав це звернення, майстерно деклямуючи. Після того заставив Шемета в нашій присутності голосно його прочитати та вивчити на пам'ять, а Липинський кожний раз поправляв при читанні Шеметом наголоси та у відповідних місцях інтонацію. Після перерви, як тільки розпочалось засідання, Шемет і виступив зі своїм зверненням до Скоропадського, після обрання” [*Король Н.* Як Павло Скоропадський став гетьманом України (уривок зі спогадів). – Нью-Йорк, 1967. – С. 14–15].

привітав граф Д.Гейден²²³. Учасники з'їзду одногосно ухвалили й подали йому резолюцію з низкою вимог щодо подальшого розвитку країни в земельному питанні, економічних принципів державної політики та виборчого законодавства, підготовлену ініціативною групою й зачитану присутнім І.Дуссаном²²⁴.

Хтілося б звернути увагу в цьому контексті не стільки на антихаосну (вважай – антирадівську) риторику П.Скоропадського, що була у тих стінах очікуваною та логічною, скільки на окремі інші нюанси його коротенької промови. Перш за все генерал одразу ж подякував присутнім за “передачу” йому владу, не вдаючись при цьому до таких “сентиментів”, як таємне голосування та інших належних при цьому процедур тощо. Крім того, такою заявою він підняв статус зібрання (а отже й кожного з присутніх) до рівня вершителей долі Батьківщини та її рятівників. Слова “не для своєї користі”, “тяготи” та “тимчасової” щодо влади, мали показати делегатам з'їзду на відсутність у нього не лише особистих амбіцій й готовність з легкістю відмовитись від такого тягаря та ще й за умов безладу та руїни, проте й на певною мірою самопожертву. Класичний прийом, який спонукає присутніх ще більш наполягати на своїй пропозиції і, таким чином, дає свого роду “індульгенцію” диктаторові від закидів в узурпації влади. Важливим психологічним кроком в промові було також те, що П.Скоропадський, говорячи про майбутню владу, не ототожнював її (принаймні перед делегатами з'їзду) із власною персоною; він постійно наголошував: “ВИ мені передаєте цю владу”, “тільки на ВАС, ХЛІБОРОБИ, і на здоровисячі верстви будемо МИ спиратися”, “щоб Він [Бог] дав НАМ силу та міцність врятувати Україну”. Таким чином учасники проголошення його гетьманом мали відчутти свою власну дотичність до влади як у ту мить, так і в перспективі, а отже ще раз (до того ж у запалі усвідомлення творців історії) переконалися у вірності свого вибору: як щодо потреби країни у диктатурі, так і щодо вибору кандидата на нею – гетьманського нащадка, отамана Вільного Козацтва, бойового генерала і людини, яка є одним із них – Павла Скоропадського. У такій справі, як державний переворот, дрібниць не буває і його організатори, як видно, це чітко усвідомлювали.

Думаю, акція була ретельно зрежисована прибічниками генерала, які вміло використали загальне незадоволення присутніх політикою Центральної Ради й так званий “ефект

юрби”, що врешті й призвело до овацій та загального екстазу серед присутніх на з’їзді, більшість з яких, вочевидь, навіть не підозрювала не лише про позалаштункові приготування до цієї події, а й про подальший сценарій безпосереднього втілення їхнього пориву в життя.

Так закінчився державний переворот 29 квітня 1918 р., після здійснення якого було проголошено про створення Української Держави у формі Гетьманату П.Скоропадського, який кардинально змінив не лише форму, але й суть української державної моделі. Гетьман здобув дикторські повноваження. Конституційними документами Української Держави стали гетьманська Грамота “До всього українського народу” та “Закони про тимчасовий державний устрій України”. Водночас П.Скоропадський відкинув будь-які спроби довічної абсолютизації влади. Його диктатура мала бути лише тимчасовою, до стабілізації політичного і фінансово-економічного становища в країні, після чого демократично обраний Сойм (парламент) повинен був би визначити державний устрій Української Держави і форми правління в ній. До скликання Союму, законодавчі функції здійснювали фахівці міністерств, після чого закони ухвалювалися урядом і затверджувалися гетьманом. Виконавчу владу здійснювала Рада міністрів.

Українська Держава забезпечувала право приватної власності, влада взяла курс на побудову ліберального капіталізму (за економічною сутністю) із значною долею державних монополій та впливовим прошарком великої буржуазії. Це була унітарна держава диктаторського типу із тимчасовим обмеженням демократичних свобод. Разом з тим Гетьманат був державою українського територіального націоналізму сучасного зразка (соборницька політика, українцями вважалися усі громадяни УД без різниці етнічного походження тощо), що базувався на основі українських консервативних традицій та ідеології. За час свого нетривалого існування гетьманський режим дістав визнання більш як 20-ти країн світу. Суверенітет Української Держави, як і владні повноваження самого гетьмана, де-юре були повносяжними, проте де-факто частково обмежувалися військово-політичною залежністю з боку окупаційного командування (головно – німецького), що дозволяє кваліфікувати УД як сателіта провідних Центральноєвропейських держав – Німеччини та Австро-Угорщини.

Водночас, поряд з утиском діяльності партій соціалістичного спрямування, гетьманська влада не квапилася скликати Сойм, вирішити земельне питання (хоча б в обсязі заявлених П.Скоропадським 25 десятин) тощо, а отже село залишалося без землі й чим далі нарощувало протестні сили. Через протидію Берліна та Відня П.Скоропадський не встиг організувати регулярну армію і коли ці країни зазнали революцій та поразки у світовій війні, влада гетьмана залишилася без надійного захисту. Прагнучи заручитися підтримкою Антанти, П.Скоропадський змушений був 14 листопада змінити українофільський уряд Ф.Лизогуба на русофільський на чолі з С.Гербелем. Прихильність Антанти до ідеї єдиної Росії, а також реальна небезпека більшовизму за умов відсутності боєздатного українського війська примусили гетьмана до активізації дій по створенні єдиного антибільшовицького фронту. Швидкоплинність й непередбачуваність подій вже не давали ані часу, ані змоги ні створити армію, ні організувати військовий блок України з Доном, кавказькими народами та прикавказькими козаками, який виношувався гетьманом раніше. Українські ж збройні формування були ненадійними і небезпідставно підозрювались гетьманськими спецслужбами у змові з радикальними соціалістами та плануванні перевороту. Карколомність військово-політичної ситуації вимагала швидких, адекватних і рішучих дій. Виявилось, що ані П.Скоропадський, ані його оточення не були готові до таких різких і, головно, радикальних перемін у вкрай стислий час. Відтак колишній бойовий генерал П.Скоропадський фактично розгубився й підпав під вплив русофільської частини свого оточення, яке досить легко внушило йому віру в те, що за таких умов лише Антанта, а отже й “біла” Росія (читай – Добровольча армія та на швидкоруч сколочені загони російських офіцерів у Києві), стануть гарантами існування Гетьманату. Проте задля цього слід було переглянути статус Української Держави. Як наслідок, 14 листопада П.Скоропадський підписав Грамоту про федерацію з “білою” Росією, що остаточно позбавило його будь-якої підтримки навіть з боку українських консервативних кіл. В підсумку Гетьманат було повалено 14 грудня 1918 р. внаслідок путчу Січових Стрільців на чолі з Директорією (14 листопада) та Української соціальної революції (народного повстання).

Цілком природно що тоді, за часів революційних перетворень

та вибуху соціально-політичних протиріч тощо, такі заходи, можливо, були прийнятними, дієвими та й “легітимними” з огляду так званих “потреби наведення ладу в країні в умовах соціальної анархії” чи “державотворчої (консервативно-революційної) доцільності в боротьбі з соціалістичною вакханалією”. Визначень може бути стільки, скільки й бажаючих виправдати або звинуватити у чомусь ту чи іншу сторону у цю добу зламів суспільних, моральних і, навіть, державних, проте, за будь-яких оцінок діяльності Центральної Ради та обставин її краху, вона на світанку українського відродження “збудила національний рух” і, як зазначав Л. Жебуньов, “заслуга ж та ніколи не забудеться, як і ті люде, що сотворили її”²²⁵.

Переворот (повстання) Директорії.

Отже, номінально, саме з'їзд українських селян-хліборобів (переважно середніх і великих власників, спільно з партією хліборобів-демократів) видав П.Скоропадському “добро” на переворот, фактично – німецьке військове командування. Втім, за владарювання Центральної Ради іншим способом вплинути на курс розвитку країни було практично неможливо (історикам відомі приклади недопущення до Центральної Ради представників несоціалістичних партій, нехтування її провідниками елементарними господарськими потребами держави, цькування та виживання з війська й державної служби осіб непролетарського і небідноселянського походження тощо). В свою чергу гетьман запросив до співпраці в уряді, поряд з іншими, і представників соціалістичних партій. Останні відмовилися.

Плани відродження УНР і повалення гетьманської влади існували в різних колах тогочасного як українського, так і російського політикуму ще з перших днів перевороту на чолі з П.Скоропадським і проголошення 29 квітня 1918 р. Української Держави. До цього спричинилася й німецька окупаційна влада, яка прихильно поставилася до гетьманського перевороту й, одночасно, прагнучи підтримувати непевність української внутрішньо-політичної ситуації, надавала кошти (зокрема 2 млн. марок) на підготовку нового заколоту²²⁶. На противагу гетьманській владі соціалістами було створено Український національний союз (початково – Український національно-

демократичний союз), як опозиційну силу, провідники якого нав'язали тісні взаємини з більшовиками.

Ще в жовтні 1918 р. у редакції “Нової Ради” з запрошення В.Винниченка відбулися збори провідників ліворадикальних партій, а саме С.Єфремова, А.Ніковського, К.Мацієвича (УПСФ), В.Винниченка, В.Садовського (УСДРП), Ф.Швеця (Селянська Спілка) та М.Шаповала (УПСР), які не маючи на це повноважень від своїх партій, розглянули можливість збройного виступу проти гетьманського режиму. За подібні дії, проте, висловилися лише В.Винниченко та М.Шаповал²²⁷. Наприкінці жовтня відбулася зустріч між М.Шаповалом та А.Макаренком, на якій останній розповів про наявність гурту прибічників збройного виступу, що складався з Строкози, Тулюги, Різниченка, Осецького, а, як зазначав сам М. Шаповал, “Національний Союз” абсолютно нічого не думав про озброєну боротьбу і в ньому про цю справу ні з ким не можна було говорити, окрім В.Винниченка”²²⁸. Таким чином збройний виступ готувався не опозиційними партіями, а окремим угрупованням осіб, які без згоди на це своїх партій розпочали підготовку заклоту (антидержавна змова) і перевороту насильницькими засобами.

Для повалення існуючої влади лідерами вітчизняного соціалізму (зокрема В.Винниченком та М.Шаповалом) було налаштовано таємні зносини з більшовицькими делегатами на мирних переговорах між Українською Державою і РСФРР, що відбувалися у Києві, зокрема з Х.Раковським і Д.Мануїльським. Від більшовицької Росії для повстання було отримано гроші і озброєння. Пізніше, окремими українськими діячами цей факт навіть не приховувався. У переддень виступу проти гетьмана (13 листопада) лідер заклотників В.Винниченко у помешканні заступника міністра фінансів України соціал-демократа В.Мазуренка черговий раз зустрівся з більшовиками Х.Раковським та Д.Мануїльським, де й було остаточно домовлено про початок повстання²²⁹.

Повалення Гетьманату прагли й окремі “білі” політики, що перебували тоді в Україні. Директорія з метою здійснити переворот проти П.Скоропадського контактувала також і з цими російськими небільшовицькими організаціями. Так, наприклад, В.Станкевич, колишній комісар при головній команді російської армії за часів А.Керенського, згадував, як він разом з членами “лівих організацій”, підготовляв змову

проти гетьмана. Метою цієї змови було скинути з влади і вбити П.Скоропадського, “передати владу кругам, що купчилися коло Союзу Відродження Росії, який мусів координувати свою діяльність з Українською Директорією”. Для цього вже було сформовано спецвідділ саботажників, що мали всіма засобами розвалювати залізничний рух, і навіть створено Кабінет міністрів на чолі з колишнім міністром Центральної Ради з великоруських питань Д.Одинцем.

Крім того, з метою здійснення перевороту створилося й угруповання з військових чинів. М.Стахів з цього приводу згадував: “Підготовка до майбутнього повстання розпочалась після відомої зустрічі Гетьмана П.Скоропадського та генерала П.Краснова, завдяки зусиллям полковників П.Болбочана, В.Павленка, представників Стрілецької ради Є.Коновальця та А.Мельника. Політичними справами опікувався консул Білецький, закордонними – А.Галіп, а також П.Дідушок, як секретар “керівного гурту””²³⁰. Зрозуміло, що ці два угруповання розгорнули спільні заходи по підготовці збройного виступу проти П.Скоропадського. За словами одного з військових діячів цього другого (соціалістичного) перевороту Є.Коновальця, В.Винниченко ще 7 листопада “заявив, що все готове для повстання”²³¹.

До вищенаведеного слід додати, що УНСоюзом передбачалося скликання 17 листопада 1918 р. Національного конгресу, який мав би на меті визначити питання легітимності влади гетьмана, тобто планувалося з правового кута зору підтвердити законність існуючої влади, її часткове видозмінення, або проголошення її незаконною. В такому випадкові, коли б збройний виступ відбувся після оголошення Національним конгресом нелегітимності діючої влади, його можна було б не вважати путчем чи спробою державного перевороту. Існувала, однак, і вірогідність протилежного рішення Конгресу (навіть теоретично) і тоді б повстання виглядало б у очах громадськості та міжнародної спільноти цілковитим заколотом. Змовники ж вирішили здійснити виступ за будь-якого рішення Національного конгресу щодо легітимності гетьмана, що, в свою чергу, сприяло його рішенню заборонити проведення Конгресу і схилитися до необхідності заручитися підтримкою офіцерства та “білої” Росії (видати Грамоту про федерацію, яка, однак згодом послужила

ідеологічною підпоркою повстання і була однією з головних помилок гетьмана).

Сам П.Скоропадський з цього приводу писав: “Ще ранком (13 листопада 1918 р., коли на Раді Міністрів розглядалося питання про можливість допущення проведення Національного Конгресу) я отримав увідомлення, що було розкрито весь закат повстання при арештові начальника частини моєї охорони, полковника Аркаса. З його повідомлення вияснилося що конгрес конгресом, а повстання все одно вибухне. Ясно, що тут ніякі зміни у складі конгресу не змінили б стану, а разом з тим я боявся, що, ставши на шлях поступок, мені доведеться зробити їх цілу низку, причому я буду у руках людей, які (для мене не було ніякого сумніву) поведуть Україну до загибелі. Інше рішення було – рішуче закрити Конгрес і обпертися у Києві на всі ті офіцерські формування, про які я говорив вище, а якщо доведеться, то оголосити загальну мобілізацію... Я вирішив обпертися на російський офіцерський склад і на свою Сердюцьку дивізію, на котру я за всіх умов розраховував. Для офіцера російського складу я повинен негайно оголосити федерацію, позаяк мені вуха прожужали, що, якщо це буде зроблено, то весь офіцерський склад стане горою, заради Росії, за гетьманську Україну”.²³² Пізніше, гетьманська грамота допомогла заколотникам залучити до виступу проти нього національно-соціалістичні партії, широкі народні маси (невдоволені до того ж урядовою земельною і соціальною політикою) й відрізати від підтримки свідомих українських громадян і консервативних кіл та партій. Як писав В.Винниченко у “Щоденнику”, він не сподівався на успіх перевороту, однак саме Грамота про федерацію надала йому (перевороту) широку підтримку серед широких народних кіл, яка вилилася у повноширне повстання проти влади що не вирішивши соціальних проблем, що ще й “зрадила” державницьку українську справу.

В ніч з 13 на 14 листопада 1918 р. в кабінеті Міністерства шляхів (нині – бульвар Т. Шевченка, 34) таємно зібралися 14 осіб серед яких були, зокрема, А.Макаренко, генерал Осецький, полковники В.Тютюнник та М.Аркас, полковник Є.Коновалець з кількома провідниками Січових Стрільців, представники партій українських соціалістів-революціонерів, соціал-демократів, соціалістів-федералістів та очільники повстання В.Винниченко і М.Шаповал. С.Петлюри на цих зборах не

було, але на вимогу Січових Стрільців та за попередньою згодою, даною В.Винниченку, його було введено до складу Директорії заочно. Отже саме тієї ночі було обрано власне саму Директорію. Головою її було визначено В. Винниченка (есдек), членами: С. Петлюру (есдек), Ф. Швеця (представник есерів та “Селянської спілки”), О. Андрієвського (соціаліст-самостійник) та А. Макаренка (безпартійний, представник залізничників)²³³. Всі вони були досить молодими людьми: А.Макаренкові було 35 років, Ф.Швецю – 36, В.Винниченку – 38, С.Петлюрі – 39, О.Андрієвському – 40. “Директорів” було обрано одноголосно. Передбачалося, що Директорія буде тимчасовою владою і лише до часу повалення режиму П.Скоропадського, після чого її змінить представницька влада. Спочатку було вирішено, що тільки три “директори” (В.Винниченко, С.Петлюра та Ф.Швець) будуть головними “директорами”, а решта – тимчасовими – “допоміжними”, проте згодом про це “забулося” і всі члени Директорії отримали рівні голоси²³⁴. Тоді ж було схвалено й остаточний план повалення гетьманської держави²³⁵.

Осередком заколоту було обрано м. Білу Церкву, де в ніч з 12 на 13 листопада зібралися майже всі керівники повстання, а його здійснювачами мали стати розташовані там Січові Стрільці. 14 листопада Стрільці порушити обітницю вірності (присягу) і виступили з касарень зі зброєю в руках у напрямку Києва з метою звалити існуючу владу (збройний, задалегідь організований, виступ військовослужбовців проти існуючої влади, уряду, якій до того ж вони присягали на вірність). Ні, це не був виступ на підтримку народного повстання, це був військовий заколот (путч) проти існуючої влади, який спричинив собою вибух народного повстання, а по суті анархізацію народних мас, безлад і поширення отаманщини. У ході здійснення перевороту його речниками було досить вдало використано гетьманську Грамоту про федерацію з Росією від 14 листопада, невирішеність земельного питання, міжнародну військово-політичну обстановку (зокрема, розлад німецько-австрійських військ, внаслідок поразки Австро-Угорщини у війні та революції в Німеччині) тощо. Заколотники не відчували нестачі озброєння. Його у великій кількості було перевезено з більшовицької Росії та надано німцями. Вже в другий день заколоту (15 листопада) повстанцями було мобілізовано і озброєно 30 тис. селян²³⁶. Виступ Січових Стрільців не був повстанням (бунтом

військових), а добре підготовленою і попередньо продуманою акцією, тобто – путчем, метою якого було не лише повалення існуючого ладу, зміна політичного (встановлення соціалістичної республіки) і соціально-економічного (ліквідація права приватної власності, націоналізація землі і промисловості тощо) шляху розвитку країни, а й приведення до влади чітко визначених осіб – п'яти членів Директорії.

15 листопада у своїй першій відозві Директорія оголосила себе державним спадкоємцем Української Народної Республіки²⁴⁰. 26 листопада у своїй Постанові “Про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності” Директорія іменує себе вже як “тимчасове республіканське правительство”, яке обрав народ в особі соціалістичних і демократичних партій, закликає не закладати “совіти депутатів” і цим самим “вносити безладдя і забирати владу в свої руки”, а натомість під страхом кари оголошує, що “влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії”²⁴¹. 22 листопада повстанці вже буди у передмісті столиці, а їхня преса повідомляла, що “народне військо на чолі з своїм славним хоробрим отаманом Петлюрою з боєм підступило до самого Києва і обложило його зо всіх сторін”²⁴². Війська Директорії спробували захопити Лису Гору на якій знаходилося багато сховищ з порохом, динамітом та іншим військовим знаряддям. Зав'язався бій з гетьманською залогою у який було втягнуто і німецьких вояків. Сутичка врешті, закінчилася перемир'ям.

14 грудня 1918 р., під тиском Січових Стрільців і повстанських загонів, які обложили Київ, гетьман Павло Скоропадський змушений був відмовитися від влади:

“Усім, усім по установам України. Усім військовим частинам і установам.

Я, Гетьман всієї України, протягом семи з половиною місяців всі свої сили клав на те, щоб вивести країну з того важкого стану, в якому вона знаходилася. Бог не дав мені сили справитися з цим завданням. Нині з огляду умов що склалися, керуючись винятково благом України, від влади відмовляюся”²⁴³.

Гетьманський Кабінет міністрів С. Гербеля в свою чергу постановив, що: “Обміркувавши вимогу Директорії, Рада Міністрів ухвалила скласти з себе повноваження і передати владу

Директорії”²⁴⁴, яка стояла на чолі протигетьманського повстання. Цю постанову підписали голова Ради міністрів С. Гербель, міністр торгу і промисловості С. Мерінг, міністр внутрішніх справ І. Кістяковський, міністр фінансів А. Ржепецький, міністр народної освіти В. Науменко, міністр праці В. Косинський та державний контролер С. Петров. Таким чином Українська Держава у формі Гетьманату припинила своє існування і в країні було відновлено Українську Народну Республіку.

Як відомо з подальшого розвитку подій, після повалення Гетьманату та проголошення УНР, Директорія сконцентрувала всю повноту влади в своїх руках (невдовзі це були руки вже трьох чоловік). Через недовгий час владою одноосібно став розпоряджатися головний отаман Симон Петлюра, який був безпосереднім керівником протигетьманського перевороту. С.Петлюра фактично став новим диктатором, який обпирався на військове оточення, користуючись воєнними діями на терені України. Директорією не було проведено загальнонародних виборів, не було навіть зроблено спроби поновити догетьманські (так звані легітимні) владні структури, тобто зібрати Центральну Раду, або хоча-б Малу Раду тощо. Це означає, що повалення Гетьманату було здійснено не з метою відновлення незаконно ліквідованої влади, а мало за мету насильницьке встановлення влади обмеженої кількості осіб (Директорії) чи однієї особи (головного отамана). До речі, нагадаємо, що повалення діючого або цивільного (за Гетьманату вже було встановлено конкретні терміни і законодавчо розроблено систему виборів до Державного Союму, який мав визначити шляхи і напрямки політичного ладу в країні та напрямки її економічного розвитку, чого, власне й не допустили заколотники, як свого часу і сам П.Скоропадський щодо закріплення легітимності влади Центральної Ради) режиму за допомогою військової сили, що здійснюється з метою встановлення влади військової хунти, влади інших цивільних осіб, що виступають проти безладдя, хаосу в країні, які неспроможна виправити чинна влада тощо і є державним переворотом.

На далі режим С.Петлюри придушить невдалу спробу перевороту на чолі з полковником П.Болбочаном, його колишнім соратником по перевороту проти П.Скоропадського. Втім, історія України знає і законну передачу тимчасових диктаторських повноважень у руки однієї особи, як це було здійснено у ЗУНР щодо президента Української Національної

Ради Є.Петрушевича і цей факт вже не можна вважати здійсненням державного перевороту, хоча й існуюча влада зосереджувалася в руках однієї особи.

Таким чином маємо всі підстави стверджувати, що у новій історії України за доби встановлення вітчизняної державності і національно-визвольних змагань протягом 1918 року відбулося два організовані державних військових перевороти:

1) *державний (буржуазно-консервативний) переворот 29 квітня 1918 р.* у Києві, здійснений (за активного нейтралітету німецьких окупаційних військ) офіцерами, старшинами і вояками I Українського корпусу та козаками Вільного Козацтва (бойовими відділами таємної “Української Народної Громади”) внаслідок якого було повалено УНР і встановлено Українську Державу у формі Гетьманату П.Скоропадського, який отримав тимчасові диктаторські повноваження. Легітимність (повноважність і законність) гетьманської влади мав підтвердити численний З’їзд хліборобів, який відбувся у Києві 29 квітня 1918 р. і проголосив П.Скоропадського гетьманом всієї України;

2) *державний (соціалістичний) переворот 14 листопада – 14 грудня 1918 р.*, який розпочався із збройного протигетьманського виступу корпусу Січових Стрільців у Білій Церкві на чолі з Директорією 14 листопада 1918 р. Заколот планувався задовго до його початку у порозумінні й за грошової підтримки іноземної сторони (більшовицької Росії) та потуранням іноземних окупаційних частин (німецьких військових комітетів). Ідеологічним приводом послужила гетьманська Грамота про федерацію з Росією, гаслом – боротьба за соціалістичну республіку проти узурпатора влади і ставленика буржуазії. В перебігу подій заколот спричинив *народне повстання (фактично – соціальну революцію)*, силою якого було повалено гетьманський режим, проте породжено т.зв. отаманищину. Зусиллями створеного на основі Січового Стрілецтва Осадного корпусу було взято Київ і відновлено УНР. У заново проголошеній УНР, втім, не було зроблено кроків до відновлення попередньо усунутої гетьманцями влади або її ознак (що теоретично могло б поставити під сумнів визначення заколоту 14 листопада – 14 грудня як путчу та державний переворот), фактичну владу мала Директорія (Трудовий конгрес мав підтвердити її повноваження, але способи делегування представництв на це зібрання викликають сумніви й щодо його легітимності), а згодом одноосібну диктаторську владу перебрав головний отаман С.Петлюра.

Обидві події поставили країну на межу суспільного розколу та громадянської війни і не призвели до зміцнення української державності, яку невдовзі було знищено зовнішньою військовою агресією. Так, то був нелегкий час, доба зламів суспільних, моральних і, навіть, державних. Не берусь тут, та й не ставилося за мету у цій праці, давати оцінки цим двом подіям у вітчизняній історії та впливу їх на її подальше розгортання. Вона відома сьгоднішнім історикам. Цілком природно що тоді, за часів революційних перетворень та вибуху соціально-політичних протиріч тощо, такі заходи, можливо, були прийнятними, дієвими та й “легітимними” з огляду так званих “потреби наведення ладу в країні в умовах соціальної анархії” чи “революційної доцільності в боротьбі з контрреволюційною диктатурою” (термінів може бути стільки, скільки й бажаючих виправдати або звинуватити у чомусь ту чи іншу сторону в цій війні всіх проти всіх). Але ж нині історики можуть (і мусять) називати речі своїми іменами і принципово зізнатися й у тому, що то була також й доба переворотів (заколотів), які не завжди мають негативний підтекст, а от їхні спонуки та наслідки завжди варті уваги прийдешнього покоління.



ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
УНР В ПЕРІОД ДИРЕКТОРІЇ
(ГРУДЕНЬ 1918 р. – ЛИСТОПАД 1920 р.)

Опанувавши столицю, члени Директорії прагнули знов повернути Україну на народоправчий (по суті – соціалістичний) шлях розвитку. Керівництво країною й контроль над державним апаратом перебрав на себе створений Директорією ще в середині листопада 1918 р. Український військовий революційний комітет (УВРК) на чолі В. Чехівським, який проіснував до 17 грудня (перший склад УВРК був таким: М.Авдієнко, В.Чехівський, А.Пісоцький, З.Висоцький, М.Галаган, Н.Завгородній, М.Марченко, згодом додалися Б.Мартос, М.Порш, В.Мазуренко, Л.Михайлів)²⁴⁵.

Державна нарада, що відбулася 12–14 грудня 1918 р. у Вінниці, вирішила процес державотворення в УНР спрямувати по компромісному – “третьому шляху”: в основі його було прагнення побудувати державу радянського зразка (в її основі – трудові ради, а владна вершина – Трудовий конгрес України) з використанням деяких рис, притаманних західним демократіям. Фактично це було нежиттєздатне, еkleктичне поєднання. Втілити ці наміри в життя мав би сформований 15 грудня 1918 р. новий тимчасовий уряд УНР – Рада комісарів народних міністерств (Рада народних комісарів²⁴⁶) (В.Чехівський – голова, Д.Симонів, М.Галаган, В.Мазуренко, Л.Бобир-Бухановський, П.Пилипчук, Л.Михайлів, М.Ковалевський, Д.Донцов, М.Левитський, С.Шелухин, О.Лотоцький, А.Пісоцький, П.Холодний, Б.Мартос, І.Фешенко-Чопівський, Б.Матюшенко та комісар державної канцелярії М.Корчинський)²⁴⁷. Рада комісарів одразу ж застосувала кадрові зміни у міністерствах і започаткувала розслідування щодо діяльності гетьманського уряду²⁴⁸. Так, зокрема, вже 15 грудня Рада народних комісарів зібралася для “вирішення невідкладних питань політичного, економічного та організаційного характеру в Українській Народній Республіці” і постановила:

- “визнати, призначення Револьюційним комітетом комісарів відповідаючим потребам менту і згідними з загальними вказівками Директорії”;

- доручити комісарам внутрішніх справ в порозумінні з командною владою призначити начальника Київської міліції, а Короткова, призначеного міською думою, усунути;

- зажадати від міської думи розв'язання на першому ж засіданні цілком конкретних питань, зокрема щодо харчування людей та задоволення потреб українських військових частин;

- в справі політичних ув'язнених керуватися такими правилами: “а) увільнити всіх політичних в'язнів українців; б) увільнити політичних в'язнів росіян, посажених за аграрні справи, боротьбу проти гетьманської влади тощо; в) увільнити більшовиків, якщо вони дадуть підписку не виступати проти Української Народної Республіки”;

- звільнити всіх політичних в'язнів, крім тих, хто обвинувачується у вчинках проти Української Народної Республіки, доручивши переведення цієї справи комісарам внутрішніх справ, юстиції та військового, а вразі потреби і закордонних справ в порозумінні з командною владою та комісією по увільненню політичних в'язнів;

- доручити окремій комісії з комісарів юстиції, внутрішніх справ та представника Революційного комітету поставити арешти добровольців, дружинників тощо на законний шлях та зосередити цих арештованих в окремих місцях, про що негайно увійти в порозуміння з командуванням;

- створити комісії з представників комісарів фінансів, військового та контролю для з'ясування справи з витратою гетьманською владою за час боротьби з повстанням грошей;

- створити комісії з представників гарматного, інтендантського відомств та контролю для з'ясування справи з майном, що видавалося за той же час різним організаціям, з купівлею у німців майна;

- припинити усі операції та видатки, пов'язаних з подіями попереднього часу;

- доручити всім комісарам аби всі гроші, які маютья по міністерствах, були внесені до Державної скарбниці;

- “вважаючи на роль, яку відіграв “Протофіс” під час боротьби з народним повстанням, та і роль його під час гетьманщини, необхідно: а) провести трус в “Протофісі” та відібрати переписку, протоколи тощо; б) заборонити видачу грошей “Протофісові” з банків, де маютья його біжучі рахунки, вклади тощо, як виясниться, що гроші “Протофіса” числятья

на рахунках окремих осіб, то заборонити видачу і тим особам; в) розшукати в вагонах належачі “Протофісові” слитки золота, по відомостям, досі не могли бути вивезені з Києва й мають бути десь на Курнівці”;

- надати права комісарам усувувати тимчасово урядовців, не виключаючи товаришів міністрів;

- доручити комісарові внутрішніх справ зробити розпорядження про те, що всі помешкання, зареєстровані попередньою владою не підлягають передачі по вільному найманню;

- доручити комісарові Державного секретарства призначити урядовців для ведення протоколів Ради комісарів тощо²⁴⁹.

Становище нової влади було дуже тяжке. Та велика армія повстанців, що забезпечила тріумфальний рух на Київ, розтанула з такою ж швидкістю, з якою створилась. Масу її давали селяни, які, поваливши гетьманський режим, поспішали додому, щоб ділити панську землю. Україна була оточена ворогами з усіх боків. Становище уряду було тяжке й тому, що всередині його не було єдності, не було спільної лінії в політиці. Єдине, що на перших кроках об’єднувало уряд, була боротьба проти гетьмана та його уряду. Частина гетьманських міністрів була заарештована, інші виїхали або переховувались. Значну частину державних службовців звільнено. Був навіть проект ліквідувати Українську академію наук, “як витвір гетьманату”. Закони і постанови гетьманського уряду скасовано. Заборонено вживати російську мову. Наказано замінити російські вивіски на крамницях та картки на дверях – українськими тощо.

Серед українських політиків обговорювалось, звичайно ж і питання: чи з відновленням УНР буде відроджено й Українську Центральну Раду? Є.Чикаленко з цього приводу занотував у щоденнику однозначну позицію тогочасних провідників України: “Директорія, власне Винниченко, боячись конкуренції, рішуче проти того, щоб пустити Грушевського до уряду”²⁵⁰. Очевидно, зіграла роль й пам’ять про втрату Центральною Радою свого авторитету вісім місяців тому. Втім, оперуючи гаслом боротьби проти диктатури, керманічі УНР мусили, принаймні, висунути на порядок денний аналог попереднього представницького органу революційної демократії. Невдовзі Директорія задекларувала про перспективу запровадження такого політичного органу.

19 грудня 1918 р. в Київ урочисто в'їхала Директорія*, а вже 24 грудня 1918 р. її члени затвердили склад уряду В. Чехівського²⁵¹. Уряд формувався Директорією за національним та партійним принципом делегування міністрів комітетами своїх партій і з відповідальністю партій за своїх міністрів, а не голови Ради народних міністрів за всіх міністрів, які, в свою чергу, мали б відповідати за весь уряд. Голова Ради народних міністрів впливу на формування кабінету не мав, а одержав призначення до готового органу і, як наслідок, очолював уряд більше технічно. Такий принцип формування уряду та його склад критично оцінювалися тогочасними політиками. До складу уряду УНР увійшли міністри: В.Чехівський (голова, міністр закордонних справ), О.Мицюк (внутрішніх справ), М.Шаповал (земельних справ), Д.Антонович (мистецтва), М.Білінський (морських справ), Б.Матюшенко (народного здоров'я), І.Штефан (пошт і телеграфів), Б.Мартос (продовольства), С.Остапенко (торгу і промисловості), О.Осецький (в.о. військових справ), П.Холодний (в.о. народної освіти), С.Шелухин (в.о. юстиції), В.Мазуренко (в.о. фінансів), Л.Михайлів (в.о. праці), П.Пилипчук (керуючий Міністерством шляхів), І.Липа (керуючий управлінням культів при Міністерстві освіти), а також – державний контролер Д.Симонів, товариш в.о. державного секретаря І.Сніжко та голова управління преси – О.Назарук²⁵². Згодом (в січні 1919 р.) в складі уряду відбулися певні зміни: А.Ревуцький (єврейських справ), І.Огієнко (в.о. народної освіти), Б.Мартос (фінансів), О.Греков (в.о. військових справ), М.Корчинський (в.о. державного секретаря).

Члени Директорії мали контролювати діяльність урядових підрозділів за таким поділом: 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 державний контроль; Ф.Швець – міністерства із справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А.Макаренко – міністерства пошт і телеграфів та шляхів²⁵³.

* Колишній військовий міністр уряду Центральної Ради О.Жуковський у своїх спогадах писав, що на організацію “тріумфального” в'їзду Директорії у Київ було витрачено до 20 чи 40 тис. крб.

Деякі міністерства зазнали значних перетворень. Так, наприклад, щодо гетьманського Міністерства внутрішніх справ, то ці зміни відбувалися не відповідно до певних політико-правових документів, а ні за якимись конституційними законами. Правовою підставою організації та діяльності МВС слід розглядати наказ Директорії за № 411 від 10 грудня 1918 р. про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувач Відділом наділявся правами міністра внутрішніх справ. Організаційна структура МВС залишалася майже незмінною до завершення правління Директорії УНР. Важливим напрямом організаційної роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варти на народну міліцію за Законом від 4 січня 1919 р. Вивчення спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів показало, що такими підходами були:

а) першочергова заміна гетьманського правоохоронного апарату, в тому числі органів внутрішніх справ, новими структурами, і перш за все заміна центрального апарату системи органів внутрішніх справ – Міністерства внутрішніх справ. Останнє було замінено на Відділ внутрішніх справ при Директорії, який пізніше, після утворення 14 грудня 1918 р. Ради комісарів, одержав назву Комісаріат внутрішніх справ, а з 26 грудня його було перейменовано на Міністерство внутрішніх справ у складі новоствореної Ради народних міністрів УНР;

б) реорганізація місцевих органів внутрішніх справ, які існували в гетьманській державі у формі державної варти. Законом від 4 січня 1919 р. інститут державної варти було скасовано і відновлено народну міліцію, яка перебувала у підпорядкуванні місцевих органів влади (губерніальних, міських, повітових);

в) посилення правоохоронної структури держави шляхом створення нового карального апарату. Законом від 28 лютого 1919 р. Рада народних міністрів УНР утворила Кіш охорони республіканського ладу, який діяв поряд з народною міліцією і перебував у безпосередньому підпорядкуванні МВС. Кіш становив собою збройне формування типу військово-польової жандармерії, підпорядковане міністру внутрішніх справ;

г) залучення до охорони порядку на місцях громадських правоохоронних органів, а саме народної самоохорони, створення якої передбачалося виданим Радою народних міністрів наказом від 11 червня 1919 р. Не маючи можливості забезпечити

достатню чисельність міліції для захисту населення, МВС ініціювало залучення до охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю громадське формування – народну самоохорону. Проте спроби його створення не були підтримані населенням. Новою формою організації охорони правопорядку в сільських місцевостях, де не вистачало народної міліції, став запроваджений циркуляром МВС “Про тимчасову організацію влади на місцях” від 10 вересня 1919 р. інститут сільських десятських, що було підтримано населенням. Протягом 1919 р. МВС у складних умовах роботи, викликаних постійними переїздами у зв’язку з перебігом бойових дій, приділяло неослабну увагу нормотворчій діяльності;

г) забезпечення органів охорони правопорядку нормативно-правовою базою щодо організаційно-правових засад їх діяльності;

д) очищення міліції від осіб, які скомпрометували себе зв’язками з гетьманською охоронною службою та помічені в інших зв’язках і вчинках, які підривали авторитет народної міліції;

е) формування особового складу органів охорони правопорядку особами, які не підлягають призову на військову службу;

ж) новим підрозділом у 1919 р. стало лише прес-бюро, завданням якого були передача до преси відомостей про діяльність міністерства (у формі бюлетенів) та освідомлення міністра внутрішніх справ із змістом публікацій про діяльність МВС у столичній та місцевій пресі України. МВС Директорії, на відміну від МВС Центральної Ради та Української Держави, заснувало свій власний періодичний друкований орган – “Вістник Народнього Міністерства Внутрішніх Справ Української Народньої Республіки”²⁵⁴.

Законопроекти, підготовлені МВС на початковому етапі роботи (грудень 1918 р. – лютий 1919 р.) та в умовах воєнно-політичної ситуації до кінця 1919 р. умовно можна поділити на дві категорії: перша – ті, якими скасовувалися або замінювалися закони, що були прийняті за доби Гетьманату; друга – нові законодавчі та інші нормативні акти. Законопроектну роботу в МВС здійснювала Законодавча комісія. Головним напрямом цієї роботи була підготовка актів з упорядкування структури МВС, регламентації організації та діяльності народної міліції, Кошу охорони республіканського ладу, громадських формувань з охорони порядку.

Було посилено адміністративний тиск на робітництво, діяльність профспілок не відновлено, заборонено з'їзди, збори, конференції профспілок. Щодо профспілок, то вже 20 грудня 1918 р. 15 вояків Директорії зробили безпідставний обшук у приміщенні союзу профспілкових робітничих організацій у Києві по вул. Трьохсвятительській, 19. Як повідомляла “Робітнича газета”, після обшуку вояки вчинили “безглуздий розгром всього майна союзів і робітничих культурно-економічних організацій, які там містилися”²⁵⁵. В грубах було спалено книги, архіви, касові книги, реєстри тощо. У профспілковому будинкові було знайдено більшовицьку літературу. Згодом погроми у профспілковому центрі повторилися ще двічі. Ватажок Січових Стрільців Є. Коновалець обумовлював таке ставлення директоріальної влади до профспілок тим, що у більшості робітничих профспілкових організацій членами були більшовики і виправдовував обшуки профспілкових комітетів у Києві та у приміщенні Центрального бюро профспілок²⁵⁶. А комендант Києва Кириєнко, приймаючи делегацію від профспілок заявив, “що всіх делегатів від профспілок треба розстріляти”²⁵⁷. На таку позицію нової соціалістичної влади Уцентрпроф відповів 15 січня 1919 р. публікацією “Звернення до Директорії” з вимогами свободи коаліцій, зборів, демонстрацій для всіх громадян в тому числі і державних службовців, про необхідність вільної реєстрації статутів товариств та спілок²⁵⁸. І хоча 16 січня під тиском профспілкових організацій Міністерство праці УНР розпорядилося дозволити збори представникам профспілок²⁵⁹, вони вже не змогли набути своєї перспективної ролі й ваги в державному житті України.

В столиці країни посилювався терор. Зокрема без слідства і суду було розстріляно 2 тис робітників, які були звинувачені у більшовизмі, а також кілька представників українських лівих есерів²⁶⁰. Звичайним явищем стали вбивства арештантів під час “втечі” (найвідоміший з цих випадків – розстріл генерала Ф.Келлера). Колишній військовий міністр Центральної Ради полковник О.Жуковський, який сам після 8-місячного ув'язнення (із 2-х річного вироку німецького військового суду) 18 грудня 1918 р. вийшов на волю²⁶¹ і вже 6 січня був призначений командиром Корпусу кордонної охорони²⁶², з розпачем згадував: “Яка трагедія – не створили ще властної держави, не дали її сталих певних форм, а вже почали вступати в смертельну

боротьбу між собою. Стільки ворогів оточує нас, стільки на нас хижаків задирає, а ми замість того, що б спільними сила[ми] відборонитись від них, починали вести між собою боротьбу, чим даємо певну можливість хижаку ворогу нас приборкати. Таким шляхом Директорія почала свою політику: не до з'єднання всіх наших інтелігентських сил, а до розбиття їх. Моральну та начебто і фізичну силу черпала Директорія від Галичан та особливо від Січових Стрільців – “епоха Коновальщини”, а тому не рахувались з лівими колами; думали чорним терором чрезвычайкою без суда та слідств розстрілами все задусити”²⁶³.

26 грудня 1918 р., з'явилася Декларація Директорії УНР, в якій, зокрема, вказувалося: “Постановою 9 грудня Директорія одмінила всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики. Відновлено восьмигодинний робочий день. Знов установлено колективні договори, право коаліцій і страйків, а також усю повноту прав робітничих фабричних комітетів”²⁶⁴. Крім того, було зазначено, що Директорія “одмінила всі закони й постанови гетьманського уряду, направлені проти інтересів трудящих класів і шкідливих для всього громадянства” і як “Верховна Влада Української Народньої Республіки” (уповноважена силою і волею трудящих класів) усіма цими заходами “довершила перший акт соціального та національно-політичного визволення українського народу”²⁶⁵. Щодо питання влади в країні, то Директорія, вкотре заявила, що вона є “тимчасовою верховною владою революційного часу”, уповноваженою на це трудовим народом, якому обіцялося цю владу згодом й передати. Обіцялося, що на країну очікує новий етап розвитку соціальної революції та політичних реформ і що право управління й порядкування краєм повинно належати тільки тим класам, які суть основою громадського життя, які творять матеріальні та духовні цінності, а саме – “лише класам працюючим – робітництву й селянству”²⁶⁶. Інші ж класи, яко нетрудові й експлуататорські, не мали права голосу в порядкуванні державою.

Вищим органом влади в такій соціалістично-класократичній республіці мав стати Конгрес трудового народу України – революційне представництво організованих працюючих мас. Обіцялося, що він “матиме всі верховні права і повновласність рішати всі питання соціального, економічного та політичного життя Республіки”²⁶⁷. Це мав бути свого роду передпарламент,

позаяк скликатися він мав “не по удосконаленій формулі виборів, якої додержати зараз неможливо”. За мирного ж часу його мав замінити представницький орган (скликаний за вдосконалішою виборчою системою) – Установчі збори. При цьому слід також зазначити, що Декларація Директорії від 26 грудня 1918 р. містила багато узагальнень і не визначала структуру та компетенцію українського уряду, тим більше, не стала правовою основою його діяльності.

Крім цього, державний суверенітет розглядався в Декларації з урізаних демократичних позицій, адже його джерелом визначався не весь український народ, а лише “класи працюючих”, тобто порушувалися основні засади демократії – можливості всіх громадян брати участь у формуванні державної влади та рівності всіх громадян перед законом. Отже, попри наявності в Декларації елементів західноєвропейського парламентаризму, Директорія саме від нього старанно дистанціювалася. Аналізуючи зміст та стиль документа, можна припустити, що його автором був В.Винниченко.

1 січня 1919 р. Директорією було затверджено ухвалений Радою народних міністрів Закон “Про державну мову в УНР”, в якому, зокрема, зазначалося: “Державною мовою в Українській Народній Республіці вважається українська мова. Через те вона обов’язкова для вжитку в армії, флоті і всіх урядових та загальних громадських публічноправних установах”²⁶⁸. Разом з тим приватним особам дозволялося звертатися до державних установ своєю мовою. 2 січня 1919 р. було ліквідовано Державний Сенат й відновлено колишній (що існував за Центральної Ради) Генеральний Суд УНР, який за Директорії отримав назву “Найвищий суд Української Народної Республіки”²⁶⁹, а також ухвалено утворити Велику і Малу ради міністрів²⁷⁰. Процес ухвалення законів на той час виглядав наступним чином: спочатку законопроекти готувалися членами Ради комісарів, ухвалювалися на її засіданнях, а після затвердження Директорією оприлюднювалися.

Державні службовці (урядовці) УНР складали присягу на вірність Республіці. Її давали й службовці закордонних місій. Так, наприклад, працівники Надзвичайної дипломатичної місії УНР в Швейцарії складали “Урочисту обітницю урядовців”. Текст такої обітниці скріплювався власноручним підписом службовця (як, скажімо, старшого канцелярського урядовця

Д. Андрієвського чи начальника пресового відділу Д.Донцова, так і голови Місії – М. Василька) і мав такий зміст (26 листопада 1919 р.):

УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ УРЯДОВЦІВ.

Я нижче підписаний, даю 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 лише благом Народу і Республіки та її законами не жалиючи життя для своєї Батьківщини; всяку довірену мені по службі таємницю берегти, державне майно оберегатиму і на свою користь нічого проти служби і обітниці не робитиму²⁷¹.

5 січня 1919 р. була затверджена “Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу України”, перше засідання якого призначалося на 22 січня 1919 р. До складу Конгресу було обрано представників від робітників, селян і трудової інтелігенції. І хоча загальнопредставницьким цей орган назвати не можна, він все ж таки має більше підстав, ніж Центральна Рада, називатися парламентом. Склад Конгресу формувався за принципом територіального представництва. Згідно “Інструкції” на Трудовий конгрес мало бути обрано 593 делегати: 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції і 65 – від західноукраїнських земель. В основу розбудови країни покладено так званий трудовий принцип, згідно з яким влада на місцях мала належати трудовим радам селян, робітників та інтелігенції без участі цензових елементів. В.Винниченко на “Державній нараді” 16 січня 1919 р. визначив можливі варіанти державного будівництва:

- курс Директорії на скликання Трудового конгресу;
- встановлення диктатури пролетаріату у вигляді рад;
- встановлення військової диктатури.

Модель диктатури викликала суперечки між багатьма політичними і військовими діячами УНР. С.Петлюра висловився і проти диктатури, і проти Рад. Більшість підтримала скликання Трудового конгресу. Політичні розбіжності, що мали місце на початку діяльності Директорії, особливо між її лідерами В.Винниченком та С.Петлюрою, відсутність єдиних поглядів у

політичних партіях, а також національний і соціальний максималізм Директорії наприкінці 1918 – на початку 1919р. виклакали значні труднощі і проблеми у житті країни у майбутньому.

Криза, яка охопила українську демократію відчутно проявилася і в роботі Трудового конгресу (23–28 січня 1919 р.). З 593 депутатів, передбачених виборчим законом, на конгресі працювало 528 чоловік²⁷². Виникли питання з визначенням верховної законодавчої влади. В.Винниченко з цього приводу занотував у щоденнику (28 січня 1919 р.): “Трудовий Конгресс другий день уже топчеться на одному місці, не можучи розжувати питання про верховну Владу. Одні хочуть, щоб ця влада належала Директорії, а другі – Малому Конгресові”²⁷³. Найбільшими фракціями були есерівська і селянська. Сповідуючи ідею суверенності УНР, делегати не були єдині також і в питаннях соціально-економічної орієнтації держави. Одні вбачали в ній демократичну, правову республіку, інші орієнтувалися на соціалізм. Але навіть такий підхід дозволив досягти в роботі форуму певних успіхів: він дав змогу українському політикуму перевірити і уточнити свої позиції; вдалося, хоча і в загальному, зкоординувати внутрішню і зовнішню політику; було обговорено і прийнято тимчасову Конституцію УНР; депутати урочисто обговорили і затвердили питання Всеукраїнського значення – Акт злуки Української Народної Республіки і Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР*) від 22 січня 1919 р.; вперше Наддніпрянська Україна об’єдналася з Західною Україною, вперше було створено єдину Українську державу.

28 січня 1919 р. на останньому засіданні Конгресу було прийнято Закон “Про форму влади на Україні”, яким вся влада передавалася Директорії “до скликання слідуючої сесії Трудового Конгресу”²⁷⁴.

Основні тези поділу влади було також викладено в Універсалі Трудового Конгресу “До українського народу”, де населенню оголошувалась його хвала:

* Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) виникла внаслідок революційних подій у Галичині у ніч з 31 жовтня на 1 листопада 1918 р. 13 листопада 1918 р. Українська Народна Рада прийняла тимчасовий закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорщини. Питання про розвиток соборницького процесу буде розглянуто нижче в розділі про державотворчий процес в ЗУНР.

“Вся вища влада на Україні, на час перерви засідань Трудового Конгресу, має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддністрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з’єднання з якою затверджено на першій засіданні Конгресу 24 сього січня.

Для підготовки законопроектів до слідуючої сесії Трудового Конгресу Української Народньої Республіки Конгрес Трудового Народу України визнає необхідним залишити після себе такі комісії; 1) по обороні Республіки, 2) земельну, 3) освітню, 4) бюджетову, 5) заграничних справ й 6) комісію харчових справ.

Владу виконавчу – Директорія має доручити Раді Народніх Міністрів, яка відповідає за свою роботу перед Трудовим Конгресом, а на час перериву його засідань, перед Директорією Української Народньої Республіки.

Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контактї і під контролем повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорціонально з представників селянства і робітництва”²⁷⁵.

Таким чином Директорія отримала право приймати закони, які підлягали затвердженню на найближчій сесії Конгресу. Закон визначав характер сесійної роботи Конгресу. У міжсесійний період повинна була працювати Президія Конгресу, функції якої взагалі не були окреслені. Закон передбачав утворення при Директорії з числа делегатів різних комісій: оборони, земельної, бюджетної, закордонних справ, харчових справ, культурно-освітньої, конституційно-адміністративної (для підготовки виборів у парламент). Кожна комісія мала наглядати за одним або кількома міністерствами. У Законі йшлося про те, що “комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності”²⁷⁶. Не була поновлена чинність Конституції УНР і цілої низки інших законодавчих актів, зокрема земельного закону. Директорія, відповідно до Універсалу та закону “Про форму влади на Україні”, прийнятих Конгресом Трудового Народу, отримала право “видавати закони, необхідні для оборони Республіки”, а її діяльності було надано офіційний статус.

Прийняті Конгресом, – “Декларація до народу конгресу трудового народу України”, “Резолюція конгресу трудового народу України” в основному дублювали положення, які

набули втілення в Універсалі і в Законі про форму влади. Вказані конституційні акти УНР обмежували публічно-правову правоздатність значної частини населення (“нетрудового елементу”), передбачали побудову держави трудових рад, визначали дискримінацію за соціальними ознаками. Згодом ці положення були закріплені в конституційних за своїм характером актах: Законі “Про місцеві конгреси і ради трудового народу” і в Тимчасовому Законі “Про внесення і затвердження законів в УНР” (лютий 1919 р.). Конгрес легітимував владу Директорії та Ради народних міністрів, але не провів чіткого розподілу повноважень між ними.

Згадані закони значною мірою стали плодами вітчизняної конституційно-правової думки, особливостей її розвитку, адекватно відбили соціальні умови та політико-правові уподобання політичної еліти УНР доби Директорії, перш за все її голови В. Винниченка та його прихильників. Конгрес Трудового народу був останньою масштабною спробою Директорії закласти теоретичні та юридичні основи державного будівництва в Україні. Однак загострення політичної ситуації не дало можливості Директорії втілити в життя навіть те, що було започатковано Конгресом. Без змін було залишено систему центрального управління. Поділ міністерств на відділи та департаменти, запроваджений Центральною Радою, зберігся.

Отже, можна стверджувати, що на даному (першому) етапі конституційного будівництва в “другій” УНР здобули перевагу тенденції до побудови народоправчої, по суті – соціалістичної, держави, заснованої на класовому підході (хоч і у пом’якшеному, порівняно з ленінською моделлю, вигляді). Ці протиріччя відбивались і на відносинах у керівних колах УНР. Структура політичної системи набула такого вигляду: представники політичних (соціалістичних) партій, на початку грудня 1918 р., ухвалили, що найвища влада належить Директорії, а законодавча – Трудовому конгресові, обраному трудовим населенням, без участі поміщиків та капіталістів. Така конструкція, природно, давала привід ворогам України обвинувачувати Директорію в “більшовизмі”.

Одним з вагомих досягнень стало введення системи централізованої реєстрації законів та постанов, затверджених Директорією. Із створенням Ради народних міністрів (РНМ) та частковим урегулюванням процедури прийняття законів

коло суб'єктів законодавчої ініціативи розширилося. До голови Кабінету народних міністрів (КНМ) законопроекти подавали члени Директорії, РНМ, міністри (при Міністерствах УНР було створено Законодавчі комісії), голови відомств, Державна канцелярія. А у законопроекті “Про тимчасові статuti Кабінету і Ради Народних Міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів в цій справі”^{*} передбачалося наділення правом законодавчої ініціативи з обмеженого кола питань також державного контролера та державного секретаря. Рішення щодо подання законопроекту на розгляд Кабінету народних міністрів або Ради народних міністрів приймав голова Ради народних міністрів, керуючись законодавчо визначеними критеріями. Законопроект, ухвалений Радою народних міністрів чи Кабінетом народних міністрів, надходив на затвердження Директорії, після якого посвідчувався державним секретарем та оприлюднювався шляхом опублікування Радою народних міністрів.

Українському державотворчому процесові істотно заважало протистояння з внутрішніми (більшовицькими) силами, які активно підтримувались РСФРР, а також вторгнення більшовицьких військ з півночі у Лівобережну Україну. Під проводом Тимчасового робітничо-селянського уряду вони почали утвердження УСРР. Похід червоних частин з території Росії, розпочатий в грудні 1918 р. на Лівобережжя, розвивався успішно і призвів до взяття Харкова на початку січня 1919 р.

В.Винниченко довгий час докладав зусиль, щоб досягти порозуміння з радянською Росією. Однак С.Петлюра рішуче вимагав оголошення війни РСФРР і 16 січня 1919 р., коли “червоні” вже володіли Харковом та Черніговом й вишли до Полтави, війну радянській Росії було таки оголошено. С.Петлюра, який з самого початку свого членства в Директорії завідував військовими справами і не рахувався з думкою військового міністра УНР, відтепер отримав одноосібну владу над армією, в справі якої не могли втручатися не лише міністри, а навіть й члени Директорії. Головний отаман поділив Дієву армію на Правобережний фронт (командуючий О.Шаповал), Східний фронт (Є.Коновалець), Південну групу (А.Гулий-

^{*} Відомості про затвердження цього документа Директорією відсутні.

Гуленко), які мали протистояти більшовикам, проте налагодити ефективний спротив не вдалося. Вже в другій половині січня 1919 р. почалася часткова евакуація державних установ УНР з Києва. Фактичну ж владу в столиці мали військовики Осадного корпусу Січових Стрільців.

Попри невдачі на фронті, 24 січня 1919 р. Директорією було затверджено бюджет України на 1919 р., який насправді являв собою проект бюджету гетьманської Української Держави, роботу над яким 30 грудня 1918 р. завершила Бюджетна комісія на чолі з Х.Лебідь-Юрчиком²⁷⁷. Втім, цей головний фінансовий документ втратив будь-яку свою доцільність, бо вже 5 лютого 1919 р. всі урядові установи УНР змушені були евакуюватися з Києва до Вінниці²⁷⁸ (Директорія, штаб С.Петлюри та міністри залишили столицю ще раніше – в ніч з 1 на 2 лютого 1919 р.).

Між тим, у керівних колах УНР сталися істотні зміни. 31 січня 1919 р. відбулася зміна уряду. Директорія ухвалила наказ № 115 про відставку в повному складі Ради народних міністрів на чолі з головою В.Чехівським і доручила сформувати нову Раду народних міністрів С.Остапенку²⁷⁹, проте старий уряд продовжував працювати ще два тижні й забезпечував евакуацію урядових структур з Києва. Фактично уряд В.Чехівського склав свої повноваження 13 лютого 1919 р.²⁸⁰

Слід зауважити, що уряд В.Чехівського не відіграв самостійної, належної такій інституції, ролі в державному житті УНР, а натомість перебував в тіні Директорії, забезпечуючи втілення її політичного та соціально-економічного бачення розвитку державного будівництва в Україні. “Рада міністрів була органом виключно езекутивним, виконуючим, контролюючим діяльність органів місцевої влади; – писав у 1919 р. часопис “Україна” про уряд УНР, – політикою вона не керувала, була, так би мовити, “аполітичним” кабінетом. Політикою керували Директорія й урядові партії. Через те й кабінет В.Чехівського складений був у порядку делегування міністрів комітетами партій і з відповідальністю партій за своїх міністрів, а не голови кабінету за всіх міністрів і всіх останніх – за цілий кабінет, як це прийнято в конституційних державах”²⁸¹. Згодом, на більшовицькому суді у 1921 р., таке визначення підтвердив й сам В.Чехівський, який з приводу очолюваного ним уряду заявив: “Я можу сказати, що власне мого кабінету не було, я його не організував і за нього не відповідав. Це був кабінет директоріальний”²⁸².

13 лютого 1919 р. у Вінниці члени Директорії постановили: “Затвердити состав Кабінету Народних Міністрів в такому складі: прем’єр-міністр – [С]. Остапенко; а) міністр військових справ – Олександр Шаповал; б) міністр внутрішніх справ – Грицько Чижевський; в) міністр фінансів – Федак; г) міністр народного господарства – Попівський; д) міністр земельних справ – Архипенко; е) міністр закордонних справ – Мацієвич.

Керуючі справами міністерств: 1. Міністерства юстиції – Маркович; 2. –«– шляхів – Пилипчук; 3. –«– освіти – Огієнко Іван; 4. –«– пошти і телеграфів – Штефан Іван; 5. –«– праці – Михайлов; 6. –«– культів – Липа Іван; 7. –«– народного здоров’я – Корчак-Чепурківський; 8. –«– морських справ – Білинський; 9. –«– преси – Назарук Йосип; 10. т. в. о. єврейських справ – Ревуцький; 11. Державного контролю – Симонів; 12. Державний секретар – Корчинський”²⁸³. Цей уряд був проантантський і поміркований.

Трудовий Конгрес не встиг ухвалити докладної Конституції щодо взаємовідносин між Директорією та урядом, тому кожний член Директорії “правив” по-своєму, щоразу втручаючись у справи окремих міністерств. До Вінниці разом з урядом і Директорією виїхало близько 20 чоловік з 27-ми, обраних Трудовим конгресом членів комісій. Втім, за тогочасних військово-політичних умов, ці сім комісій (оборони, земельна, бюджетова, закордонних справ, харчова, культурно-освітня та конституційно-демократична) не змогли відіграти відчутної ролі в організації державної служби УНР.

В той же час українська влада сподівалася на допомогу французів, що на той час базувалися в районі Одеси. В лютому під час переговорів на ст. Бірзула французький полковник Фрейденберг висунув делегації УНР (Остапенко, Греков, Бачинський, Мазепа) вимоги, які включали в себе шість пунктів, а саме: реорганізацію Директорії та уряду (вивід з їхнього складу В. Винниченка, С. Петлюри та В. Чехівського), перехід під французький контроль армії УНР (її чисельність мала складатися з 300 тис. вояків), на формування якої відводилося 3 місяці, встановлення французького контролю над українськими фінансами і залізницями, а також умови визнання незалежності України лише на мировій конференції та офіційного звернення Директорії про встановлення протекторату Франції над Україною. Владою УНР такі вимоги, звичайно ж, було відхилено²⁸⁴.

Тим не менш 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.

14 лютого 1919 р. Директорія затвердила тимчасовий Закон “Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці”, у якому ще раз було зроблено спробу розмежувати правовий статус Директорії та уряду. Закон визначав:

“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 і військового.

В засіданнях Кабінету Народних Міністрів беруть участь Державний контрольор і Державний секретар з правом дорадчого голосу.

4) Рада Народних Міністрів складається: з членів Кабінету Народних Міністрів, керуючих міністерствами, Державного контрольора та Державного секретаря, при чому 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 письмовного 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”²⁸⁵.

Отже, поділивши виконавчі структури держави на дві інституції (Раду народних міністрів та Кабінет народних міністрів), уряд прагнув регламентувати як виконавчу, так і законотворчу діяльність, проте втілити в життя ці наміри йому не вдалося. Основні напрями його діяльності зумовлювалися двома чинниками зовнішньої та внутрішньої політики, а саме: пошук підтримки країн Антанти (головно через Францію) та об'єднання навколо себе демократичних (т.зв. “правих” соціалістичних) соціально-політичних самостійницьких сил, в поєднанні з підвищенням боєздатності армії.

Крім того, в лютому Директорією було ухвалено й інші закони, тою чи іншою мірою дотичні до становлення органів державної та адміністративної влади в УНР, а саме: “Про місцеві конгреси і ради трудового народу”, “Про платню за працю в позаслужбові години в урядових установах”, “Про скасування права розпорядчиків кредитів повертати лишки кредитів на видачу урядовцям нагороди та допомоги” (8 лютого 1919 р.), “Про скасування штатів канцелярії голови Ради міністрів, встановлених законом од 4 жовтня 1918 р. і утворення тимчасових штатів особистої канцелярії голови Ради народних міністрів”, “Про залишення за штатом урядовців і співробітників державних установ, які залишилися на території зайнятій більшовиками” (24 лютого 1919 р.), “Про асигнування 1.800.000 гривень на видачу допомог волосним земствам на видатки в зв'язку з виконаннями ними адміністративних функцій” (25 лютого 1919 р.)²⁸⁶.

Уряд намагався дещо обмежити військові повноваження головного отамана С.Петлюри, ухваливши 24 лютого 1919 р. Закон “Про утворення посади наказного отамана Народної Республіканської армії та обсяг прав і обов'язків головного отамана, наказного отамана та військового міністра”. В той же час уряд С.Остапенка мало цікавився думкою широких народних мас і фактично не прагнув заручитися їхньою підтримкою. І.Мазепа згадував, що “уряд Остапенка не спромігся за весь час свого існування ні на одну декларацію, або відозву від свого імени до населення, з яких би було видно програму діяльності цього уряду”²⁸⁷. Крім того, за згаданого урядування, констатував І.Мазепа, “загальна анархія та хаос на українському фронті дійшли до найвищого щабля. За уряду Остапенка не було ні влади, ні контролю. Тому грубі мільйони, що видавалися на

різні нові формування, пропали марно. Зловживанню отаманів не було кінця: вони брали гроші, але при першій нагоді кидали фронт, зникали хто куди хотів, здебільшого в Галичину, і цим вносили ще більшу дезорганізацію як на фронті, так і в заплілі”²⁸⁸.

Під натиском більшовицьких сил, Директорія 6-го березня переїхала з Вінниці до Проскурова. 8 березня 1919 р. на нараді соціал-демократів, що відбулася в вагоні на жмеринському вокзалі, С.Петлюра змушений був констатувати, що республіці “бракує також працездатного державного апарату, бо ми не маємо підготованих людей як в центрі, так і на місцях”. Невдовзі відбулися зміни на посаді керуючого справами Директорії. З 10 березня 1919 р. (наказом від 1 березня) виконуючим обов’язки керуючого став Володимир Лотоцький²⁸⁹, якого, щоправда, вже 30 квітня 1919 р. було замінено на Миколу Мироновича²⁹⁰.

18 березня уряд і Директорія* змушені були залишити Проскурів і податися до Кам’янця-Подільського. 19 березня 1919 р. більшовики захопили Жмеринку й відрізали весь Південно-Західній фронт, внаслідок чого армія УНР була поділена на три частини – Північну, Південну та Проскурівську. Евакуація з Проскурова була вкрай неорганізованою, а вище керівництво державою не могло само собі дати ради. Товариш міністра продовольчих справ УНР М.Тимофіїв писав про ті часи: “Реальної роботи не провадилось майже ніякої. Всі жили чутками й плітками, котрі невпинно і невтомно переносились з вагона в вагон і утворювали нестерпиму атмосферу взаємного недовір’я і дрібного інтриганства; цей маразм тягнувся до самої евакуації м.Проскурова. В момент евакуації Остапенко, Мацієвич і О.Шаповал були в Одесі на переговорах з Антантою... Евакуація із Проскурова одбувалася хаотично – не було навіть призначено, до якого пункту виїхати. Називали Кам’янець, де вже були деякі міністерства, але частина міністрів спинилась в Ярмолинцях, потім в Гусятині, а частина поїхала в Кам’янець. Тимчасовий голова Ради міністрів Попівський з Ярмолинців через Гусятин поїхав в Станіславів разом з державним секретарем Корчинським, залишивши своїм заступником в

* 12 березня 1919 р. до складу Директорії було введено Є.Петрушевича, “яко представника Західної Облaсті Української Народньої Республіки” [ЦДАВО України. – Ф.1065. – Оп.1. – Спр.38. – Арк.3]

Гусятині п.Архипенка, міністра земельних справ. Директорія була розкидана – С.Петлюра їздив по фронту, А.Макаренко – по Галичині, О.Андрієвський сидів в Станіславові, а Ф.Швець з директорійським добром (борошно, цукор і проч.) сидів в Гусятині”²⁹¹. І.Мазепа згадував, що “евакуйовані урядовці фактично були залишені на призволяще. Нікого з відповідальних членів уряду в Кам’янці не було, крім заступника військового міністра Г.Сиротенка і заступника міністра судівництва Андрія Ливицького”; загальний же моральний стан державних урядовців у той час він змальовував так: “Невеличкий Кам’янець був переповнений урядовцями різних державних установ, що були евакуйовані з Винниці. Ніхто не знав, чому власне сюди, в цей сліпий куток Поділля, була спроваджена вся ця маса людей та державного майна. Можна було тільки догадуватися, що уряд робив це в надії на очікувану допомогу з боку французького командування. Але серед урядовців, які опинилися в Кам’янці (між ними була також республіканська капеля Кошиця, що саме тоді їхала за кордон), панувало переконання, що це вже прийшов “початок кінця”. Ніхто не вірив, що становище на фронті зміниться на нашу користь. Авторитет Директорії й уряду впали так, як ніколи”²⁹².

Наприкінці 1918 – початку 1919 рр. в регіонах владу контролювали військові. Роль армії, її головнокомандуючого – головного отамана С.Петлюри, невпинно зростала в 1919–1920 рр. Події з грудня 1918р. вказують на те, що отамани ставали безпосередніми провідниками та інтерпретаторами ідеології Директорії, тобто намагалися поєднати військові та політико-ідеологічні функції, що мало цілий ряд негативних наслідків, насамперед створювало гостру опозицію новій владі в містах. На заклик Директорії в армію УНР вливалися сотні повстанських загонів зі слабкою дисципліною та небажанням виконувати накази командування. Мали місце непокора армійських командирів, спроби різних отаманських переворотів тощо. У війську поглиблювалася деморалізація та анархія.

* * *

За таких обставин зародилося явище, що отримало назву “отаманщина”. Загалом історична наука дає отаманщині негативну оцінку, як деструктивній силі, що паралізувала

українську визвольну боротьбу, поглиблювала внутрішній фронт, підточувала провідні сили народу і послаблювала можливості протистояти перед зовнішнім фронтом, яким були передусім російські біла і червона армії. Глибока роз'єднаність та антагонізм, що панували між окремими загонами, та ворожнеча між отаманами завдавали великої шкоди. Координаційного центру для формування отаманських сил та керівництва не існувало. Тому територіальний принцип став основним при формуванні повстанських сил. Ідейно-організаційна структура отаманщини тяжіла до ліквідації сильної державної влади та постійної армії на користь створення своєї військово-адміністративної структури з мінімальними владними повноваженнями та до заміни регулярної армії загальним озброєнням українського народу. З цієї причини симпатії отаманів змінювалися у відповідності до зміцнення та росту активності існуючого режиму. Не зустрічаючи розуміння та бажання вирішити свої соціально-економічні проблеми, отаманські формування включалися у збройну боротьбу проти існуючої політичної системи. Територіальний принцип формування не давав змоги отаманам включитися у вирішення питання влади в загальноукраїнському масштабі, часто ставлячи їх в умови повної ізоляції²⁹³.

Сільська “республіка” воювала з повітовим містом та іншими районами, відокремивши власну територію окопами та засіками. Життя української провінції опинилося в руках сотен місцевих батьків-отаманів, які керували повстанськими добровольчими козацькими формуваннями. Вони захищали інтереси окремих сіл і містечок, інколи воювали між собою та проти міст де знаходилась ворожа селянам влада, від якої тільки й було користі отримувати накази та приймати каральні реквізичійні заgonи. Отаманщина охоплювала майже всю територію Південно-Східної і Центральної України. Різні дослідники та учасники тих подій називають різну чисельність отаманського руху. Так на серпень 1919 р. цифра коливається від 15 тис. (М.Капустянський) до 200 тис. (радянський свідок цих подій Б.Козельський)²⁹⁴. Невідома загальна кількість повстанців у 1919–1920 рр. О.Удовиченко вважає, що їх кількість сягала 50 тис., інші автори обходять це питання у своїх працях. У спогадах І.Мазепи фігурують імена близько 60-ти таких повстанських отаманів, хоча О.Удовиченко вважає, що їх було набагато більше²⁹⁵. Найвпливовішими

серед них були Н.Григор'єв (Херсонщина, Миколаївщина, Черкащина, частина Катеринославщини), Н.Махно (Північна Таврія, Катеринославщина), Зелений (Київщина), Ангел (Чернігівщина), Ю.Божко (Катеринославщина).

Провідною верствою отаманщини стала українська інтелігенція. Більшість отаманів походили з інтелігенції. Наприклад, Д.Терпило (Зелений) був вчителем. З цієї ж професії вийшли О.Волинець, брати Чучупаки, Соколовські та багато інших. Із земської медицини походили І.Луценко, Михайло Малашко. Студентами були відомі отамани Микола Малашко, Гаврило Воробйов (Горобець). Значна кількість отаманів походила з кадрових військових – Ю.Тютюнник, П.Болбочан, М.Горобець. Отаманами ставали люди переважно з покоління 80-90-х років ХІХ століття. Ця генерація формувалась під впливом політизації українського національного руху. Переважаючою ідеологією руху був соціалізм. Соціалістичні погляди передбачали відмову від регулярного війська, народницький ідеал, романтизацію народних рухів (козацько-селянські повстання, гайдамацький рух). Тому вони не сприймали регулярного війська, вважали ідеальним обрання старшин козаками. Ці вихідці з української інтелігенції пройшли Першу світову війну, де здобули військову освіту. У них сформувалося враження, що всі питання можна вирішити шляхом насильства, військовими засобами, а війна виробила звичку до зброї, жорстокості. Поєднання соціалістичних поглядів, козацької романтики, намагання вирішити всі питання військовими заходами й породили той тип українського отамана, який і створив історичне явище – “отаманщину”.

Аналіз джерел свідчить про відсутність національної спрямованості більшості повстанських загонів в момент їх виникнення. Чітко окресленого політичного забарвлення отаманські формування не мали, але найбільш впливовими у їх середовищі були представники українських есерів, більшовиків та анархістів. Значна частина повстанських загонів знаходилася під впливом ліворадикальної опозиції, яка обстоювала радянські гасла, і це завадило Директорії опанувати повстанський рух. Слід зазначити, що появі отаманщини сприяла також слабкість державного місцевого адміністративного апарату й центральної влади. Бракувало людей з організаторськими здібностями, політичним і юридичним досвідом та знаннями, що відбивалося на будівництві нового державного життя. Кожне

політичне угруповання намагалося мати свій вплив на військові частини. Отамани знаходили підтримку “зверху”, в деяких високопоставлених чинників та партійних лідерів. Прагнення окремих воєначальників часто збігалися з намірами опозиційних до Директорії політичних сил.

Загрозливим явищем ставали спроби шляхом отаманських закатів з використанням військових формувань скинути Директорію та уряд УНР. Багато отаманських формувань вели партизанську боротьбу на територіях, зайнятих більшовиками, головним чином на Київщині, Черкащині, Єлисаветградщині та Херсонщині. Там діяли загони отаманів К.Блакитного, Степового, А.Волинця, І.Гонти, С.Гризла, А.Гулого-Гуленка, І.Струка, П.Хмари, В.Чучупаки, Я.Шепеля, Г.Яковенка та інших²⁹⁶. Вони переважно перебували під впливом есдеків-незалежників та лівих есерів. Для керівництва повстаннями українські соціал-демократи (незалежники) на початку квітня 1919 р. створили Всеукраїнський Революційний Комітет, який після поповнення його представниками УПСР та Селянської спілки перейменували в Центральний Повстанський Комітет. На початку травня 1919 р. був сформований Головний Повстанський Штаб на чолі з незалежником Ю.Мазуренком та есером З.Малолітком²⁹⁷. Ці революційні повстанські органи розташовувалися у м.Сквирі на Київщині і мали досить великий вплив на партизанські формування. Досить сказати, що командир одного з найбільших загонів (у травні 1919 р. до 12 тисяч осіб) отаман Зелений був “незалежником”, а селянські ватажки Волинець, Гончар, Павловський та ін. були членами УПСР²⁹⁸.

Незалежницько-есерівські лідери висунули революційну платформу, яка, на їхній погляд, найкраще відображала прагнення трудових мас: встановлення справжньої радянської влади (без більшовиків) у незалежній Українській Соціалістичній Республіці. Але вони ставили своїм завданням не тільки вигнання з України більшовицьких “російських завойовників”, але й боротьбу проти “внутрішньої реакції”, а під це визначення підпадала й Директорія. У своїх відозвах та наказах вони вели відверту агітацію проти політики Директорії та уряду УНР²⁹⁹. Така дезорієнтованість і розпорошеність повстанських сил дуже шкодила українській визвольній боротьбі. На жаль, уряд та командування армії УНР не змогли налагодити систематичного

керівництва повстанськими формуваннями, не мали постійних зв'язків з ними, або принаймні сталої координації дій повстанців та армії УНР.

Серед військово-політичних причин, які зумовили розростання “отаманщини” слід також вказати і на позицію провідників УНР. Так, голова Директорії В.Винниченко намагався впровадити в українському війську класові засади політичних комісарів, призначити на старшинські посади унтер-офіцерів³⁰⁰. Велику шкоду у розбудові війська завдала боротьба між членами Директорії, невизначена позиція С.Петлюри, який намагався поєднати принцип регулярного війська та революційного отаманства. Спроби Січових Стрільців подолати “отаманію” і навести порядок не підтримували діячі Директорії³⁰¹. Є.Кононалець згадував, що “замість, звернути всю свою енергію та увагу на організування військової сили для оборони України перед зовнішніми ворогами – Команда Корпусу Січових Стрільців мусила розпочати боротьбу проти ворога, який був у власній армії”³⁰². У своїх спогадах “З минулого” В.Андрієвський зазначає: “Взагалі сей спосіб, так сказати б, “ділання на клясові інстинкти” при організації армії наші соціялісти ввели ніби в систему”³⁰³. Спираючись на бесіди із галицькими старшинами, що наступали на Київ, він зазначає, що серед багатьох повстанців панували грабінницькі настрої, і лише через втручання Січових Стрільців “повстанці зі скреготом зубовним мусили відмовитися від своєї “клясової” системи бодай у Києві”³⁰⁴. Сам же командир Січових Стрільців вважав помилковим кроком політику проведення Директорією загальної мобілізації, в основу якої було включення до війська цілих отаманських збройних формувань і збереження за ними отаманського провідництва та структурних принципів, а появу отаманщини вже в лавах Дієвої Армії УНР – головним негативним наслідком невдалої військової політики Директорії.

До українського республіканського війська автономно було включено “армії” Григор’єва, І.Струка, Гулого-Гуленка, Холодноярську організацію, Олександрійську (Степову) дивізію К.Блакитного-Пестушка, 144-у Надбужанську повстанську дивізію І.Хмари-Годзиківського, Подільську повстанську групу Я.Орла-Гальчевського, загін Ю.Тютюнника та сотні – більших чи менших – загонів повстанських отаманів³⁰⁵. Кадрова політика Директорії з її недовірою до фахових військових і призначенням

на посади “революційно свідомих” отаманів руйнували військо і сприяли в ньому “отаманщині”. Були часи, коли головний отаман вже не контролював ситуації у своїй армії.

Основну вину за розвал армії, поширення отаманщини В.Винниченко покладав на головного отамана С.Петлюру, забуваючи, що і сам довгий час не мав чіткої позиції щодо форми організації збройних сил УНР. “Отаманом міг стати всякий, хто хотів, – стверджував В.Винниченко. – Головним отаманом видавалось посвідчення, що такий-то має формувати “загін”, йому давалось кілька мільйонів карбованців, і новий отаман починав свою діяльність. Ніякого, розуміється, ні відчиту, ні контролю, ні відповідальності за гроші й за “свою діяльність” ці “національні герої” за прикладом “головного національного героя” не визнавали”³⁰⁶. Розгул отаманщини В.Винниченко вважав невинуватим, він пояснював це явище боязню С.Петлюри отаманів, бажанням не втратити серед них свій авторитет. За кілька десятків років, у більш пізній праці “Заповіт борцям за визволення” (1949 р.), коли В.Винниченко фактично перейшов на прокомуністичні позиції, він вже змальовує отаманів людьми, що вийшли переважно з куркульських елементів та царських урядовців, а невиконання С.Петлюрою постанов Директорії про припинення “злочинств своїх малих отаманів супроти України” пояснює тим, що головний отаман був “ідейним прихильником тих поліцаїв, поміщиків, куркулів, погромників”³⁰⁷.

“Перша хвиля протибільшовицьких повстань на Україні, що почалася у березні 1919 р. і викликала величезне занепокоєння серед більшовиків, пройшла майже поза впливом українського проводу”³⁰⁸, – констатував І. Мазепа. Сама ж УНР, не маючи регулярної армії, опинилась в травні 1919 р. на краю прірви, падіння до якої не відбулося лише завдяки могутньому повстанському руху, що продовжувався в запіллі у більшовиків. С.Петлюра, попри всі складності, намагався поширювати свій вплив і спиратися на сили повстанців. Так, у травні 1919 р. йому вдалося здобути підтримку таких повстанських отаманів, як Зелений, Гончар, Батрак, Кармелюк, Ангел, Струк та інших. О.Удовиченко, поділяючи повстанські відділи на дві категорії, вважав, що лише перша категорія повстанців, що мали високий рівень національної свідомості і боролись за ідею незалежності України, принесла значну користь Армії Директорії УНР у

боротьбі з більшовиками та білогвардійцями. Друга ж категорія, “позбавлена жодної моральної й патріотичної бази”, була деструктивним елементом, завдала значної шкоди українському національному рухові³⁰⁹.

Відповідаючи на питання командира 3-ї Залізної дивізії О.Удовиченка про причини асигнування величезних державних коштів на формування озброєних загонів різним отаманам-авантюристам, С.Петлюра відповідав досить дивно, як на провідника держави і головнокомандувача її армії: “Якщо бодай один із них виконає покладене на нього завдання, – казав він, – моя підтримка виправдана”³¹⁰. Теоретично фінансування повстанських груп мало рацію, проте залишалося питанням чи потрапляли ті гроші до людей певних, надійних й прихильних ідеї української державності. Водночас слід зазначити, що С.Петлюра усвідомлював усі негативні сторони отаманщини. В листі до генерал-хорунжого М.Удовиченка він згадував: “В той момент, при певних історичних обставинах ці засоби, на мій погляд, були єдиними, за допомогою котрих можна було певну програму в життя переводити. Коли я бачив, що отаманщина свою службу відслужила, свою ролю виконала, я з легким серцем її нищив, як “пережиток”, одрізав її, як відрізають сліпу кишку... але в умовах моєї праці не було фізичної можливості паралізувати шкідливі наслідки в діяльності окремих підвладних”³¹¹.

Начальник контррозвідки Армії УНР полковник М.Чеботарів, на долю якого “випав обов’язок” знищити “отаманію”, згадував, що, як правило, подібні накази С.Петлюра віддавав усно: “На превеликий жаль, наша влада не видавала загального наказу про ліквідацію загальної “отаманії”, звичайно військової, а в кожному окремому випадкові я діставав наказ, у більшості словесно, про ліквідацію того чи іншого “отамана”. Через це сама ліквідація не була ефективною, а з другого боку, загал вважав, що то тільки я, полковник Чеботарів, їх ліквідую... Через неправильну постановку боротьби з отаманією моє прізвище стало ненависне для “повстанчих” отаманів”³¹². З цього видно, що підкилимно борячись з отаманщиною, головний отаман таки бажав залишатися в їхніх очах “своєю людиною”, їхнім головним отаманом. В.Прохода згадував, що головний отаман Петлюра “довіряв різним отаманам та інформаторам типу авантюриста Біденка, що щось організували, інтригували, намагались, як те шумовиння, плавати на хвилях революційної

анархії, підриваючи довір'я до регулярних частин – таких як запорожці або сірожупанники. Його (Петлюри) заступник отаман Осецький, із середовища тих отаманів, став на шлях інтриганства та модної псевдо-соціалістичної демагогії. Хоч він був офіцером російського генерального штабу, але дух авантюриництва гніздився в його вдачі”³¹³. Так само дивувало всіх старшин Генерального штабу потурання з боку С.Петлюри отаманові О.Волоху, який впродовж двох років розвалював армію, а головний отаман продовжував підвищувати його у посадах.

Начальник оперативного відділу Штабу Дієвої Армії М.Капустянський, згадуючи про складність налагодження взаємодії регулярної армії з повстанцями влітку 1919 р., писав, що характерною рисою отаманів було “небажання працювати вкупі і підлягати один одному”³¹⁴. Так, зокрема, отаман Зелений в другій декаді червня 1919 р відмовився наступати на Христинівку спільно з Київською групою Дієвої Армії на чолі з отаманом Ю.Тютюнником. Зелений (Д.Терпило) самочинно вирішив рушити на північ у напрямку до міста Біла Церква, маючи на меті згодом почати наступ на Київ. Після ж захоплення 24 серпня 1919 р. Запорізькою групою Білої Церкви, її керівникові полковнику Сальському лише за допомогою різних хитрощів (урочиста вечера, обіцянка поділитися майбутніми військовими трофеями) вдалось умовити отамана Зеленого взяти активну участь в обороні міста від червоноармійців і погодитися на тимчасове підлягання розпорядженням Штабу Запорізької групи. Після відсічі більшовицькому війську, свідчить М.Капустянський, “от[аман] Зелений отримав свою частку з військової здобичі, сердечно попрощався з Запорожцями й посунув далі на Канів”³¹⁵.

Показовим прикладом непослуху, анархічної поведінки отаманів була і бойова діяльність керівника Другої дивізії Армії УНР (Запорізька Січ), отамана Ю.Божка, який хоч і відзначався неабиякою хоробрістю, залишався, за висловом М.Капустянського, “типичним отаманчиком і авантюристом високої марки”³¹⁶. Сам же підполковник Ю.Божко говорив, що став “отаманчиком першої категорії” свідомо – коли переконався, що на чолі армії стоять “нефахові люди”, які ще й репресують авторитетних воєначальників. Після арешту П.Болбочана, здійсненого О.Волохом з наказу С.Петлюри, Ю.Божко, для якого полковник П.Болбочан був у той час

“єдиним авторитетом”, зрозумів, що українські визвольні змагання приречені на поразку – бо на чолі українського руху стоять “нефахові люди типу Петлюри”, а тому він, підполковник Божко, “робиться отаманчиком першої категорії, як і Петлюра зі своїм оточенням”³¹⁷. За невиконання наказів Штабу Дієвої Армії, відмову підпорядковуватися під час проведення військових операцій отаману Ю.Тютюннику, 5 серпня 1919 р. було прийняте рішення про розформування Запорізької Січі, чому Ю.Божко вчинив значний опір. Навіть після того, як було прийнято рішення не розформувати дивізію, а лише призначити замість Ю.Божка нового командира – полковника Бондаренка, Ю.Божко не підкорився, погрожуючи “збройно оборонити свої права”³¹⁸. У відкритому листі вояків Другої дивізії до головного отамана від 11 серпня 1919 р., козаки вимагали від С.Петлюри втрутитись, заявляючи, що “ми, Запорожці ніколи не можемо згодитись на те, щоби нами командувала людина призначена, а не нами вибрана по Запоріжському звичаю”³¹⁹. Втім, Ю.Божка таки було 26 серпня 1919 р. у Жмеринці.

Влітку та восени 1919 р. Директорії так і не вдалося повністю подолати прояви отаманщини, через що Дієва Армія УНР нерідко опинялась в надзвичайно скрутних ситуаціях. Звісно, вина за розвал української армії лежить не тільки на фаворитах та оточенні С.Петлюри, а й на ньому самому.

Отамани часто виявляли багато героїства і самопосвяти в боротьбі з ворогами, але, виступаючи відокремлено, розпорошували національну енергію, занархізовували життя, деморалізували національні сили. Сваюля і отаманія у війську часто зводили нанівець плани командування. Відтак на території, номінально підконтрольній урядові УНР, майже повністю занепав режим центральної та місцевої влади, коли владні функції перебрали на себе військові керівники, які практично нікому не підкорялись і своїм свавіллям дискредитували Директорію УНР. Наслідком цього стало виникнення окремих “отаманських республік” – Млієвська (отамана Голого), Летичевська (отамана Волинця) та ін. Влада над українським селом перейшла до отаманів, а Україна розпалась на мікродержави, кожна з яких була не більше повіту, але називалася “республікою”, мала свою “політику”, “армію” та “фронт”. Наслідком був розпад України на приблизно 120 окремих республік, що призвело до поразки українських національно-визвольних змагань³²⁰.

* * *

Тим часом в Кам'янці-Подільському урядовці почали протестувати проти евакуації і взяли участь у міжпартійній нараді (22 березня 1919 р.), заявивши про перехід у розпорядження міжпартійного комітету. Учасники наради взялися самі порядкувати містом й ухвалили створити Комітет охорони республіки. Комітет негайно розпорядився тимчасово припинити евакуацію і водночас призначив власних комісарів до всіх міністерств.

Практично одночасно з подіями у Кам'янці у Проскуріві відбулося останнє засідання Директорії в її повному складі. До її складу (за постановою Трудового конгресу) увійшов Є.Петрушевич як президент Національної Ради (парламенту) Західної області УНР (ЗО УНР), хоча практичної участі в роботі Директорії він не брав, перебуваючи в адміністративному центрі ЗО УНР м.Станіславові. В березні 1919 р. в керівництві УНР сталася парадоксальна ситуація коли Директорія була роз'єднана, її члени знаходилися у різних місцевостях (частина членів Директорії на чолі з С.Петлюрою опинилися у Рівному, а Є.Петрушевич та О.Андрієвський майже цілком самостійно “урядували” в Станіславові). Подібна ситуація склалася і в уряді, який також розпався на кілька частин – одні перебували в Одесі, інші при головному отаманові С.Петлюрі, частина (Д.Симонів, М.Кривецький) – при Є.Петрушевичу. Останній на противагу решті членів Директорії і голові уряду УНР, навіть призначив собі у Станіславові окремого керуючого Міністерством фінансів, яким став саме М.Кривецький.

Невдовзі на квітень–травень 1919 р. центром українського державно-політичного життя стало Рівне, проте й там урядова дисципліна так і не зміцнилася. “З членів уряду переїхала [з Кам'янця-Подільського до Рівного – *Авт.*] лише невелика частина на чолі з заступником прем'єра І.Фещенком-Чопівським. До нового осідку уряду не з'явилися ані міністр внутрішніх справ Г.Чижевський, ані керуючий міністерством фінансів М.Кривецький. Не було також С.Остапенка, К.Мацієвича і міністра військових справ О.Шаповала. Петлюра, очевидно, вже не рахувався з урядом С.Остапенка. Принаймні, на другий день по нашому приїзді до Рівного член Директорії А.Макаренко, без відома І.Фещенка-Чопівського, доручив А.Левицькому

вступити до виконання обов'язків міністра внутрішніх справ, а Б.Мартосові – обов'язків міністра фінансів”, – згадував І.Мазепа³²¹.

За цей час відбулися кардинальні переміни у військово-політичній ситуації в Україні й у виконавчій владі УНР. Під натиском повстанців отамана Н.Григор'єва війська Антанти почали евакуацію з Південної України, а отже уряд С.Остапенка, як антантофільський, утратив сенс свого існування. Відтак 9 квітня 1919 р. Директорія своєю постановою прийняла демісію Кабінету народних міністрів С.Остапенка і постановила: “призначити головою Ради Народних Міністрів і міністром фінансів Бориса Мартоса, заступником голови Ради Народних Міністрів і міністром юстиції Андрія Левицького, міністром внутрішніх справ Ісаака Мазепу, народним міністром земельних справ Миколу Ковалевського, виконуючого обов'язки військового міністра Григорія Сиротенка, міністрам і керуючим іншими міністерствами, крім вищезазначених, продовжувати виконання своїх обов'язків на правах тимчасового керуючих міністерствами”³²². Але – як соціалісти бойкотували уряд С.Остапенка, так праві кола стали в опозицію до соціалістичного уряду Б.Мартоса, обвинувачуючи його в більшовизмі. До опозиції належали члени Директорії – Є.Петрушевич та О.Андрієвський.

Вища влада УНР поступово, проте неухильно деградувала. Втім, самий стан державного апарату і усіх гілок влади УНР перебував в абсолютному розкладі. Серед державних службовців були звичайним явищем корупція, зловживання службовим становищем, правопорушення, відсутність виконавчої дисципліни, фінансові махінації тощо. Військовики звинувачували в такому становищі у запіллі особисто С.Петлюру та усю урядову верхівку УНР і відверто писали їм у листах про їх державотворчу неспроможність, як от: “Ви не можете розібратися в самих простих життєвих питаннях, а лізете в міністри, лізете в керівники Великої Держави, лізете в законодавці замість того, аби бути вам звичайними урядовцями і писцями... Україна повинна червоніти за свій уряд перед світом... Подивіться, що з себе уявляють наші міністри. Як не критин, то подлець”³²³. Так, наприклад, ще 6 січня 1919 р. чиновник з особливих доручень при Директорії О.Лотоцький змусив Державний банк продати йому 1 млн. 913 тис. 365 німецьких марок за заниженим курсом

у 75 коп. за марку, між тим, як офіційно банк мав право їх обмінювати по 85 копійок. Як наслідок Державний банк отримав збиток на 98 тис. 875 крб. 93 коп.³²⁴ В.Оскілко (той, що підняв заколот проти С.Петлюри) згадував про життя верхівки УНР у Рівному, під час перебування там уряду: “Гульня, кидання направо і наліво державного гроша йшло без перерви день і ніч... Не було дня, щоб не сталося пари десятків скандалів у місті, щоб не то урядовці, або директори департаментів, а то й віце-міністр не заночував п’яний в комендатурі міста, або не оскандалився ще в більш непристойний спосіб”³²⁵.

Дійшло до того, що член Директорії О.Андрієвський взагалі не визнавав уряду Б.Мартоса і продовжував мешкати в Станіславі, де гуртував навколо себе колишніх міністрів з уряду С.Остапенка й взагалі всіх невдоволених новим урядом. О.Андрієвський доводив незаконність уряду Б.Мартоса тим, що він був сформований без згоди всіх членів Директорії, призначив власного міністра фінансів (М.Кривецького), видавав власні розпорядження, посвідчення (нотуючи їх підписом голови уряду ЗО УНР С.Голубовича), кошти (Експедиція заготовок державних паперів (ЕЗДП) тоді розташовувалася у Станіславі) тощо.

“В цей час (березень – квітень 1919 р.), – згадував І.Мазепа, – на території Галичини знаходилось чимало урядовців-втікачів з Наддніпрянської України, що під час безперестанних евакуацій державного центру порозбігалися, хто куди хотів. Наприклад, з міністерства внутрішніх справ ще в Винниці зникли невідомо куди директор адміністраційного департаменту Пашевський і начальник комісії для заготівлі одягу для міліції Гейман, за яким числилося 10 мільйонів гривень державних грошей. Перед евакуацією з Кам’янця (в кінці березня 1919 р.) зник цілий кінний загін центральної державної міліції в кількості до 300 людей разом з своїм начальником Індишевським і т.д. Немало з цих дезертирів опинилися в Галичині, де вони весело жили по ресторанах та кав’ярнях”³²⁶. Коли ж уряд Б.Мартоса відрядив з Рівного окрему надзвичайну комісію на чолі з товаришем міністра внутрішніх справ УНР Г.Няньчуком до Станіслава з метою добути грошей від ЕЗДП та повернути до праці (або ж отримати справоздання) в уряді УНР міністрів, урядовців та інших наддніпрянських державних службовців і військовиків, то члени Директорії О.Андрієвський та Є.Петрушевич за сприяння

уряду ЗО УНР чинили їм завади й проводили дискредитацію петлюрівського режиму.

Фактично склалася ситуація, неначе було дві Директорії: одна з С.Петлюрою, А.Макаренком і Ф.Швецем у Рівному, а друга – з О.Андріївським та Є.Петрушевичем у Станіславові. Саме тому, коли згодом уряд УНР переїжджатиме з Рівного на терени Галичини, буде ухвалено рішення, що постанови Директорії є чинними лише за участі С.Петлюри³²⁷. Опозиція прагнула замінити наказного отамана О.Осецького отаманом В.Оскілком, і вночі проти 29 квітня 1919 р. зроблено спробу перевороту з намаганням вибрати на президента УНР Є.Петрушевича. Переворот не вдався, В.Оскілко з одностайними втекли до Польщі. Повстання В.Оскілка внесло в армію ще більшу дезорганізацію, а сам він встиг стягнути значні сили до Рівного і тим відкрив фронт більшовикам.

На фоні майже неприхованої корупції та фінансових зловживань з боку вищих осіб держави (прем'єр-міністра Б.Мартоса, міністрів Чижевського, Темницького, Кривецького, членів Директорії А.Макаренка, Ф.Швеця та інших, чи, скажімо 50 млн. грн. відступних В.Винниченку напередодні його виходу зі складу Директорії³²⁸ тощо), для оплати праці простих урядовців і службовців не вистачало коштів. Про вкрай загрозливий стан грошового господарства УНР та обмеженість готівки в розпорядженні уряду свідчить й той факт, що окремі службовці Міністерства фінансів навіть відряджалися до цукрових заводів (якщо до них можливо було дістатися), аби продати там же безпосередньо з заводських комор цукор населенню у будь-якій кількості й таким чином здобути бодай якусь готівку і привезти ці гроші до Кам'янця-Подільського³²⁹.

Численні правопорушення й службові зловживання мали місце і в закордонних закладах республіки. Так, наприклад, керівник місії УНР з репатріації в Італії О.Севрюк витратив на допомогу військовополоненим лише 29% виділених на це державних коштів, а решта пішла на канцелярські витрати і репрезентаційний фонд, який він вважав “не більш-менш як додатком до свого утримання”³³⁰.

Низку кричущих зловживань, корупції та моральної деградації значного прошарку вищих урядовців та держслужбовців УНР періоду Директорії, в часи, коли українське військо вело звитяжну боротьбу за право свого народу мати власну державу,

наприклад, виявила Ревізійна комісія Міністерства фінансів УНР, що прибула з України до Берліну. Дійшло до того, голова Фінансової агентури УНР в Німеччині Г.Супрун, звільнений наказом міністра фінансів (від 31 березня 1920 р., що був затверджений Директорією 8 квітня 1920 р.), не визнав свого звільнення разом із усіма співробітниками Фінансової агентури. Більше того Г. Супрун заявив членам урядової Ревізійної комісії, що “Міністра Мартоса і того Уряду, якого представником він єсть він, Супрун, не визнає”³³¹. Довести розслідування до завершення й до судового рішення Ревізійній комісії не судилося. За наказом нового міністра фінансів УНР Х.Барановського від 1 грудня 1920 р. Фінансову агентуру в Німеччині було (за браком коштів) ліквідовано, помешкання її закрилося, а всіх урядовців звільнено, або відряджено до Міністерства фінансів без утримання, а невдовзі Ревізійну комісію теж було закрито.

Тим не менш, навіть з тих фактів, що відкрилися під час ревізії діяльності Фінансової агентури Міністерства фінансів УНР в Німеччині, цілком ясно видно глибокі корені корупції та нечистоплотності співробітників Фінансової агентури УНР, яка фактично мала надзвичайні повноваження у розпорядженні державними коштами України за кордоном, злочинну співпрацю чи не усіх співробітників Агентури, саботаж і елементарну безвідповідальність, які були поєднані з усвідомленням безкарності. Попередні результати ревізії вказують на те, що фінансові махінації, корупція та крадіжки державних коштів, які здійснювалися головою і членами Фінансової агентури мали тісне переплетення з найвпливовішими державними і політичними діячами та організаціями УНР, а це дає право припустити, що згорання роботи Ревізійної комісії міністром фінансів УНР Х.Барановським було пов’язане не лише із військово-політичними ускладненнями тогочасної української влади.

Вочевидь сама організація влади в УНР часів Директорії була вкрай неефективною. Це видно не лише з аналізу роботи центральних державних установ, численних місій та Фінансової агентури в Німеччині, діяльності О.Севрюка в Італії, але й українських представників на Паризькій мирній конференції, застосуванням принципів партійної та особистої квоти в призначенні урядовців, отаманщиною, безпорадністю держконтролю та судової системи, чварами в Директорії,

фактичним безсиллям урядових структур і практичною узурпацією влади головним отаманом, масштаб якої насправді обмежувався ареалом його особистої присутності тощо. Подібна практика підточувала українську державність зсередини, дискредитувала її як в очах світової спільноти, так і власного народу. Зазначені факти лише підтверджують те, що як фінансові, так і державотворчі проблеми УНР часів Директорії були набагато глибшими за банальну “корупцію” Супрунів та їм подібним, а крилися у вихідних принципах організації та функціонування системи державної влади в УНР.

5 травня 1919 р. уряд покинув Рівне й евакуювався до Радивілова, куди із Здолбунова прибули члени Директорії С.Петлюра, А.Макаренко та Ф.Швець. Ситуацію ускладнювала й відсутність офіційного голови Директорії. Після відставки В. Винниченка між її членами розпочалася запекла боротьба за першість (табір С. Петлюри з Ф.Швецем й А. Макаренком та табір Є. Петрушевича з О. Андрієвським). Головним отаманом було здійснено низку рішучих кроків в цьому напрямі. Після перебрання на себе обов’язків Верховного головнокомандувача Армією (цікаво, що здійснення цього кроку обумовлювалося ним ст.ст.17–30 царського “Положення об полевом Управленіи войск” від 1914 р.), С. Петлюра 9 травня 1919 р. забезпечив собі й обрання на посаду голови Директорії УНР³³². Після невдалої спроби державного перевороту в Рівному на чолі з отаманом В.Оскілком зі складу Директорії вибув представник соціалістів-самостійників (партії, яка підтримала заколотників) О.Андрієвський. Це було закріплено постановою Директорії від 13 травня 1919 р., де йшлося про вихід О.Андрієвського з цього органу “за його бажанням”. Впорядковано було функції Директорії та взаємини її з урядом: Директорія мала тільки затверджувати закони, що їх укладали міністерства, і давати розпорядження лише міністерствам.

Тоді ж, на нараді в Радивілові, у війську УНР було запроваджено посади державних інспекторів. Відповідний Закон “Про державний інспекторат у військових частинах та інституціях” із додатковою інструкцією було ухвалено 13 травня 1919 р. Головним державним інспектором було призначено полковника В.Кедровського, а його помічником – І. Романченка.

Інструкцією завдання державної інспектури визначалися таким чином: “Надзвичайні обставини, в яких перебуває тепер

Україна, вимагають, щоб державний інспекторат, з одного боку, був правою рукою й очима вищої центральної влади, а з другого боку, він не повинен зупинятися перед ніякими мірами, аби врятувати нашу армію від розпаду й деморалізації. Через усю працю органів інспектури повинно проходити червоною ниткою: перемога української народної армії над ворогами республіки, звідкіля б вони не прийшли й хто б вони не були – за всяку ціну.

Завдання державного інспекторату... стежити за своєчасним і точним виконанням всіх наказів центральної військової влади, перестерегати й в пні винищувати демагогічність, саботаж, розпусту, пияцтво, мародерство, грабінництво та недбале відношення до служби, а також за тим, щоб не було господарських зловживань в частинах та в інституціях. Про ворожий та непевний елемент інспектори своєчасно повідомляють відповідних муштрованих начальників, а в крайньому випадку ворожий і непевний елемент інспектор може негайно усунути з армії, рівночасно повідомляючи про це відповідне начальство, правительство і головного отамана, а коли правительство і головний отаман не знайдуть поважної причини до усунення, інспектор попадає під відповідальність по закону про надзвичайні суди... Командний склад веде оперативні та адміністративні справи самостійно, але з відома інспекторів; інспектори ж не мають права втручатися в ці справи”³³³.

Цілком очевидним є те, що поштовхом для впровадження державної інспектури у війську УНР стали численні заколоти проти головного отамана, зокрема заколот В.Оскілка, зразком же – інститут політичних комісарів в більшовицьких військах, а головною метою – посилення влади С.Петлюри. Разом з тим, інститут державних інспекторів, права і повноваження яких невдовзі ще більш розширилися, в українському війську був зустрінутий з неприхованим невдоволенням. В загальних рисах підстави такого несприйняття змалював І. Мазепа, який з цього приводу зазначав: “В самій армії, власне серед декого з вищого старшинства, інститут військової інспектури від самого початку зустрів неприхильне й навіть вороже відношення. Військова інспектура, що складалася не з вищих ранг військових, зачіпала амбіцію деяких вищих старшин української армії. Пригадую, найбільше нарікань з боку військових було на те, що інститут державних інспекторів був заведений лише в армії, тоді як

всі інші державні апарати, в яких теж було чимало людей, непевних з національного боку, залишалися без цієї установи. Уряд визнавав оправданість цих закидів. Але в тих обставинах не було іншого виходу. Ми мали дуже мало потрібних кадрів людей. Тому, взявши для військової інспектури все, що тільки можна було, уряд не міг і думати про встановлення державної інспектури також в цивільних установах, хоч у цьому безумовно була велика потреба. На жаль, недостача людей, підготованих для інспекторської праці в армії, не дозволила зорганізувати цей важливий інститут так, як цього вимагала справа. Були серед державних інспекторів щирі українські патріоти, що для загальної справи жертвували своїм життям, як напр[иклад] Дерещук, М. Горобець, Н. Малеча, Антонюк та інші. Але деякі державні інспектори не стояли на висоті свого призначення, і це було головною причиною незадоволення цією установою”³³⁴. Втім, гадаю, І.Мазепа дещо спрощує ситуацію навколо запровадження та дій державної інспектури.

Тим часом 16 травня поляки здобули Луцьк, де були великі склади військового майна, і взяли багато полонених; далі була зліквідована майже вся Холмська група. Ця катастрофа викликала евакуацію Директорії з Радзивілова далі – до Красного та Тернополя (на територію ЗО УНР). Поляки продовжували наступ. 2 червня було втрачено Тернопіль, а уряд УНР терміново передислокувався на ст.Богданівка. Втім, армії УНР вдалося завдати контрудару по більшовикам, досягнувши смуги Староконстянтинів – Проскурів – Кам’янець-Подільський, і вже 6 червня уряд УНР повернувся до Кам’яця.

Слід зазначити, що значною мірою успіхові війську УНР сприяв повстанський рух, що розгорнувся на Правобережній Україні в цей період під проводом Всеукраєвкому. Усвідомлюючи важливість опертя на сили народу уряд Б.Мартоса розпочав переговори з представниками Всеукраєвкому (українськими есерами та есдеками-незалежниками – Д.Одриною, Т.Черкаським, І.Часником та А.Пісоцьким), які було завершено 9 червня 1919 р. Наслідком цих перемовин була домовленість про те, що на місцях відтоді мали формуватися трудові ради не лише з контрольними, але з адміністративними та господарськими владними повноваженнями, а представники Всеукраєвкому Д.Одрин та Т.Черкаський стали членами уряду Б.Мартоса³³⁵.

В стосунках із західноукраїнською владою виявились значні

тертя, які практично поклали початок розриву між УНР та ЗО УНР. 9 червня 1919 р. віділ Української Національної Ради проголосив Є.Петрушевича диктатором, що викликало вкрай негативну реакцію у вищих державних колах УНР, які визнали цей акт незаконним. ЗО УНР, натомість, не визнала чинним перемир'я наддніпрянців з поляками і продовжувала Чортківську наступальну операцію. На це 4 липня Директорією було прийнято рішення вивести Є.Петрушевича із свого складу, а при уряді УНР створити спеціальне Міністерство у справах ЗО УНР.

Не вщухала й внутрішньополітична напруженість. 23 червня в “Меморандумі громадських діячів Поділля до Директорії” двадцять політичних діячів (переважно соціалістів-федералістів), вказуючи на помилки державної влади УНР, висунули вимоги скасування Директорії та запровадження тимчасового одноосібного президентства, формування уряду не за партійними квотами, а на підставі фаховості міністрів, висловилися за скасування постанови про трудові ради та вирішення земельного питання через викуп землі селянами³³⁶.

24 червня Міністерство внутрішніх справ затвердило Інструкцію “Про організацію влади на місцях”³³⁷. Згідно з нею в провінції запроваджувався інститут комісарів на всіх шаблях (згори донизу) адміністративно-територіального поділу УНР. Губерніального комісара призначав міністр внутрішніх справ. Його завданням було впровадження в життя всіх законів і постанов уряду та контроль за їх виконанням губернiальними державними інституціями. Подібні ж функції виконував у повіті й призначений губернським комісаром повітовий комісар. Крім того він мав також виконувати й розпорядження вищих органів влади, організовувати сільські, волосні, повітові комісаріати, створювати народні управи і наглядати за їх діяльністю. Повітовий комісар повинен був також створити народну самоохорону, відновити діяльність міліції, займатися підготовкою мобілізації та організувати роботу інструкторів-інформаторів для пропаганди серед населення політики Директорії. Волосним комісаром ставав голова волосної народної управи, а його повноваження були подібними до повітового, але, відповідно, волості. Найнижчою ланкою вертикалі місцевої влади був сільський комісар, який, проте, обирався на цю посаду громадою села і затверджувався повітовим комісаром. Сільський комісар мав

запроваджувати на селі всі закони УНР та директиви вищої влади, організовувати охорону села та провадити боротьбу з андидержавною агітацією і злочинцями³³⁸. Якщо ж у селі не було проведено виборів, то губерніальні та повітові комісари повинні були негайно призначити у ці села комісарів за пропозицією місцевих громадських організацій (як то “Просвіта”, Селоспілка тощо).

На першому ж після повернення до Кам’янця-Подільського засіданні уряду за участі С.Петлюри (25 червня) знов виникло болюче, але вкрай важливе для нормальної роботи державних структур УНР, питання про законодавче унормування компетенцій Директорії та Ради народних міністрів. Аби унеможливити й подальше втручання членів Директорії в роботу уряду, останнім було підготовлено законопроект “Про тимчасові статuti Кабінету й Ради народних міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів в цій справі”. Законопроектом підвищувався статус уряду і передавав до його компетенції “як законодавчі, так і інші справи вищого державного керування, які спеціальними законами не віднесені до безпосереднього відання Директорії, не можуть поступати на остаточне розв’язання Директорії без попередньої ухвали Кабінету або Ради”³³⁹. Проте цей законопроект так і не було ухвалено і розбалансованість гілок влади в УНР так і не була усунена.

Тим часом Українська Галицька Армія (УГА), що була відкинута поляками, не змогла перейти на румунську територію й Є.Петрушевич змушений був розпочати переговори з урядом УНР. 15 липня УГА перейшла р.Збруч і об’єдналася з Армією УНР для спільної боротьби з більшовиками. Є.Петрушевич разом з державним апаратом ЗО УНР прибув до Кам’янця-Подільського, де розташовувався й уряд УНР. Під час вищезгаданих перемовин з Директорією диктатор ЗО УНР висунув наддніпрянцям три умови, за яких він готовий до співпраці: демократична політика без ухилів у бік радянства; заміна уряду Б.Мартоса; скасування Міністерства у справах ЗО УНР³⁴⁰. Потребуючи військової сили УГА, Директорія погодилася на вимоги Є.Петрушевича. Проте з політичного боку прибуття диктатора до Кам’янця завдало додаткових проблем владі УНР. Його приїзд надав насаги консервативним і правим політичним силам (соціалісти-федералісти, хлібороби-демократи, соціалісти-самостійники,

селянські соціалісти, народні республіканці), які сформували Український національно-державний союз (УНДС). Вже на початку серпня УНДС подав С.Петлюрі програмну записку, в якій піддав різкій критиці соціалістичну політику уряду Б.Мартоса. 2 серпня провідники соціал-демократів звернулися до лідерів есерів з пропозицією ввести до складу Кабінету міністрів представників “правих”, аби зняти політичну напругу.

12 серпня 1919 р. уряд видав декларацію, в якій підтверджував свій соціально-економічний курс, а щодо державно-політичної системи заявляв, що він має “опертися на весь народ, притягнути до державної праці всі верстви суспільства, яким дорогі демократичні здобутки української революції і незалежність нашої Республіки”³⁴¹. Було також оголошено про намір виробити проект законів про вибори в Парламент з правами Установчих зборів і про утворення реформованих на основі демократичних виборчих прав органів місцевого самоврядування.

Вже за два дні, 14 серпня 1919 р., було вироблено Тимчасовий “Статут Ради народних міністрів Директорії Української Народної Республіки”. Документ мав важливе значення для визначення повноважень уряду та Директорії, розподілу їх ролей у функціонуванні державної системи.

Починається Статут з розділу “Загальні тези”. В ньому перш за все зазначалося, що віданню Ради народних міністрів підлягає: “а) Обміркування й ухвала проектів законів по всіх галузях державного керування; б) Обміркування й ухвала проекта розпису державних прибутків і видатків та проектів асигнувань з державних коштів, що не передбачені згаданим розписом; в) Загальне керування й об’єднання діяльності всіх відомств; г) Обміркування кандидатур на посади 3-го й 4-го класів; д) Всі ті питання, розв’язання яких згідно існуючих законів, перевищує владу начальників відомств при умові, коли ці справи не віднесені спеціальними законами до безпосереднього відання верховної влади.

2. Начальники відомств о всіх заходах своїх по державному керуванню, які мають загальнополітичне значіння, повинні раніш ознайомити з ними Раду або Кабінет Міністрів.

3. Як законодавчі, так і інші справи вищого державного керування, які спеціальними законами не віднесені до безпосереднього відання Директорії, не можуть поступати на

остаточне розв'язання Директорії без попередньої ухвали Ради або Кабінету Народних Міністрів.

4. Перегляд законів, ухвалених Радою Народних Міністрів і затверджених Директорією, допускається лише в випадках зміни персонального складу Ради Міністрів більш ніж на дві третини, або коли про перегляд закону буде вирішено більшістю голосів не менш як на дві третини членів Ради, або коли з дня затвердження законів минуло не менш трьох місяців.

5. Завідування діловодством Ради Народних Міністрів накладається на Державну канцелярію³⁴².

Другий розділ було присвячено питанням регулювання складу Ради народних міністрів: "6. В склад Ради Народних Міністрів входять голова Ради Міністрів, всі міністри, керуючі міністерствами й інші начальники окремих відомств, яким надані права міністрів.

При неможливості для міністра або іншого начальника відомства взяти участь в засіданні, — говорилося в документі, — він уповноважує на те одного з своїх товаришів.

7. Начальники окремих відомств, яким законом не надані права міністрів, не входять в склад Ради і беруть участь в її засіданнях лише по справах їх відомств і тільки з дорадчим голосом.

8. Державний контрольор запрошується на всі засідання Ради Міністрів, при чім від нього залежить вибір питань, які повинні розглядатися в його присутності. В засіданнях Ради Міністрів Державний контрольор має дорадчий голос і право протесту по справах фінансово-економічних; такий протест по справах, які не підлягають внесенню на затвердження верховної влади, вимагає такого внесення; по інших справах протест Державного контрольора, крім запису до журналу засідання, докладається Державним секретарем Директорії при поданні постанови Ради Міністрів на затвердження.

Державний контрольор має право законодавчої ініціативи в питаннях, що торкаються компетенції Державного контролю та фінансово-економічних питаннях.

9. Державний секретар бере постійну участь в засіданнях Ради Народних Міністрів з правом дорадчого голосу, а при розгляді в Раді Міністрів проектів законів і урядових розпоряджень, які розроблені Державною канцелярією, з правом рішачого голосу.

10. Державний секретар стежить за тим, щоб постанови Ради Міністрів висловлювались в точній, не допускаючій непорозумінь формі, і щоб вони не перечили існуючим законам. Для виконання цього обов'язку Державному секретареві надається право прикладати до проектів законів і постанов, які внесені на розгляд Ради, свої уваги в письмовій формі; в самому засіданні для тієї ж мети Державному секретареві, по його про те заяві, повинно даватися слово.

11. Державний секретар має право ініціативи в Раді Міністрів по питаннях, які торкаються основних законів, і взагалі по таких питаннях, які по змісту своєму не належать до компетенції інших відомств.

12. Для участі в обміркуванні Радою Народних Міністрів окремих справ можуть бути запрошені в її засідання з правом дорадчого голосу, розпорядженням голови Ради Міністрів також і особи, які в склад Ради Міністрів не входять, але можуть бути корисними при розгляді справи³⁴³.

Порядок скликання Ради народних міністрів і розгляду справ на її засіданнях визначалися в третьому розділі наступним чином:

“13. Рада Міністрів скликається головою Ради Міністрів:

а) по власному його розсуду; б) по пропозиції Директорії або Кабінету Міністрів й в) по письмовій заяві не менше чверті членів Ради Міністрів.

14. Члени Ради Міністрів запрошуються в засідання через оповістки, які розсилаються Державною канцелярією з таким розщотом, щоб вони були одержані всіма членами не пізніше як за дванадцять годин до часу, призначеного для засідання.

15. Порушення зазначеного в ст. 14 цього статуту правила допускається лише в випадках надзвичайної негайності справи. Ця негайність повинна бути визнана й самою Радою після відкриття засідання; постанова Ради про те записується до журналу.

16. В засіданні Ради Міністрів можуть розв'язуватися лише ті питання, які були зазначені в оповістці. Порушення цього допускається лише в порядку, зазначеному в попередній статті.

17. Головує в засіданнях Ради Міністрів голова Ради Міністрів, а при його відсутності його заступник. При відсутності того й другого засідання Ради може бути скликано Державним

секретарем, коли для того є підстава згідно ст.13 цього статуту, а головує в засіданні один з членів Ради Міністрів по її обранню.

Примітка: заступник голови Ради Міністрів призначається Директорією з числа міністрів.

18. В випадках, коли засідання Ради Міністрів скликано по пропозиції Директорії і в засіданні є присутній голова Директорії, головування в засіданні передається голові Директорії. В голосуванні голова і члени Директорії участі не беруть.

19. Засідання Ради Міністрів вважаються законними, коли присутні не менш половини її членів, в тім числі й голова Ради Міністрів або його заступник. Вищезазначена кількість присутніх членів вимагається як для розпочатку засідання, так і для його продовження.

20. В випадках, коли засідання Ради Міністрів призначене для розгляду негайної справи не могло відбутися через брак кворума, голова Ради Міністрів має право перенести справу на розгляд Кабінету Міністрів.

21. Постановою Ради Міністрів вважається думка, яка прийнята більшістю голосів. При рівності голосів, голос головуючого в засіданні дає перевагу.

22. [На] кожному засіданні Ради Міністрів ведеться журнал.

До журналу додається першоджерело доповіді і проекту постанови, якщо такий був представлений; всі поправки, які були внесені Радою Міністрів в проект постанови, якщо вони були зроблені на самому проекті, свідчуються особою, яка веде журнал засідання.

23. Проект журналу оголошується на черговому засіданні Ради Міністрів і після ухвали його підписується особою, яка головувала в відповідному засіданні, Державним секретарем та не менш, як трьома членами Ради Міністрів, з числа присутніх на тому засіданні, журнал якого ухвалено³⁴⁴.

Завершальний, четвертий розділ Статуту було присвячено опису порядку організації справ в уряді. В документі з цього приводу зазначалося:

“24. На розгляд Ради Міністрів питання вносяться: а) по постанові Директорії або Кабінету Міністрів; б) по ініціативі голови або членів Ради Міністрів.

25. Питання, які зв'язані з асигнуванням коштів з Державної

скарбниці або викликають необхідність такого асигнування в будучому і взагалі зв'язані з грошовою справою, як-то: проекти статутів та устав відомств, коли в них зазначається кількість інституцій, проекти розпису посад в урядових установах, норми платні і таке інше, поступають на розгляд Ради Міністрів з висновком в цій справі бюджетної комісії.

Примітка: В випадках надзвичайної негайності зазначені в цій статті питання можуть бути винесені на розгляд Ради Міністрів, за згодою голови Ради Міністрів, лише з висновком міністра фінансів та Державного контролера.

26. Доклади по питаннях, які зазначені в попередній 25-й статті цього статуту, і по всіх справах законодавчого характеру повинні бути викладені письмовно і передані до Державної канцелярії з потрібними матеріалами в 20 примірниках при відношенні про внесення питання до розгляду в Раду Міністрів.

27. Зазначені в попередній 26-й статті цього статуту доклади з доданими до них матеріалами розсилаються Державною канцелярією всім членам Ради Міністрів, а питання, які в них обговорюються, можуть бути поставлені в оповістку засідання лише з таким рощотом, щоб члени Ради Міністрів мали не менш трьох днів для ознайомлення з цими питаннями.

28. Порушення правил, зазначених в ст. 26 і 27 цього статуту, допускається лише в випадках надзвичайної негайності справи з додержанням порядку, зазначеному в ст.15.

29. Оповістка складається Державним секретарем, який в разі вимоги якого-небудь відомства відступити от загального, в цьому статуті зазначеного порядку, керується вказівками голови Ради Міністрів.

30. Ухвалені Радою Міністрів проекти законів і інших постанов, які потребують, згідно існуючих законів, затвердження їх Директорією, остаточно редагуються і складаються Державною канцелярією, на підставі постанови Ради Міністрів, після чого вони підписуються головою Ради Міністрів і начальником того відомства, від якого був доклад в цій справі.

31. Подання на затвердження Директорії, ухвалених Радою Народних Міністрів законів і постанов провадиться особисто Державним секретарем; проекти законів та постанов подаються зо всіма матеріалами, які були на розгляді Ради Міністрів, і випискою з журналу засідання Ради Міністрів в цій справі. Затвердження й оголошення законів провадиться порядком,

зазначеним в Тимчасовому законі про порядок затвердження й оголошення ухвалених Кабінетом або Радою Народних Міністрів законів та постанов (додаток III).

32. Про незатвердження Директорією, ухвалених Радою Народних Міністрів проектів законів і постанов Державний секретар повідомляє голову Ради Народних Міністрів і начальника того відомства, по докладу якого розглядалася справа в Раді Міністрів”³⁴⁵.

Черговий етап в конституційного будівництва та формування вертикалі влади та державної служби УНР завершився перетворенням Морського міністерства на Головне управління морського військового флоту при Військовому міністерстві та відставкою уряду Б.Мартоса. Наказом Директорії від 27 серпня 1919 р. Кабінет міністрів висловив “щиру йому подяку за вмілу та корисну, в ці важкі часи для Батьківщини, працю, яка мала своїми наслідками міцне об’єднання Кабінету Міністрів та тверду і непохитну його політику” і призначив головою Ради народних міністрів І.Мазепу³⁴⁶ до уряду якого увійшли міністри: А.Ливицький – закордонних справ, Б.Мартос – фінансів, М.Шадлун – господарства, Т.Черкаський – преси, С.Тимошенко – шляхів, І.Огієнко – віросповідань, П.Григоріїв – освіти.

Сам І.Мазепа з приводу свого призначення писав: “Обов’язки голови ради міністрів я прийняв 29 серпня. Це був час найбільших успіхів на нашому фронті. Українські війська билися вже під самим Києвом і не сьогодні–завтра українська столиця мала бути визволена від большевиків. Отже на нашому фронті наче все було гаразд. Проте я не можу сказати, щоб цей перший день мого урядування залишив у моїй пам’яті приємні спогади. Навпаки, здається ще ніколи раніше я не відчував так ясно, як тоді, що наш державний корабель є заслабий для далекого плавання”³⁴⁷.

24 вересня Директорія оголосила війну денікінцям. Ще за кілька днів до цього, 20 вересня, у Жмеринці між командуванням армії УНР і штабом Революційної повстанської армії України (махновців) було підписано угоду про спільну боротьбу з денікінцями. 26 вересня на Правобережній Україні розгорнулися бої армії УНР з білогвардійцями, якими командував генерал Я.Слащов. З кінця жовтня українські підрозділи почали втрачати боєздатність через поширення епідемії тифу й відсутність зброї та амуніції. Осінні воєнні дії виявили не лише недостатню підготовку

армії, але й загальну слабкість українського державного апарату. За свідченнями П.Феденка, брак підготовлених кадрів як у війську, так і в державному апараті став важкою перепоною в боротьбі за незалежність України: “Великою перешкодою для успіху українського визвольного руху 1919 р. була недостача політично освіченої та фахової української інтелігенції. Не вистачало українських спеціалістів для державного апарату, бракувало українських політичних провідників для роботи в масах... Недостача політичної виробленості була причиною непорозумінь між “наддніпрянцями” та “наддністрянцями”, як це виявилось в наївній орієнтації провідників ЗО УНР на Росію білих генералів”³⁴⁸.

Відтак восени 1919 р. Директорія знов опинилася в Кам’янці-Подільському. Там в жовтні 1919 р. її члени склали присягу на вірність УНР:

Урочиста Обітниця Директорії У.Н.Р.

Ми, Директорія Української Народньої 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 свої сили обіцяємо покласти, аби закріпити народньо-республіканський устрій України основним законом. Організованно-виявленій волі народа будемо коритися; в державному управлінню будемо керуватись тільки волею народа про його добробут і благо Республіки; стоятимем на сторожі її інтересів та скарбів, ні в чому не порушимо її законів, пильно стежити будем, аби встановлені закони ретельно й справедливо всіма виконувались і правда ні в чому не порушувалась.

Тим часом С.Петлюра все більше і більше зосереджував владу у своїх руках. Не встигли члени Директорії нового формату (трійка) скласти власну урочисту обітницю, як 15 листопада 1919 р. в Кам’янці-Подільському відбулося історичне останнє засідання Директорії за участю Петлюри, Швеця, Макаренка і членів Кабінету міністрів (Мазепи, Черкаського, Шрамченка, Безпалка). Саме тоді було вирішено про виїзд за кордон А.Макаренка і Ф.Швеця, і що “верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії головного отамана

С.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народніх міністрів”³⁴⁹. Тут буде доречним з’ясувати, які ж саме повноваження отримали члени Директорії А.Макаренко та Ф.Швець, від’їжджаючи восени 1919 р. за кордон. У відповідній постанові Директорії УНР від 15 листопада 1919 р., завізованій її головою С.Петлюрою, головою Ради народних міністрів І.Мазепою та державним секретарем С.Шрамченком, чітко зазначалося, що А.Г.Макаренко та Ф.П.Швець, відбуваючи за кордон, “від імені Верховної Влади У.Н.Р.” наділяються наступними повноваженнями:

1) вони могли брати участь в Міровій Конференції в Парижі та інших міжнародних конференціях, з правом заступництва інтересів УНР;

2) А.Макаренко спільно із Ф.Швецем могли затверджувати ті фінансово-економічні договори, які підготовлені або були прелімінарно заключні міністром фінансів Б.Мартосом чи іншими особами на підставі уповноважень, наданих їм урядом УНР;

3) могли здійснювати вищий контроль над діяльністю усіх урядових інституцій УНР за кордоном та окремих урядових осіб з правами скорочення установлених законами штатів цих інституцій, а також змінювати розміри утримання їхнього персонального складу та право примусово відряджати до місця осідку уряду УНР всіх тих осіб урядових інституцій за кордоном, відносно яких ухвалені відповідні постанови урядом Республіки;

4) мали право заключати прелімінарно умови та військово-політичні договори від імені УНР з іншими державами;

5) в випадку припинення фізичного існування Верховного Уряду на території України, вживати всіх заходів для збереження державного майна і коштів УНР за кордоном, для чого мали право заключати і підписувати відповідні акти від імені УНР³⁵⁰.

За чотири місяці (10 березня 1920 р.) голова Ради народних міністрів І.Мазепа передасть С.Петлюрі, в якому доводитиме доцільність скасування Директорії взагалі³⁵¹. 21 травня 1920 р. уряд прийняв постанову про відкликання з-за кордону вищезгаданих членів Директорії, однак вони відмовились повернутися, небезпідставно боячись репресій, або ж відповідальності за свою досить сумнівну діяльність за кордоном. Фактично Директорія перестає бути органом колегіальним і її компетенція переходить

до головного отамана. Втім С.Петлюра, позбувшись двох безвольних співчленів Директорії, і так вже зосередив усю владу в руках власної персони.

Цього ж дня (15 листопада 1919 р.) з'явилася постанова Директорії, яка скасовувала Закон “Про форму влади на Україні” від 28 січня 1919 р.* З цього приводу відомий український правник С.Шелухин невдовзі у своїй праці “Петлюрівці в світі права” (Львів–Відень, 1922) зазначить: “Конституційний основний закон “Про форму влади на Україні” чинний з 28 січня 1919 року до наступної сесії Конгресу. Яким же чином і по якому праву Петлюра, ... та інші міністри, не мавши ніякого права касувати і творити основні закони, могли дозволити собі скасувати закон 28 січня, ... позбавивши органи влади легального походження і становища й поставити свою волю вище народної?”³⁵². В іншій своїй праці С.Шелухин ще жорсткіше зхарактеризував такий крок влади УНР: “Невизнання конституції УНР 28 січня 1919 р. було б невизнанням і самої УНР, бо Україна з іншою конституцією мусила б мати і іншу назву. Скасуванням Конституції 28 січня фактично ліквідовувалась і сама Директорія, юридично існуюча тільки за цією Конституцією. Верховна влада надавалась новому органу, а Директорія, як особа юридична, нероздільно пов'язувалась з особою фізичною – С.Петлюрою, що робила першу – фікцією, а другу – єдиноособовим диктатором”³⁵³. Так, власне, воно і було й раніше, але з цього моменту набуло юридично завершеної форми. Між тим, уряд УНР було скорочено до вказаних вище п'яти осіб (Мазепи, Черкаського, Шрамченка, Безпалка, Красного)³⁵⁴.

16 листопада 1919 р. в Кам'янці-Подільському було зібрано Українську Національну Раду, що поставила за мету усунути Директорію і скликати Державний Соїм (передпарламент), оголосити тимчасову конституцію УНР. Після переговорів головний отаман військ УНР С.Петлюра пообіцяв виробити і прийняти конституцію.

В той же день уряд і армія УНР вийшли з Кам'янця-Подільського, добровільно здавши його полякам за попередньою

* В цей же день, 15 листопада 1919 р., було ухвалено таємну інструкцію для голови Варшавської місії А.Лівицького, в якій уряд УНР дав свою згоду на визнання кордону між УНР і Річчю Посполитою по т.зв. лінії Бартелемі.

телеграмою до них С.Петлюри. В телеграмі польському командуванню С.Петлюра повідомив, що в місті залишилися окремі українські державні інституції на чолі з головноуповноваженим уряду УНР І.Огієнком. Коли ж у Кам'янець-Подільський увійшли польські війська, частину урядовців було вивезено до табору полонених у Ланцуті, після чого незабаром звільнено³⁵⁵. Після мандівки уряду через Проскурів, Староконстантинів до Чорторії поблизу Любара, де отаманами Волохом, Божком та Данченком було пограбовано державну скарбницю, державна влада остаточно розвалилася. 5 грудня 1919 р. С.Петлюра виїхав до Варшави, не сказавши нікому “ні про те, що маємо робити на Україні, ні про те, яка саме мета його подорожі за кордон”³⁵⁶. Згадуючи про цей факт голова уряду І.Мазепа говорить, що про від’їзд головного отамана не знали навіть В.Тютюнник та Є.Коновалець, і додає, що ад’ютант голови Директорії “О.Доценко в своєму “Літописі [української революції]” (кн.4, ст.350) пише, що ніби-то Петлюра, від’їжджаючи за кордон, “давав останні розпорядження правительству про те, що мають робити на Україні, про зв’язок та про план своєї роботи за кордоном” і т.д. Це рішуче не відповідає правді”³⁵⁷.

6 грудня 1919 р. українське військо на чолі з М.Омеляновичем-Павленком вирушило у свій п’ятимісячний Зимовий похід. Уряд зміг виділити на його здійснення лише 2 млн. крб., а сам голова уряду подорожував у супроводі лише одного колишнього українського козака до Вінниці, а звідти до Липівця. Згодом частина уряду зустрілася у Літині й лише у лютому 1920 р. І.Мазепа прибув до Кам’янця-Подільського.

14 лютого 1920 р. відбулося останнє засідання уряду І.Мазепа (у складі І.Мазепа, А.Лівицького, І.Огієнка, М.Шадлуна і О.Безпалка) на якому було ухвалено новий “Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР”³⁵⁸, який мав окреслити компетенцію Директорії та визначити правові основи діяльності передпарламенту УНР – Державної Народної Ради, перед якою і повинен був нести відповідальність уряд. Він передбачав скликання не пізніше 1 травня 1920 р. передпарламенту під назвою Державна Народна Рада. До скликання цього органу Директорія могла здійснювати свої повноваження виключно через Раду народних міністрів. Закон містив спеціальний розділ, який так і називався “Законодавство УНР”, але він не тільки не вирішував старих проблем, а й породжував нові. Досить

сказати, що повноваженнями приймати закони наділялися як Державна Народна Рада, так і Рада народних міністрів. Проте й ці аргументи на С.Петлюру не справили враження.

Після цього І.Мазепа надіслав головному отаманові листа, в якому просив затвердити документ і визнавав: “Директорія, як верховна влада, серед населення втратила свою популярність, ніхто її не знає, популярне лише ваше ім’я. Всюди висловлюються за негайне скликання хоч би тимчасового законодавчого тіла для тіснішого зв’язку з народом”³⁵⁹. Проте С.Петлюра так і не затвердив цей закон.

Там і тоді ж був розроблений і затверджений черговий конституційний закон про передпарламент – “Закон про скликання Державної Народної Ради УНР”. Він визначав принципи формування передпарламенту такими самими, на яких у 1917 р. будувалась Українська Центральна Рада. Тоді їй довелося докласти великих зусиль, щоби легітимізуватися, довести своє право представляти весь український народ. Передбачалося формувати передпарламент за партійними ознаками згідно з суб’єктивно визначеними нормами представництва. Такі підходи до складу цього органу зберігались до кінця існування УНР. Цей тимчасовий вищий орган влади не мав права вирішувати важливих питань, які регулюються нормами конституційного права: приймати постійну Конституцію УНР, вносити зміни до робітничого і земельного законодавства, визначати правовий статус національних меншин. 9 січня 1921 р. був затверджений закон, який визначав кількісний склад і порядок формування Ради, вона складалася з представників українських політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації.

Крім цього, урядом було ухвалено окрему постанову, в якій говорилося, що з оголошенням “Тимчасового закону” закінчуються повноваження, надані членам Директорії А.Макаренкові та Ф.Швецю 15 листопада 1919 р. щодо їх діяльності за кордоном, проте, очевидно, без затвердження зазначеного закону й ця постанова де-юре не могла б набрати чинності, хоча й де-факто ці особи вже й так не відігравали жодної ролі у державному керівництві УНР.

Загалом законодавство “другої” УНР слід охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймаються тільки у разі необхідності “швидкого реагування” на конкретні обставини. Звідси й відсутність власних кодифікованих актів

у галузі цивільного та кримінального законодавства. Те саме стосується й державного права.

Зміни в органах влади Директорії зумовлювали відповідні зміни законодавчого процесу. Відсутність збалансованого механізму розподілу повноважень серед членів Директорії призвела до зосередження всієї влади в руках С.Петлюри, у зв'язку з чим законодавчий процес також наблизився до одноособового. Здобутками цього періоду є нормативна урегульованість законодавчого процесу, впровадження української мови у нормотворчість, запровадження централізованої системи реєстрації законів, спроби кодифікації законодавства, упорядкованіше застосування форм нормативних актів (законів і постанов) та ін. Окремі законопроекти, підготовлені у цей період, містять прогресивні ідеї, зокрема заснування представницького органу – Державної Народної Ради, які, на жаль, лишились нереалізованими. Законодавча ж техніка у сучасному її розумінні як система правил викладення нормативно-правового матеріалу при виготовленні тексту законодавчих актів складалася не системно, а скоріше вибірково – шляхом урегулювання нагальних питань поточного (конкретного) моменту.

* * *

Воєнні дії проти більшовиків розпочалися знову після підписання 22 квітня 1920 р. Варшавського договору з Польщею. Відповідно до військової конвенції від 24 квітня 1920 р., прийнятої задля розвитку цього договору, почався спільний наступ об'єднаних військ Польщі та УНР на території, зайняті більшовиками. Ціною договору була Західна Україна по р.Збруч. 6 травня 1920 р. об'єднані польсько-українські війська увійшли в Київ.

З приходом в Україну польської армії відновлюється й діяльність уряду УНР. 1 травня 1920 р. С.Петлюра приїжджає до Кам'янця-Подільського, а 19 травня І.Мазепа подає йому свою заяву про відставку. З 26 травня Українська Національна Рада доручає очолити новий уряд соціалісту-федералісту В.Прокоповичу. 28 травня уряд було сформовано³⁶⁰. Він набув такого складу: В.Прокопович (голова), А.Лівицький (заступник голови, міністр юстиції), А.Ніковський (міністр закордонних справ), І.Мазепа (міністр земельних справ), О.Саліковський

(міністр внутрішніх справ), В.Сальський (військовий міністр), Є.Архипенко (міністр народного господарства), Х.Барановський (міністр фінансів), С.Тимошенко (міністр шляхів), П.Холодний (міністр освіти), І.Огієнко (міністр сповідань), І.Косенко (міністр пошт і телеграфу), С.Стемповський (міністр охорони здоров'я), І.Носенко (міністр зв'язку), О.Безпалко (міністр праці), П.Красний (міністр єврейських справ) та В.Оніхімовський (виконуючий обов'язки державного секретаря). Це був останній уряд УНР, який діяв на українських землях від 26 травня по 14 жовтня 1920 р.

29 травня 1920 р. Рада народних міністрів ухвалила, затверджений головою Директорії С.Петлюрою та посвідчений товаришем виконуючого обов'язки державного секретаря В.Оніхімовським Закон “Про поліпшення матеріального стану служачих місцевих Державних Установ, що підлягають Українській Народній Республіці”. Закон тимчасово збільшував у 5 разів встановлені в УНР оклади основного утримання державних службовців місцевих державних установ, а також оклади основної платні вільнонайманих службовців.

З поверненням 1920 р. на терени Наддніпрянської України уряд звернув увагу на поліпшення охорони внутрішнього ладу на підпорядкованій йому території. У 1920 р. діяльність Міністерства внутрішніх справ поширювалася на окремі незначні частини відвойованої під час походів Армії УНР території, на яких воно ще могло створювати правоохоронні органи та організувати їх діяльність. На цих територіях МВС проводило мобілізаційні заходи, вело облік евакуйованих працівників міліції, розміщуючи їх, забезпечуючи харчуванням та грошовим утриманням, залучаючи до несення охоронної служби, ведучи з ними службову підготовку тощо. У 1920–1921 рр. МВС виконало великий обсяг нормотворчої роботи. Тільки за період з червня по вересень 1920 року працівниками МВС було підготовлено 16 законопроектів та розпочато роботу ще над 10 нормативно-правовими актами.

У 1920 році МВС створило чотири комісії з питань: а) загальної адміністрації; б) охорони безпеки; в) місцевого самоврядування; г) військової повинності. Розроблювані протягом 1920–1921 рр. законопроекти регламентували питання діяльності вищих органів державної влади і управління, місцевих державних органів, органів місцевого самоврядування, МВС та

його органів; матеріально-технічного забезпечення цих органів та забезпечення особового складу; мобілізаційної роботи і соціального забезпечення військовослужбовців та їх сімей; реєстрації населення; оподаткування населення. У 1920 р. МВС розробило проект Статуту Корпусу державної поліції, маючи намір перейменувати народну міліцію на поліцію. Проте, натомість, 28 вересня 1921 р. голова Директорії С. Петлюра затвердив Закон “Про Корпус жандармерії”, яким ухвалювався Статут Корпусу жандармерії. Згідно з цим Законом народна міліція ліквідовувалась, а замість неї мав формуватися Корпус жандармерії як організований на військовий взірець виконавчий орган державної влади для охорони безпеки та громадського порядку, що входив до системи МВС³⁶¹.

Діяльність органів міліції та громадських органів охорони порядку регламентували підготовлені в МВС законодавчі та нормативно-правові акти, зокрема: Закон “Про тимчасові штати народної міліції”, “Коротка інструкція для міліціонера”, “Інструкція для чинів Народної міліції Української Народної Республіки”, а також циркуляр “Про тимчасову організацію влади на місцях”, яким запроваджувався інститут сільських десятських (1919 р.), “Інструкція по сільському управлінню” та “Коротка інструкція для сільських десятських” (1920 р.), в яких визначалися порядок організації в селах органів громадського управління та їх устрій, компетенція, права і обов’язки десятських у галузі громадської безпеки тощо. Протягом 1920 р. велась робота над проектом Статуту МВС УНР, яка була закінчена на початку 1921 р. Статут регламентував структуру та компетенцію підрозділів міністерства. Розробники проекту Статуту МВС стояли на позиції доцільності перейменування народної міліції на поліцію, передбачивши в структурі МВС Департамент поліції³⁶².

З червня уряд звернувся до народу з Декларацією, в якій повідомлялося про відновлення державної влади УНР та принципи її внутрішньої політики. Водночас урядова декларація не визначала межі компетенції вищих органів влади УНР. Загострення військово-політичної ситуації в Україні у червні 1920 р. викликало чергову організаційну кризу уряду, яку загострювали не тільки відсутність правового регулювання діяльності Ради народних міністрів, а й особиста неприязнь між прем’єром та його заступником.

В урядовій Декларації, зокрема, зазначалося про найближче скликання тимчасового органу – передпарламенту, про новий етап збройної боротьби, про демократичні гарантії, мобілізацію податкових зборів, культурно-освітню розбудову, національну і конфесійну толерантність³⁶³. Передпарламент мав “творити біжучу законодавчу роботу, яку тепер силою обставин примушена провадити Рада Народніх Міністрів”³⁶⁴. Відповідно до постанови Ради народних міністрів від 9 травня 1920 р. у Кам’янці почала роботу спільна комісія, очолена міністром внутрішніх справ М.Білинським. Результатом пленарних засідань стало прийняття з додатками проекту, підготовленого заступником голови Української Національної Ради С.Бараном.

У червні 1920 р. уряд та Українська Національна Рада об’єднали свої зусилля у виробленні проекту Конституції Республіки та низки конституційних актів. Цей період (до кінця року) можна вважати найпліднішим в історії конституційного будівництва в УНР доби Директорії. Це було доволі запізним явищем, котре вже не відповідало реальним політичним можливостям даного національно-демократичного державного утворення, і територія, і соціальна база якого невпинно звужувались. Ідея про сформований за певними квотами від політичних сил (при цьому ті, що не підтримували Директорію і не визнавали УНР, виборчими правами не надіялись) передпарламент продовжувала залишатись актуальною. Були створені дві конституційні комісії – одна при МВС, друга – урядова (“правительственна”). Перша комісія розробила проекти закону “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР” та закону “Про Державну Народну Раду УНР (передпарламент)”. Фактично це були нові, видозмінені редакції законопроектів Ради народних міністрів кінця 1919 р.

Проте після обрання в Києві нового уряду В.Прокоповича робота ця припинилася, і за таких умов 1 червня 1920 р. президія Української Національної Ради сама вручила уряду свій проект Основного Закону з вимогою якнайшвидшого вироблення Конституції Української держави. Комісія одразу після створення вимушена була евакуюватися до Тарнова, новий міністр внутрішніх справ О.Саліковський ігнорував ідею вироблення конституції, і урядова комісія розробляла проект закону про верховне управління та про Державну Народну Раду. Після нового ультимативу Української Національної Ради

30 серпня 1920 р. Рада народних міністрів окремою ухвалою утворила нову урядову комісію з вироблення нової Конституції Української держави, що складалася з 16 чоловік з міністром закордонних справ А.Ніковським на чолі³⁶⁵. Комісія розглянула три проекти Конституції: колишню конституцію Центральної Ради від 29 квітня 1918 р., Української Національної Ради та О.Ейхельмана, й після обговорення взяла за основу другий проект, який був значно розширений і перероблений.

Проект урядової комісії, поданий Раді народних міністрів для розгляду, ухвалення та оголошення, визначав Українську державу самостійною та незалежною, з демократично-республіканським, на основах парламентаризму, устроєм. Законодавча влада належала Державній Раді, до скликання її – Державному Союму, виконавча влада – голові держави та Раді народних міністрів, судова – незалежним судам. У Конституцію було закладено етнографічний принцип визначення українських земель. Окремі розділи присвячено православної церкві. Було також включено цілий ряд нових статей. В жовтні Комісія ухвалила проект Конституції УНР і представила його Раді народних міністрів та головному отаманові С.Петлюрі³⁶⁶.

Однак цей документ залишився проектом і не був затверджений урядом УНР. Натомість 12 листопада 1920 р. С.Петлюра затвердив Закон “Про тимчасове верховне правління і порядок законодавства в УНР”³⁶⁷ та Закон “Про Державну Народну Раду”³⁶⁸. (їх виробила створена 2 липня 1920 р. при Міністерстві внутрішніх справ УНР Комісія на чолі з О.Саліковським). Вони свідчать про поступовий перехід від парламентської до президентсько-парламентської форми правління. Закони передбачали розподіл влади між Директорією, Державною Народною Радою та Радою народних міністрів. Державна Народна Рада планувалася як орган законодавчої влади й контролю за діяльністю Ради народних міністрів, вона складала державний бюджет і здійснювала контроль за його виконанням, розглядала та затверджувала міжнародні угоди, оголошувала стан війни тощо. Конституційними законами від 12 листопада 1920 р. та ухваленим на їх підставі “Регламентом Державної Народної Ради”, значно змінено і процедуру прийняття законів. Ухвалення законопроекту Ради народних міністрів набувало значення підготовчого етапу внесення урядового законопроекту до парламенту. Правом законодавчої ініціативи наділялись члени

Державної Народної Ради в кількості 10 осіб та міністерства. У парламенті законопроект проходив три читання (наради), по яким відбувалося голосування. Названими документами вперше детально регулювався порядок проведення стадії розгляду та ухвалення законопроекту законодавчим органом. Затвердження Директорією, посвідчення Державним секретарем та публікація Ради народних міністрів у “Вістнику Державних Законів для всіх земель УНР” залишилися незмінними стадіями законодавчого процесу.

Паралельно з конституційною нормотворчістю Ради народних міністрів (вказані та інші закони в силу суб’єктивних і об’єктивних причин не були реалізовані), опозиційна уряду, але національно-демократична за складом (щоправда, більш “ліва”, соціалістично орієнтована) Українська Національна Рада підготувала зусиллями видатного українського правознавця С.Барана, колишнього державного секретаря ЗУНР, проект “Основного державного закону про устрій Української держави” (схвалений Українською Національною Радою у травні 1920 р.). Цей проект відіграв важливу роль у подальшому конституційному процесі в УНР. Він мав високий рівень юридичного забезпечення. Чи не основною вадою залишались ілюзії про необхідність федеративного устрою Української держави, при цьому статус суб’єктів федерації не визначався. Практично усі відомі на той час демократичні принципи державотворення були враховані у цьому проекті, за винятком того, що релігійні конфесії не визначались за рівноправні.

У вересні 1920 р. в Тарнові під головуванням міністра закордонних справ А.Ніковського розпочала роботу урядова комісія. В її роботі взяли участь такі крупні вітчизняні фахівці з державного та міжнародного права, як С.Баран та О.Ейхельман, які фактично і запропонували взяти за основу власні авторські проекти Конституції УНР.

С.Баран підготував приватний проект Конституції під назвою “Основний Державний Закон “Про устрій Української Держави”, який хоч і не був схвалений підготовчою комісією, але саме на основі цього проекту був розроблений і ухвалений урядовий проект Конституції УНР. Слід зазначити, що проект тимчасової Конституції С.Барана містив у собі такі конституційні принципи, як розбудова демократичної, соціальної, правової держави з розподілом влади на три окремі гілки – законодавчу,

виконавчу і судову, верховенство закону в державі. Автор проекту послідовно намагався реалізувати принцип рівноправності всіх громадян держави, не беручи до уваги ознаки національності, походження, віросповідання та статі. Крім того, фактично, у його проекті був відсутнім т. зв. “трудоий принцип”. До серйозних недоліків проекту треба віднести те, що у ньому не фігурує інститут референдуму, який, як і інші форми народовладдя – вибори, народне обговорення й опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом та формою його здійснення істотно відрізняється від інших форм народовладдя.

Втім існував іще один приватний проект Конституції УНР (О.Ейхельмана). Якщо порівняти проекти урядової комісії, С.Барана та О.Ейхельмана, то помітно, що, на відміну від перших двох, які передбачали унітарний устрій Української держави, проект О.Ейхельмана виходив з двох принципових положень – суверенітету народу та федеративно-державного устрою України. Наслідуючи ідеї М.Драгоманова, О.Ейхельман обстоював федеративну форму державного устрою із застереженням значних повноважень не для федеральної влади, а для федеральних земель і самоврядних одиниць. У своєму проекті автор прагнув визначити чіткі конституційні межі діяльності парламенту, зорганізувати виконавчу владу та її функціонування на підставі строгої законності і на засадах судової відповідальності та верховенства права в державі, а також забезпечити органам державного управління самостійність і незалежність.

О.Ейхельман вважав, що основою будівництва національної самостійної держави є реалізація демократично-республіканського принципу, сенс якого полягає у можливості народу “брати участь у вирішенні і виконанні громадських і політичних справ та праці в державі”³⁶⁹. Провідним гаслом проекту є формула: “Держава для народу. Народ – початок фундаменту. Держава – завершення цього”. Згідно з ним федеральна державна структура УНР мала складатися з таких установ: 1) федерально-державна установча влада народу УНР; 2) надзвичайне національне зібрання; 3) федерально-державний парламент, до складу якого входило дві палати: Земсько-державна та Федерально-державна рада; 4) федерально-державний голова; 5) федерально-державні міністерства; 6) федерально-державний суд; 7) федерально-

державний контроль; 8) місцеві органи федерально-державного управління.

На думку О.Ейхельмана оптимальною для України була б федерально-державна організація у формі союзної держави, зазначаючи на своєму прагненні, “щоб конструкції політичної організації Української Народної Республіки надати федеративно-державну форму”³⁷⁰. В державі мали існувати п’ять гілок влади: установча, законодавча, виконавча, судова та контрольна. На його думку УНР слід було адміністративно поділити на самостійні політичні одиниці – землі, а повітам і громадам надати широку автономію. Втім водночас в проекті наголошувалося на тому, що всі ці землі назавжди об’єднані в єдину Українську Народну Республіку для здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках суспільно-політичного життя. Попри те, що автором не було вказано на кількість і назви земель, натомість визначалися критерії земельного поділу. Отже, при поділі території УНР на федерально-адміністративні землі мала враховуватися низка обставин і умов, а саме: економічні умови, регіональні особливості населення, топографічні конфігурації та згода суміжних земель при визначенні кордонів між ними.

Кожна федеральна земля здійснювала на своїй державній території самоврядування в межах, які не входили до компетенції федерально-державної організації. Відповідно до цього, діяльність органів земельної влади, закони, розпорядження не могли суперечити федеральній Конституції і нормативним актам федеральної влади. Суверенітет земель забезпечувався такими засадними умовами: 1) їх правом на встановлення власного державного устрою на засадах демократичної республіки; 2) встановленням судової системи, але з умовою її відповідності статутам 1864 р. Російської імперії; 3) Конституції земель (чи зміни до них) не затверджувались органами федеральної влади, а натомість надсилалися федерально-державному парламентові, федерально-державному голові, федерально-державній Раді міністрів та федерально-державному суду УНР. Крім того, зміни до федеральної Конституції могли бути здійснені шляхом всенародного референдуму (за умови його вимоги об’єднаними зборами обох палат федерального парламенту або на вимогу федерального голови УНР); О. Ейхельман надав виключно великого, навіть для сучасного конституційного права, зна-

чення прямому і безпосередньому волевиявленню громадян – референдуму. Він мав проводитись не тільки для розв'язання найбільш важливих питань державного життя, а й “для вирішення питань звичайного законодавства”. 4) механізмом розподілу земельної влади між 5-ма гілками (установчою, законодавчою, виконавчою, судовою, контрольною); 5) правом земель укладати міжнародні договори, а також договори з іншими землями, проте виключно за згодою федерального міністерства. При цьому текст угоди попередньо мав бути затверджений федерально-державним парламентом, федеральний голова наділявся правом вето щодо договорів, які б суперечили загальнодержавним інтересам.

До компетенції ж політично-федеративного об'єднання земель належало: 1) здійснення зовнішньополітичних зв'язків з іншими країнами; 2) ведення військової політики; 3) фінансування зазначених функцій. Федерально-державна організація наділялась повноваженнями у сфері розподілу грошових засобів між землями пропорційно числу їх населення.

Крім того О.Ейхельман вважав, що спільні функції союзної держави слід розширювати в напрямку юстиції та національної безпеки. Рішення та діяльність органів влади земель не повинні загрожувати зовнішній безпеці федерально-державної організації та порушувати права інших земель УНР. Федеративний устрій України мав бути організований не за етнічно-національними, а за територіальними ознаками (подібно до США). Водночас поряд з чітко виписаною структурою федеральних органів влади (двопалатний парламент, федерально-державний голова, його заступник, Рада міністрів, окремі міністерства) Конституція О.Ейхельмана передбачала активну участь земель у формуванні п'яти гілок системи державної влади УНР. Землі могли також перекладати державні функції на повітове самоуправління, а повітове – на громадське. Система влади в повітах і громадах функціонувала на засадах автономного громадського самоврядування.

Недоліком проекту було те, що він визначив лише структуру вищих судів (судова система УНР мала складатися з судів загальної юрисдикції та військових судів), а питання про інші судові установи майже не порушував. Серед вад проекту Конституції були також: намагання фіксувати в ній окремі цивільно-правові та адміністративно-правові відносини; багатослівність у формулюваннях; народ України не визначався

єдиним джерелом влади в державі тощо. І хоч у цілому проект Основного Закону О.Ейхельмана не був бездоганим з юридичної точки зору, він залишається корисним прикладом для розуміння процесу конституційного будівництва в Україні у першій чверті ХХ ст.

Після гострих, проте коректних і суто фахових дискусій перевагу було віддано проектові Української Національної Ради, в основі якого лежали конституційно-правові погляди С. Барана. Спроби в тому чи іншому вигляді відродити Конституцію “першої” УНР підтримки не здобули. Характерною була консенсуальна впевненість, що надавати чинності постійній Конституції УНР може тільки демократичне народне представництво. Урядовий проект Конституції УНР був розроблений урядовою конституційною комісією на підставі проекту Української Національної Ради, підготовленого С. Бараном, і став своєрідним підсумком, кульмінаційним моментом в конституційному процесі в УНР доби Директорії, втіленням демократичних за забарвленням політико-правових ідей в конкретних нормах проекту конституції. У ньому відчуються певні зв’язки із конституційним правом західноєвропейських країн. Це наклало позитивний відбиток на структуру і на зміст проекту, на визначення в ньому об’єктів і суб’єктів конституційного регулювання, на обсяг конституційних прав і свобод для громадян, системи органів місцевого самоврядування тощо.

Урядовий проект був досить значним за обсягом, мав чітку, виважену і логічно зумовлену структуру, яка використовується і при створенні сучасних конституцій. Вона включала в себе такі розділи: I. Українська держава. II. Православна церква. III. Права та обов’язки громадян. IV. Державна Рада і Державний Сойм. V. Голова держави. VI. Правительство. VII. Самоврядування. VIII. Суд. IX. Оборона держави. X. Перехідні і прикінцеві постанови. Урядовий конституційний проект передбачав тимчасове (до скликання Державної Ради) збереження одноособової влади Голови Директорії, існуючої в УНР системи влади. Це знайшло своє втілення в останньому розділі проекту. Передбачалось в розвиток положень затвердженого проекту конституції видання понад 30 конституційних законів.

Одним з найважливіших об’єктів регулювання в проекті було визначення правового статусу громадянина, його прав і обов’язків. Недоліком проекту можна вважати те, що

він не відокремлював правовий статус людини і правовий статус громадянина. Проект передбачав використання, як і сучасною Конституцією України, принципу єдності прав і обов'язків. Останні були зведені до мінімуму. Норми проекту з демократичних позицій регламентували питання надання українського громадянства, рівної правосуб'єктності громадян, свободи людини, свободи її світогляду і віросповідання, вибору місця помешкання, освіти, вільного висловлювання своєї думки, праці, власності. Порівняно надто великий обсяг в Конституції віддано визначенню статусу православної церкви, що є певним перебільшенням для документу такої категорії³⁷¹.

Проект побудовано у відповідності з класичним поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову. Загальнодержавний представницький орган одержував назву Державна Рада. Оскільки в умовах 1920 р. не було можливості обрати її шляхом всенародних виборів, передбачалось до її скликання утворення тимчасового представницького органу – Державного Союму. Проект визначав його правовий статус, повноваження його членів. Він розглядав Державний Союм як передпарламент з обмеженою законодавчою компетенцією. В урядовому проекті багато уваги приділялося визначенню системи верховної виконавчої влади в державі, яка мала складатися з Голови держави та Ради міністрів. Правовий статус Голови держави мав деякі спільні риси з правовим статусом сучасного Президента України. Уряд, як і зараз, відрізнявся окресленою компетенцією. Проект передбачав і утворення органів виконавчої влади на місцях – установ державної адміністрації, але питання про їх склад і повноваження не порушувалося. Компетенція та організаційна будова місцевого самоврядування регулювались в загальній формі. В урядовому конституційному проекті судова влада визначалася як окрема гілка. Майбутня Конституція УНР гарантувала незалежність суддів. Проект містив у собі немало положень, конституційно-правових норм, які знайшли своє втілення в Конституції України 1996 р., конституціях демократичних країн світу, в сучасному міжнародному гуманітарному праві.

Проект “Основного державного закону УНР” був підготовлений на основі пропозицій С.Барана та Української Національної Ради. Він отримав різні оцінки, від схвальних до критичних – з боку Українського правничого товариства. У

той же час, визнаючи успішність роботи обох конституційних комісій (і урядової, і МВС), Рада народних міністрів констатувала неможливість прийняти Конституцію УНР демократичним шляхом, чим фактично вказала на те, що на жовтень 1920 р. конституційний процес в Республіці був уже відірваний від реалій життя.

Важливим аспектом стало закріплення можливості прийняття закону без затвердження вищого органа державної влади – Директорії, повторним ухваленням парламенту. Правилам та вимогам законодавчої техніки приділялось менше уваги. Законодавчо регулювались лише форма опублікування та затвердження законодавчих актів. Відсутні правила складення тексту закону заміняли перероблені у відповідності до вимог законодавчого процесу Директорії норми попередніх державних утворень. Відсутні і чіткі критерії обрання форми нормативно-правового акта, але їх застосування стало упорядкованішим – найчастіше це закони і постанови.

Вперше в цей час зустрічаємо висновки щодо проектів законодавчих актів, які містять оцінки не лише змісту законопроекту та дотримання процедури його прийняття, а й внутрішньої і зовнішньої форм викладення законопроекту. Цей проект цілком можна віднести до однієї з найбільш помітних законодавчих розробок в історії українського конституційного права.

Разом з тим, хоча й вищевказані нормативно-правові акти так і не стали повноцінними джерелами права „другої” УНР, правовою основою діяльності її уряду, але все ж свідчили про наміри й спроби українських державців та політиків обмежити одноосібну владу С.Петлюри, чітко окреслити повноваження Ради народних міністрів, зробити уряд дієздатним.

Всі перелічені проблеми обумовили особливу увагу українських лідерів до колишнього російського законодавства, чинність якого не припинялася. Про це свідчать такі слова міністра юстиції А.Левицького: “...Зараз провадиться робота з перекладу законів колишньої Російської Імперії, прийнятих Українською Республікою, на державну мову”³⁷² (слід нагадати, що за законом Центральної Ради від 25 листопада 1917 р. зберігалася чинність російського законодавства, якщо воно не суперечило новим українським законам). Ідея “українізації” колишнього російського законодавства наявна й у посланні

Петлюри до Левицького від 20 листопада 1920 р. У цьому посланні йдеться також про необхідність “творчої роботи уряду” у справі кодифікації та видання законодавства УНР, що, однак, залишилося тільки наміром.

Ситуація у країні впливала на пріоритети законотворчості. У цей час економічні проблеми відійшли на другий план і регулювалися тільки окремими актами. Слід зазначити, що негативно впливала на стан законодавства відсутність належної законодавчої процедури та чіткої системи нормативно-правових актів. Як і Центральна Рада, Директорія не визначила критеріїв, яким мали відповідати закони та постанови, не кажучи вже про статус таких актів, як декларація й універсал.

Влада “другої” УНР постійно перебувала у якійсь перманентній організаційній кризі. Це обумовлювалося не лише внутрішніми причинами (відсутність кваліфікованих кадрів, протиріччя уряду з Директорією, міжпартійне протистояння та ін.), а й зовнішніми. В умовах війни не було здійснено розподілу владних повноважень між Директорією та Радою народних міністрів, не визначено межі їх компетенції. Важлива роль у схемі державного управління в УНР належала державним нарадам, які у 1919–1920 рр. скликалися досить часто за участю Ради народних міністрів, Директорії та представників провідних політичних сил і мали консультативний характер. Рішення нарад виявляли певний консенсус, на підставі якого Директорія ухвалювала принципові рішення, щодо основ формування уряду, зміни його складу та визначала пріоритетні напрямки його політики. Проте С.Петлюра, який уособлював владу Директорії, часто ігнорував рішення нарад.

Проблеми взаємин між різними гілками влади вирішувалися за допомогою різних на поспіх розроблених, недосконалих за юридичною технікою ухвал, постанов, заяв тощо. Проблема ж невизначеності правового статусу й компетенції Ради народних міністрів стала головною причиною постійних протиріч між урядом і Директорією.

Невирішеною залишилась також і проблема взаємодії урядів “другої” УНР з місцевими органами виконавчої влади та самоврядування. В умовах громадянської війни та інтервенції дуже важко було провести чітку межу між цивільною та військовою владою, тому нормативно-правові акти, що мали регулювати відносини уряду та місцевих органів (губерніальних, повітових,

міських, волосних) державного управління, як правило не реалізовувалися. Відсутність чіткої політичної і правової програми, війна, економічна руїна, відсутність єдності в уряді, недостатній рівень професіоналізму, зовнішня та внутрішня інтервенції, прорахунки й протистояння українських політичних сил – це ті чинники, які призвели до краху УНР доби Директорії. Багато законодавчих актів як уряду, так і Директорії УНР мали декларативний характер, містили загальні принципи.

Директорія жодного разу не змогла поширити свою юрисдикцію на всю територію України. І хоч українська демократична державність не утвердилася, вона зуміла заявити про себе на повний голос*. Відзначу також й те, що *українське державотворення тоді схилилося до республікансько-президентської форми правління. За формою ж державного устрою це була унітарна держава, з елементами федерації, державний режим – обмежена демократія соціально-класового характеру, яка згодом трансформувалася у військову диктатуру, а згодом й у персональну диктатуру головного отамана С.Петлюри.*

У сфері державного управління Директорія передбачала передати владу Трудовим радам селян, робітників і трудової інтелігенції. Йшлося фактично про український варіант радянської влади без крайнощів більшовицького максималізму. Було взято курс на радикальні перетворення – аграрну реформу, обмеження капіталістів, фінансистів, але ці перетворення не привели до стабілізації суспільства. Директорія залишилася без підтримки переважної більшості фахівців, промисловців, державних чиновників – всіх, без кого нормальне існування державного організму неможливе. Селянська стихія стала швидко перероджуватись у руйнівну анархію. Влада на місцях перейшла до рук місцевих отаманів, що відмовлялися визнавати центральну владу. Державницькі наміри Директорії залишилися

* За Директорії Україна мала за кордоном 11 повноцінних посольств 1-го розряду – Німеччина, Австрія, Угорщина, Туреччина, Болгарія; другого розряду – Румунія, Чехословаччина, Естонія, Латвія, Фінляндія, Грузія (з Азербайджаном, Кубанню, Північним Кавказом), а також у Великій Британії, США, Італії, Греції, Бельгії (і Голландії), Данії, Ватикані. Розбудовано мережу консульств у таких державах: на Дону, Кубані, в Грузії, Румунії, Німеччині, Швейцарії, Швеції. На території Росії діяло понад тридцять консульств та консульських агентств.

нездійсненими, а сама вона по суті перетворилася на кочівний орган при петлюрівському війську.

Відновлення Директорією Української Народної Республіки стало лише формальним поверненням до УНР часів Центральної Ради. Прихильність провідних діячів “другої” УНР одночасно до парламентської і радянської моделей державотворення вела до симбіозу цих діаметрально протилежних форм державності: формально верховна влада належала представницькому органу – Конгресу трудового народу, але формувався він на основі “трудового принципу” – куріальної і непропорційної системи виборів. Остаточо Директорія схилилась до президентсько-парламентської форми правління, режим якої було закріплено законами від 12 листопада 1920 р. Втілити в життя ці наміри в повному обсязі не судилося, реальна практика державного будівництва йшла шляхом зосередження влади в руках голови Директорії – С.Петлюри. Загалом визначальними методами правління за часів Директорії завжди залишалися авторитарні. За принципами організації та формування органів вищої державної влади Директорія зразка 1920 р. фактично мало чим відрізнялася від Гетьманату 1918 р. Система державного управління Директорії трансформувалася із соціалістичних “трудових рад” в авторитарне правління з ознаками перетворення його в президентську республіку.

Однак усе зроблене Директорією Української Народної Республіки в плані конституційного процесу свідчить про значні якісні зрушення і в сутності цієї форми української державності. Від фактично більшовицьких соціально-економічних гасел і “трудового принципу” було пройдено шлях до утвердження ліберально-демократичних ідей: на рівні з іншими формами власності зберігалася приватна власність, легітимувалися загальноне виборче право і надавалися гарантії прав людини.

Втім, втілити всі ці проекти в життя можливо було лише за умов збереження української державності. Натомість швидкий контрнаступ Червоної армії не дав польсько-українським військам можливості закріпитись у Києві. 8 червня уряд з Вінниці евакуюється до Жмеринки, через тиждень – до Проскурова. 12 червня радянські війська знову захопили Київ і до серпня 1920 р. повернули собі більшу частину Правобережної України, а уряд УНР 25 червня знов прибув до Кам’янця-Подільського.

На цей час з його складу вибули соціал-демократи І.Мазепа та О.Безпалко.

Уряд В.Прокоповича збирався розпочати свою працю на “нових основах”, проте на заводі вкотре стали воєнні дії. На початку липня 1920 р. уряд залишив терени УНР і подався на захід, 14 липня р.Збруч перейшла й українська армія. Новим осідком уряду стало польське місто Тарнів, що поблизу Кракова. І.Мазепа згадував, що в липні 1920 р. ситуація у Тарнові була нервова і безнадійна для того уряду: “У Тарнові були вже майже всі члени уряду, крім Прокоповича, який виїхав у Галичину до Петлюри. Сюди ж переїздили урядовці центральних державних установ. Всі вони були ще під вражінням раптової евакуації Кам’янця і переїзду через Галичину в Тарнів. Як завжди при катастрофах, панувало невдоволення урядом. Деякі міністри, як Саліковський, Косенко, Архипенко, подали заяви про демісію. Була загальна опінія, що Прокопович і Ніковський не виправдали надій, які на них покладали. Також державний контрольор І.Кабачків (безпартійний) в розмові зо мною висловився про головних керівників уряду, що, мовляв, це неділові люди. Прокопович, казав він, людина без ініціативи й живе лише тим, що йому скаже Петлюра, а Ніковський – легковажний і несерйозний, при урядових подорожах дбає лише про гроші на представництво. Також А.Ливицький і М.Єремійв, що були головними позакулісовими маклерами при формуванні уряду Прокоповича, тепер критикували цей уряд гостріше, як хто інший”³⁷³.

Тим не менш уряд продовжував працювати, щоправда, вже більше прагнучи турбуватися про своїх службовців. Так, 4 серпня 1920 р. було ухвалено тимчасові правила про призначення пенсій та допомог колишнім службовцям державних установ УНР та родинам цих урядовців. Слід зазначити, що ще до евакуації урядових структур за межі УНР Рада народних міністрів, прийнявши постанову про припинення будь-яких видатків, окрім першочергових, обмежила виділення коштів в безпосереднє розпорядження кожного міністерства 50 тисячами гривень, які призначалися для здійснення надзвичайних витрат, пов’язаних з переїздами уряду по Україні³⁷⁴. Коли ж урядові інституції евакуювалися до Польщі, на утримання урядовців, відповідно, слід було визначити оклади у польській валюті. Відтак, 5 серпня 1920 р. з’явився Закон “Про встановлення тимчасових окладів

зарплати в польській валюті для евакуйованих з території Наддніпрянської України до Польщі урядовців центральних і місцевих установ Української Народньої Республіки³⁷⁵. Ставки заробітної платні (в польських марках) різнилися відповідно до посад та посадових класифікацій й виглядали наступним чином:

*Ставки зарплатні урядовців
центральных і місцевих установ УНР*

Посади	В польських марках	Класи
Голова Ради народних міністрів	30.000	I
Міністр	24.000	II
Товариш міністра	18.000	III
Член Ради міністрів	12.000	IV
Директор департаменту	15.000	IV
Віце-директор департаменту	12.000	V
Начальник відділу	10.000	VI
Старший діловод	7.200	VII
Діловод	6.600	VIII
Помічник діловода	5.400	IX
Урядовець особливих доручень	9.000 – 4.800	
Головний бухгалтер	12.000	
Старший бухгалтер	9.000	
Бухгалтер	7.200	
Скарбник	6.600	
Головний журналіст	6.600	VIII
Лікар по вільному найму	6.000	
Ст. статистик	7.200	
Бібліотекар	6.000	
Практикант	1.800	

У випадку, якщо урядовець був одруженим, його зарплатня збільшувалась на 2%, а за наявності у подружжя дітей – зростала ще на 10% на кожну дитину. Ставки урядовців місцевих державних установ визначалися також в залежності від установи у відрізьку від 12 тис. польськ. марок до 3 тисяч. Добові для відряджень також коливалися в залежності від класифікації посади – від 6 тис. грн. до 2 тис. 500 гривень. Для прожиття на чужій території під час спільних з польськими військами воєнних дій проти більшовиків (після підписання Варшавського договору) діяла також квота обміну українських грошей на польські – кожному обмінювалося по 500 польських марок (60% на дружину і 40% на дитину) за курсом 10 крб. за 1 польську марку. Тим же українським урядовим службовцям, що перебували на теренах Польщі, у м.Тарнів почали видавати по 500 польських марок на тиждень³⁷⁶. Фактично це була свого роду остання грошова допомога держави своїм вірним урядовим службовцям перед складним шляхом звикання жити в еміграції.

Становище українських урядовців ставало дедалі складнішим і вже на початку 1921 р. було голодним. М.Шадлун в січні 1921 р. писав з цього приводу І.Мазепі з Тарнова: “Становище урядовців щодалі гіршає. Їх 2500 душ, на їх утримання треба в місяць коло 15 мільйонів марок, а уряд польський не дає їм нічого. Грунт для повного розкладу. Єдиний вихід – радити всім шукати собі роботи на стороні, а не чекати коштів від уряду. Чим більше вдивляєшся в становище і перспективи для цих 2500 душ, тим більший сум і жах бере”³⁷⁷.

Більшовицькі війська швидко просувалися вперед, але наприкінці серпня 1920 року були розбиті під Варшавою. 27 вересня від більшовиків було звільнено Проскурів. Після їх відступу кордон стабілізувався на певний час по лінії Коростень – Житомир – Бердичів. Армія УНР продовжувала воювати з більшовицькими військами впродовж вересня–жовтня і на початку листопада 1920 р.

Саме на цей час припадає остаточна криза в уряді В.Прокіповича. 20–24 вересня 1920 р. на нараді ЦК УСДРП в Станіславові було констатовано, що уряд фактично не існує, а отже соціал-демократи вирішили відкликати своїх однопартійців (А.Лівицького та С.Тимошенка) з його складу, проте самі урядовці натомість поклали свої партійні квитки. 22 вересня уряд ухвалив Закон “Про цивільне управління при головній

команді військ УНР”³⁷⁸. Втім уряд В.Прокоповича вже не був здатний до плідної практичної роботи і 14 жовтня 1920 р. був відправлений у відставку³⁷⁹. Новим головою Ради народних міністрів С.Петлюра призначив А.Лівицького³⁸⁰.

Уряд А.Лівицького мав працювати в Кам’янці-Подільському. В середині жовтня С.Петлюра вже був у місті, голова уряду прибув туди лише 3 листопада, а за ним і центральні державні установи. Проте вже 14 листопада уряд змушений був востаннє залиши Кам’янець-Подільський (16-го до нього увійшли більшовики) і 27 листопада знов повернутися до Тарнова. За час перебування в Україні уряд А.Лівицького продовжив попередній курс на скликання передпарламенту – Державної Народної Ради (ухвала державної наради в Ялтушкові 8 листопада), а також ухвалив закони: “Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” і “Про Державну Народну Раду УНР”³⁸¹, які знову ж таки мали за мету розмежувати та скоординувати роботу вищих державних функцій між Директорією, Радою народних міністрів та Державною Народною Радою. Згідно з законами верховна влада в УНР мала тимчасово організовуватися розмежуванням державних функцій між Директорією, Державною Народною Радою і Радою народних міністрів. До компетенції Директорії належало затвердження ухвалених Державною Народною Радою законів і договорів з іншими державами; затвердження призначених Радою народних міністрів посадовців та їх звільнення; деякі інші повноваження.

До повноважень Державної Народної Ради як законодавчого органу, крім безпосередніх законодавчих функцій, належали контроль за діяльністю уряду, укладання державного бюджету та контроль за його виконанням, розгляд і затвердження міжнародних угод, оголошення воєнного стану. Повноваження ж уряду були практично не окреслені. У законах не йшлося про його місце в системі виконавчої влади. Так, наприклад, прем’єр призначався Директорією, яка за його поданням затверджувала членів уряду, але водночас уряд був підзвітний Народній Раді, яка могла висловити йому в цілому або окремому посадовцю недовіру, що спричиняло їхню відставку³⁸². Втім ці закони так і не були втілені в життя.

В березні 1921 р. С.Петлюра змінив уряд А.Лівицького на уряд В.Прокоповича. 5 серпня С.Петлюра призначив урядовим

головою Пилипчука й розпустив Раду Республіки. Проте після листопадової (1920 р.) катастрофи серед українців, що опинилися в еміграції, запанувала безпорадність і безнадійність. Наприкінці 1920 р. українські війська потерпіли низку поразок на більшовицькому фронті, уряд УНР остаточно виїхав за кордон, а Українська Народна Республіка фактично перестала існувати як державний організм. Повномірні військові дії на терені України припиняються. Підписання ж 18 березня 1921 р. в Ризі польсько-радянського договору остаточно розвіяло надії на повернення в Україну. Тим часом більшовики переможно опанували Україну, а після Ризького договору між Радянською Росією та Польщею Рада Республіки припинила існування. На зміну УНР прийшла УСРР. Доба національної державності, започаткована Українською революцією, закінчилася.



**СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
В ЗУНР – ЗО УНР
(ЛИСТОПАД 1918 р. – ГРУДЕНЬ 1919 р.)**

Наприкінці Першої світової війни у зв'язку з поширенням революційної ситуації та кризою обох імперій – Російської та Австро-Угорської, до складу яких входили українські землі, посилювався процес боротьби українського народу за своє національне та соціальне визволення, метою якого було відновлення власної національної державності. Як відомо, головні події відбувалися в Наддніпрянській Україні, початок яким поклало утворення УНР у 1917 р. В Західній Україні цей процес, ускладнений війною, що продовжувалася, розрухою та агресивними діями більш сильніших націй-конкурентів, стосувався переважно Галичини і розгорнувся наприкінці 1918 р.

Створена у Львові на початку 1848 р. перша національна представницька організація – Головна Руська Рада* (ГРР) у своїй політичній заяві від 9 червня 1848 р. заявила про своє прагнення домогтися адміністративного поділу Галичини (на той час до неї входила й Буковина) й утворення з її українських етнічних земель окремої австрійської провінції. Одночасно з цим мало відбутися й урівноправлення української громади з іншими народами, а греко-католицької церкви з іншими конфесіями. До наступного кроку національного визволення й соборності мали призвести втілення домагань українських депутатів, висловлені у новоствореному віденському парламенті. Йшлося про утворення з усіх українських земель Австрії – Східної Галичини з Лемківщиною, Буковини та українського Закарпаття окремого коронного краю зі своїм сеймом та урядом³⁸³. Згадані дії політичного представництва української громади стали наслідком тривалої подвижницької діяльності значного кола українських науковців, духовних діячів Західної України початку XIX ст., які в своїх творах обґрунтовували концепції автохтонності українства, національної спорідненості Галичини, Буковини й Закарпаття з Наддніпрянською Україною³⁸⁴. В програмних

* До кінця XIX ст. українці на західних землях називали себе „русинами”, а українську мову – руською.

документах українських партій – радикалів (РУРП), соціал-демократів (УСДП), національних демократів (УНДП) щодо національно питання висловлювалося прагнення утворення передусім Галицько-Буковинської територіально-національної автономії, а у майбутньому змагатися до створення суверенної української держави на всіх етнічних українських землях³⁸⁵.

Однак ці занадто радикальні для імперії плани, що могли істотно змінити розстановку національних сил, нашоствхнувшись на відчайдушний опір передусім польської сторони, не принесли позитивних наслідків. Водночас накреслені обрії національно-політичного руху в Австрійській імперії, що пов'язувалися з місцевою національною автономією (поки що) та соборністю стали дороговказом до буремного 1918 р.

Наступні події були прискорені Першою світовою війною. Новітнє національне пробудження західних українців відбулося у 1918 р., що було пов'язано з загальним революційним процесом, який охопив Східну Європу, включаючи й Австро-Угорщину. Значимі державотворчі здобутки в Наддніпрянській Україні, значна активізація в напрямі національного самовизначення політичних сил українства, передусім в Галичині та Буковині, широко відомі “14 пунктів” В.Вільсона” т.зв. Програми миру, з їх визначальною тезою “права націй на самовизначення”, де український народ на теренах АвстроУгорської імперії хоча згадувався і опосередковано, спонукав українські політичні сили до активізації своїх дій.

Нагадаємо, що галицьке політичне представництво українців вже наприкінці 1917 р., зустрічаючи перепони з боку польських сил та імперського центру, ультимативно заявляло у віденському парламенті про нагальну потребу побудови українського державного тіла на основі традицій давнього українського Галицько-Волинського князівства. Причому, заявлялося, що ця територія, як частина неподільної спадщини всього українського народу, може як залишитися у складі Австрії, так і, за волею українців, бути влучена до УНР³⁸⁶. На початку жовтня 1918 р., коли офіційний Відень в переддень мирних переговорів з Антантою був вимушений визнати „14 пунктів” Вільсона, з боку Української парламентської репрезентації (Є.Петрушевич, К.Левицький) було виголошено ряд заяв з вимогою негайного утворення української автономії в Австрії. В них було категорично зазначено, що у випадку невиконання

цих вимог, українці, виходячи з права на самовизначення, домагатимуться прилучення всіх українських земель Австро-Угорщини, включаючи і угорське Закарпаття, до гетьманської Української Держави³⁸⁷.

12 жовтня 1918 р. представники польських кіл з Галичини на прийнятті у імператора заявили від імені Галичини, що вони відокремлюються від Австрії і возз'єднуються з Польщею. З цією метою 28 жовтня 1918 р. на нараді в Кракові галицькі поляки створили Польську Ліквідаційну Комісію, яка повинна була зайнятися питанням переобрання влади в Галичині від Австрії до Польщі, визначивши місцем свого постійного урядування м. Львів. В свою чергу, Українська Національна Рада в своєму статуті від 18 жовтня 1918 р. заявила, що вважає за свій обов'язок “виконати в хвили, яку признає за відповідну, іменем українського народу австро-угорської монархії, його право самоозначення та рішити про державну долю всіх областей, заселених тим народом”³⁸⁸. А вже наступного дня УНРада проголосила, що “ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, зокрема Східна Галичина з граничною лінією Сяну з влученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Строчинець і Серет та українська полоса північно-східної Угорщини – творять одноцілу українську територію”³⁸⁹. У вказаній прокламації також зазначалося, що “Українська Національна Рада виготовить конституцію для утвореної тим способом держави, на основах: загального, рівного, тайного і безпосереднього права голосування з пропорціональним заступництвом, з правом національно-культурної автономії та з правом заступництва в правительстві для національних меншин”³⁹⁰.

Наприкінці жовтня 1918 р. в Австро-Угорщині відбулася революція, в результаті якої була повалена монархічна влада. 24 жовтня проголосила свою незалежність Угорщина, а 28 жовтня в Празі проголошено незалежну Чехословацьку республіку. 29 жовтня було проголошено утворення Сербо-хорвато-словенської держави, яка пізніше була перейменована на Югославію³⁹¹. 12 листопада 1918 р. республікою була проголошена Австрія.

В ці процеси “впліталися” й події на українських землях. Після того, як імператор Карл I звернувся з маніфестом “До моїх вірних австрійських народів”, 18–19 жовтня 1918 р. у Львові був скликаний з'їзд мужів довір'я з цілого краю. Це

були представники усіх політичних партій Галичини, Буковини, депутатів австрійського парламенту галицького і буковинського сеймів, духовенства. Згідно плану на цьому з'їзді мала бути утворена конституанта (Українська Національна Рада) і проголошена українська державність.

Під час роботи УНРади 19 жовтня 1918 р. до неї надійшла відозва від угорських українців (Закарпаття), що засвідчувало усвідомлення ними своєї національної належності і зв'язку з усім українським народом. Ця відозва, зачитана привселюдно, закінчувалася такими словами: “Ви, наші рідні браття, повинні стати за нами і з'єднати з собою. Наш народ дожидає того спасенія, щоби раз вже висвободитися від ярма другого народу”³⁹². Виходячи з напруженої ситуації, пов'язаної з гострим національним суперництвом в самій Австро-Угорщині, непевного становища української державності в Наддніпрянській Україні, УНРада прийняла рішення утворити самостійну державу, котра, виходячи з розвитку подій, увійшла б до Соборної України або певний час знаходилась у федеративному союзі з Австрією.

Отже *Українська Національна Рада* (УНРада), створена 18 жовтня 1918 р. у Львові як Конституанта (Конституційні Збори) українського народу, що проживав на своїх етнографічних землях в Австро-Угорській імперії, стала вищим законодавчим органом Західно-Української Народної Республіки. До складу УНРади згідно зі Статутом від 18 жовтня 1918 р. увійшли: всі українські депутати обох палат австрійської Державної Ради (Парламенту і Палати Панів), крайових соймів Галичини й Буковини, по три представники українських політичних партій з цих земель. Крім зазначених у Статуті делегатів, у засіданнях УНРади брали участь представники від українського студентства Галичини. Функції президії УНРади у період львівської сесії виконувала президія Української парламентарної репрезентації в австрійському парламенті. 19 жовтня 1918 р. УНРада прийняла постанову про утворення Української Держави на українських етнографічних землях у складі Австро-Угорщини та закликала національні меншини направити своїх представників до УНРади пропорційно кількості населення. Президентом УНРади став *Євген Петрушевич*.

Українська Національна Рада вирішила проявити свою лояльність щодо ще існуючої Австро-Угорської монархії, звернувшись до властей у Відні з пропозицією затвердити

рішення УНРади про проголошення української державності. Рада утворила три комісії (делегатури) з функціями вищої виконавчої влади:

- Загальну (тимчасовий уряд) у Відні під керівництвом Є.Петрушевича (25 жовтня 1918 р.). 25 жовтня 1918 р. віденська делегація офіційно повідомила про створення УНРади і представила її державну програму голові австрійському уряду Гусареку й безуспішно домогалася легітимної передачі влади від австрійського уряду. 26 жовтня 1918 р. Є.Петрушевич від імені УНРади вислав ноту до президента США Вудро Вільсона, в якій доводив до його відома факт утворення Української Держави та просив підтримки у вирішенні українського питання;

- Для вирішення справ Галичини і Закарпаття (галицьку) у Львові (голова – К.Левицький). Львівська делегація УНРади, делегати якої постійно проживали у Львові, здійснювала заходи з організації української влади в Східній Галичині. 29 жовтня 1918 р. було утворено Центральне бюро УНРади у Львові (голова – Р.Перфецький) та Харчовий уряд (голова – С.Федак). 30 жовтня 1918 р. УНРада закликала українське населення Галичини не виконувати розпорядження Польської ліквідаційної комісії та визнала Легіон українських Січових стрільців як основу національних збройних сил проголошеної держави;

- Буковинську у Чернівцях (голова – О.Попович). 25 жовтня 1918 р. буковинську делегацію доповнили 10 представників і вона отримала назву: “Український крайовий комітет Буковини”. Після встановлення української влади в Чернівцях та обрання О.Поповича президентом краю 7 листопада 1918 р. “Крайовий комітет” ухвалив назву “Українська крайова національна рада” (голова – А.Артимович). 9 листопада 1918 р., після окупації Буковини румунськими військами, більшість її делегатів залишили Чернівці.

На зборах 19 жовтня була обрана Президія Національної Ради, яка представляла Раду в період між сесіями. Тоді ж представник від Української соціал-демократичної партії М.Ганкевич висловився за проголошення з'єднання з Наддніпрянською Україною, хоча члени партії вирішили не брати участі в Українській Національній Раді. Зїзд було проголошено закритим, що викликало незадоволення серед присутніх, які домогалися дебатів і голосування про прийняття рішення. Тим часом розпад

Австро-Угорщини пішов дуже швидко, зв'язки між виконавчими делегатурами перервалися.

Створення 18–19 жовтня 1918 р. у Львові Української Національної Ради хоч і спиралося на цісарський маніфест від 16 жовтня 1918 р., проте не означало реальної зміни влади в Галичині та Буковині. Незважаючи на зусилля віденської делегації УНРади, навіть формальної передачі влади українцям у Східній Галичині не відбулося. Максимум, чого домоглася віденська делегація УНРади, було рішення австрійської Ради міністрів про обсадження староств і повітових дирекцій скарбу урядовцями-українцями. Крім того передбачалося зайняття українцями посад суддів та урядовців на залізничних станціях³⁹³. Даремно очікуючи вказівок з Відня, львівська делегація УНРади уконституювалася лише 27 жовтня 1918 р. Відразу після цього вона прийняла рішення про запровадження на місцях інституту повітових комісарів УНРади, яких мали обрати делегати від сільських громад повіту. Рішення передбачало також утворення при комісаріатах прибічних Рад. Крім того, йшлося про вибори громадських комісарів і сільських прибічних Рад, що мали відбутися на зборах у громадах краю³⁹⁴.

Скликання в усіх повітах Галичини організаційних зборів для формування повітових і громадських організацій УНРада призначила на 6 листопада 1918 р. Проведення цієї акції доручалось наявним повітовим організаціям³⁹⁵. Аби не допустити переходу влади в Східній Галичині до рук Польської Ліквідаційної Комісії, урядникам української національності, котрі працювали в державних установах, було наказано до остаточної передачі влади УНРаді виконувати обов'язки австрійських урядників³⁹⁶. 29 жовтня 1918 р. львівська делегація ухвалила “Устав і Інструкції для повітових органів Української Національної Ради”, де були сформульовані способи організації та компетенція створюваних на національній основі повітових, міських і сільських виконавчих структур³⁹⁷.

31 жовтня делегація Української Національної Ради поставила перед галицьким намісником генералом Г.Гуйном вимогу передати владу в її руки. Але намісник відмовився зробити це, посилаючись на відсутність відповідних директив віденського уряду³⁹⁸. Керівництво ж львівської делегації УНРади, очікуючи повідомлення з Відня про офіційну передачу влади в Східній Галичині українцям, утримувалось від заклику до перейняття

влади на місцях. Таким чином УНРадою було фактично встановлено ситуацію двовладдя, коли створені національні місцеві органи мали діяти паралельно з існуючою австрійською адміністрацією.

Український Центральний Військовий Комітет, який не орієнтувався на Відень, не вірив австрійському урядові й готувався до створення власної військової сили, не допустив Польську ліквідаційну комісію до Львова. У другій половині жовтня Військовий Комітет поділив край на військові округи, розіслав своїх кур'єрів до районів і до військових частин, призначив окружних військових комендантів. Цей Комітет (переіменований вже на Українську Генеральну Команду) у ніч з 31 жовтня на 1 листопада 1918 р. здійснив переворот. Українські військові частини 15-го полку крайової оборони, 50-го сторожового та 41-го супровідного куренів вийшли з касарень, роззброїли жовнірів-неукраїнців, обложили всі найважливіші урядові будинки і зайняли їх. Переворотом керував Д.Вітовський. Над львівською ратушею замайорів український блакитно-жовтий прапор, його підняв молодий стрілець С.Паньківський. Зразу ж після військового перевороту владу від австро-угорської адміністрації перебрала Українська Національна Рада. Вранці 1 листопада 1918 р. Д.Вітовський повідомив у Київ: “Зайнятий українськими військами Львів складає поклін Києву, столиці всієї України”³⁹⁹. Новопризначений намісник В.Децикевич офіційно передав владу в Галичині К.Левицькому.

Того ж дня УНРада випустила “Відозву” до українського народу, в якій виголошувалося:

*“Дня 19 жовтня твоєю волею утворилася на українських землях
бувшої австро-угорської монархії Українська Держава і її найвища
владь, Українська Національна Рада.*

*З нинішнім днем Українська Національна Рада обняла владь
в столичнім місті Львові і на цілій території Української
Держави”*⁴⁰⁰.

У Відозві наказувалося, що “заки будуть установлені органи державної влади в законнім порядку, українські організації по містах, повітах і селах мають обняти всі державні краєві і громадські уряди і в імені Української Національної Ради виконувати владь”, а існуючі на той час неприхильні до Української Держави місцеві уряди мали бути усунені⁴⁰¹. Всі українці-вояки колишньої австро-угорської армії оголошувалися підпорядкованими українській

владі й відкликалися на Батьківщину з усіх фронтів. Населенню наказувалося організовувати бойові дружини й забезпечувати лад і спокій на місцях, а надто тримати під контролем залізниці, пошти й телеграф. УНРада гарантувала всім національностям національну та релігійну рівноправність. До видання нових законів Української Держави мали бути чинними старі австро-угорські закони, якщо вони “не стоять у противенстві до основ Української Держави”⁴⁰². Відозвою також доводилося до відома населення про намір УНРади скликати Установчі збори на основі загального, рівного, безпосереднього і таємного виборчого права, а також, що як тільки-но буде створено український уряд, його склад і програму буде широко оголошено.

Зі свого боку Військовий Комітет розіслав кур’єрів у всі кутки Галичини з закликами до негайного взяття влади. Все це було зроблено від імені Української Національної Ради, хоч і без згоди її президії і більшості членів. Український Військовий Комітет не мав великої надії на успіх і перемогу цієї акції, але мав бажання не допустити до того, щоб Львів і Східна Галичина перейшли під польську владу⁴⁰³. У жовтні-листопаді 1918 р. за участю членів Конституанти у більшості повітів Східної Галичини утворено повітові (в Коломиї та Стрию – окружні) УНРади (проте їхній склад та діяльність ще не було регламентовано). У повіти краю були направлені уповноважені ради і військові команди (вони називалися кур’єрами) з наказом місцевим українським військовим командам брати виконання влади на місцях в свої руки⁴⁰⁴. Останні це здійснили в Станіславі, Коломиї, Долині, Снятині, Раві-Руській, Золочеві, Сколе, Городку, Підгайцях, Жовкві, Печеніжині, Кам’янці-Струмиловій, Буську. В Тернополі, Перемишлі, Бориславі, Дрогобичі, Рудках, Бережанах, Стрию, Турці, Гусятинському повіті і Самборі владу було взято в результаті селянських виступів, а в Дрогобичі – виступів робітників⁴⁰⁵. Як правило новоприбулий комісар випускав звернення до мешканців підпорядкованого краю чи населеного пункту, в якому після повідомлення про встановлення Української Держави і переходу влади з 1 листопада до Української Національної Ради, мешканці закликалися до спокою і послуху, в місті, селі чи повіті оголошувався стан облоги, вимагалася здача населенням зброї та амуніції “під загрозою дотеперішнього воєнного права” й заборонявся продаж алкогольних напоїв до подальших розпоряджень⁴⁰⁶.

9 листопада 1918 р. на засіданні Національної Ради було вирішено дати державі назву – Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). До її складу, крім Східної Галичини, входили Північна Буковина і Закарпаття, тобто землі колишньої Австро-Угорської монархії, населені українцями. Держава ЗУНР охоплювала близько 70 тис. кв. км, території з населенням 6 млн (у тому числі 71% українців, 14% поляків, 13% євреїв, 2% угорців, румунів та ін.).

На початку листопада 1918 р. створювані Національні Ради Закарпаття (у Пряшеві, Хусті, Любовні, Сваляві, Сиготі, Ясіні та ін.) декларували про прагнення українців-закарпатців увійти до складу ЗУНР, Наддніпрянської державності. Зокрема, в меморандумі Свалявської Ради, апелюючи до “14 пунктів” В.Вільсона, висувалося прохання до паризької Мирної конференції надіслати війська Антанти, щоб “руський народ міг освободитися з 1000-літнього ярма й прилучитися до Великої України”⁴⁰⁷. Протягом 1918 – першої половини 1919 р. суспільно-політичні події в українському середовищі Закарпаття точилися навколо трьох основних центрів – Старої Любовні (згодом Пряшева) на Заході Закарпаття, Ужгорода – в центрі та Хуста на Сході. Так, у Старій Любовні 8 листопада 1918 р. відбулося багатотисячне віче представників багатьох українських сільських громад, яке перетворилося на могутню маніфестацію з гаслами возз’єднання всього Закарпаття з Україною. На вічі було утворено впливову Руську Народну Раду (РНР), яку очолив М.Якуб’як, ухвалено Маніфест до русинів Угорщини з основними гаслами відриву від Угорщини та об’єднання з Україною. В середині листопада РНР перенесла свій центр до Пряшева, де 19 листопада 1918 р. скликала чергове масове віче. На ньому були схвалені резолюції про вільне самовизначення українського народу на своїх етнічних землях, повну національну свободу поряд з іншими народами Угорщини. РНР винесла протест проти можливості розриву національної території і прилучення Закарпаття проти волі його населення до якоїсь іншої держави, окрім української. Подібно до вимог Галицької УНРади РНР домагалася окремого національного представництва на Мирній конференції в Парижі⁴⁰⁸. Проте невдовзі Буковину захопила Румунія, а Закарпаття спочатку відійшло до складу Угорщини, а у січні–квітні 1919 р. – Чехословаччини. Таким чином фактично ЗУНР охоплювала тільки територію Східної

Галичини та Західного (Галицького) Поділля з населенням 4 млн. (75% українців, 12% поляків, 11% євреїв, 2% – інших національностей)⁴⁰⁹.

Ще 5 листопада 1918 р. УНРада випустила звернення до українського народу, в якому виклала основоположні засади своєї державної політики. В новоствореній державі, зазначалося в документі, “не буде поневолення нації нацією і не сміє бути панування багатших та економічно сильніших над бідними й економічно слабшими. В Українській Державі всі горожане без різниці мови, віри, роду, стану чи пола будуть справді рівні перед правом й наскрізь демократичний лад, опертий на загальнім, рівнім, безпосереднім, тайнім і пропорціональнім виборчим праві, від громади починаючи і на державі кінчаючи, забезпечить верховний голос у державі демосови, масам робочого народу. Хлібороб і робітник будуть основою і керманичами держави”⁴¹⁰. Щойно збереться по заспокоєнні краю український парламент, зазначалося у зверненні, він щонайперше здійснить справедливу земельну реформу на користь малоземельних і безземельних селян, а робітниче законодавство забезпечить робітникові 8-годинний день праці та “дасть безпеку на старість і нездібність до праці і взагалі подасть охорону праці”⁴¹¹. УНРада закликала громадян до єдності й захисту здобутої державності, для чого мусить бути створена сильна армія, а отже “ніхто, хто є Українцем, не сміє відтягтися від великого діла, від жертви для щасливої будучини будучих поколінь”⁴¹².

9 листопада Українською Національною Радою був сформований вищий виконавчий і розпорядчий орган – *Тимчасовий Державний секретаріат (Рада державних секретарів)* на чолі з Костем Левицьким. Наступного дня, 10 листопада, він склав урочисту присягу на вірність українському народові і державі. У складі Державного секретаріату було 14 міністерств – Державних секретаріатів, які очолювалися державними секретарями: внутрішніх справ (Льонгин Цегельський), зовнішніх справ (Василь Панейко), фінансів (тимчасово Кость Левицький), військових справ (Дмитро Вітовський), судових справ (Сидір Голубович), торгівлі і промислу (Ярослав Литвинович), земельних справ (Степан Баран), шляхів (Іван Мирон), пошт і телеграфу (Олександр Пісецький), праці і суспільної опіки (Антін Чернецький), суспільного здоров’я (Іван Куровець), освіти (мав бути Степан Смаль-Стоцький, тимчасово – О.Барвінський),

віросповідання (Олександр Барвінський), публічних робіт (Іван Макух). Крім того був створений харчовий виділ, прирівняний до секретаріату, який очолив Степан Федак⁴¹³.

10 листопада 1918 р. УНРада доручила Раді державних секретарів здійснити необхідні заходи для об'єднання всіх українських земель в одну державу. 12 листопада 1918 р. до УНРади були кооптовані представники від політичних партій та війська, а вже наступного дня (13 листопада 1918 р.) Українська Національна Рада визначила конституційні засади новоствореної держави, прийнявши *Тимчасовий Основний Закон “Про державну самостійність українських земель колишньої Австро–Угорської монархії”*⁴¹⁴. Закон мав позитивне значення для формування правової системи ЗУНР, у тому числі й законодавчої техніки. Зазначений документ має досить високий рівень зовнішнього оформлення. Він складається з таких елементів: назва виду акта – основний закон; вказівка на тимчасовий характер його дії; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є досить лаконічним; назва органу, який його “ухвалив” – Українська Національна Рада; дата прийняття; поділ закону на частини – артикули. Закон поділено на п'ять артикулів, які мають назви, що відображають їх зміст, і наскрізну нумерацію, однак немає підписів відповідних посадових осіб. Структура акта ґрунтується на логічному викладі його змісту.

В Артикулі I закону закріплювалася назва держави – Західно-Українська Народна Республіка. В Артикулі II записано, що її територія включає українські етнографічні землі колишньої Австро–Угорської монархії, тобто коронні краї Галичини і Буковини та українські комітати Закарпаття – згідно “етнографічної карти Австрійської монархії”. “Простір Західно-Української Народної Республіки покривається з українською суцільною етнографічною областю в межах бувшої австро-угорської монархії – то є з українською частиною бувших австрійських коронних країв Галичини з Володимирією і Буковини та з українськими частинами бувших угорських столиць (комітатів): Спиш, Шариш, Земплин, Уг, Берег, Угоча і Марморош – як вона означена на етнографічній карті австрійської монархії Карла барона Черніга, *Ethnographische Karte der osterreichischen Monarchie, entworfen von Karl Freiherrn Czernig, herausgegeben von K. K. Direktion der administrativen Statistik. Wien 1855. Masstab 1:864.0*”, – зазначалося в законі⁴¹⁵.

“Ця територія творить самостійну Західно-Українську Народну Республіку” (Артикул III). В Артикулі IV закріплювалося верховенство і суверенітет народу в державі, який здійснює їх через свої представницькі органи, обрані на підставі загального, рівного, прямого, виборчого права при таємному голосуванні, за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися всі громадяни держави, без різниці національності чи статі. Найвищим органом влади мали стати Установчі збори ЗУНР, а до їх обрання вся повнота законодавчої влади належала Національній Раді, виконавчої – Державному секретаріатові. Гербом ЗУНР був затверджений золотий лев на синьому полі, обернутий у праву сторону, прапором – традиційний синьо-жовтий. Затверджено й державну печатку ЗУНР (Артикул V)⁴¹⁶.

Зазначимо, що спосіб закріплення процедури реалізації закону потребував вдосконалення, позаяк зміст і обсяг прав та обов’язків суб’єктів при регулюванні цих питань чітко не визначено та закріплено здебільшого надто загально.

Українська Національна Рада стала вищим законодавчим органом ЗУНР на чолі з її президентом (з червня 1919 року диктатором) Є.Петрушевичем. Склад її в основному залишився попереднім, збільшилася тільки кількість членів за рахунок представництва повітів і більших міст Галичини. 15 листопада на засіданні Ради було прийнято закон “Про доповнення складу Української Національної Ради від повітів та більших міст краю”⁴¹⁷, тобто вирішено зробити її більш представницьким органом згідно закону. Слід було обрати по одному делегату від кожного повіту, а також від міст: Львова – 4, Чернівців – 2, Станіславова – 2, Перемишля – 1, Дрогобича – 1, Коломиї – 1, Тернополя – 1, Стрия – 1, Ярослава – 1, Самбора – 1, Золочева – 1, Бережан – 1, Борислава – 1. Вибір тих делегатів, говориться в законі, “здійснюють повітові органи за участю просвітніх, культурних, економічних і політичних організацій на спільному засіданні”, яке скликає повітовий комісар. Обирається і “провірочна комісія”, яка затверджує результати і правильність проведення виборів. Вибори належало провести у часі від 22 по 26 листопада.

Протягом наступних днів було прийнято ще декілька важливих законів, які стосувалися процесу організації державно-політичної системи Західноукраїнської Народної Республіки.

Так, 16 листопада на засіданні Української Національної Ради був прийнятий Закон “Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки”⁴¹⁸. З огляду на цей закон, питання чинності правових актів колишньої Австро-Угорської монархії було вирішено в ЗУНР чітко (на відміну від УНР періоду Директорії): вони зберігали чинність до видання правових актів ЗУНР, якщо не суперечили її законодавству. Закон став правовою основою діяльності уряду ЗУНР та нижчестоячих органів управління. Згідно із §1 на території Західноукраїнської Народної Республіки залишилось в силі попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам, суті і цілям Української держави. У законі вказувалось, що всі службовці і “державна служба бовшої австрійської держави, котрі зложать письмове приречення” чесно служити Українській державі, залишаються на своїх місцях. Всі адміністративні органи і власті на території Західноукраїнської Народної Республіки “підлягають Державному Секретаріату”, який є найвищим органом виконавчої влади держави. На місцях вводилися посади державних повітових комісарів, які здійснювали “заряджання урядам”, дозволяли або забороняли носити зброю цивільним особам, контролювали справоведення державних установ, призначали (до часу проведення виборів) сільських і містечкових комісарів (такі комісари призначалися там, де усувалися антиукраїнські старі комісари, лояльні ж – затверджувалися).

Перебравши в свої руки основні державні установи, українці розпочали формування системи виконавчої влади на національній основі. Не створюючи принципово нових управлінських структур, вони відновили функціонування існуючих при австрійському режимі місцевих виконавчих органів. Керівниками повітової адміністрації стали новопризначені українські комісари. Посада повітового комісара замінювала начальника місцевої адміністрації – повітового старосту, який при колишній австрійській владі підпорядковувався галицькому наміснику.

Як правило, в перші дні повстання посада повітового комісара доручалась комусь із членів підготовчого комітету чи лідерів місцевої інтелігенції⁴¹⁹. Проте згідно з інструкцією, повітові комісари мали бути обрані делегатами (відпоручниками) громад і затверджені УНРадою у Львові. Відпоручників громад мали обирати їх мешканці на основі загального і рівного права

голосування особами віком від 20 років. Селам з населенням більшим від 3000 мешканців надавалось право делегувати на кожних наступних 2000 осіб на одного відпоручника більше⁴²⁰. З перших днів комісаріати підпорядковувались та звітували львівській делегації УНРади. З утворенням Державного секретаріату комісаріати увійшли в підпорядкування центральному виконавчому органу ЗУНР.

Згідно ж з Законом “Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки” повітовий комісар затверджував обрані кандидатури сільських і міських комісарів. Йому належало право розпуску “прибічних” рад і призначення нових виборів до них. Крім цього повітові комісари повинні були: 1) оберігати інтереси української державності та протидіяти будь-яким спробам завдати їй шкоду; 2) приймати присягу від службовців повітових служб; 3) приймати рішення у випадку відмови австрійських службовців від виконання своїх обов’язків; 4) затверджувати розпорядження повітових властей; 5) давати дозвіл на носіння зброї цивільному населенню; 6) здійснювати нагляд за діловодством усіх державних органів і службових осіб у повіті. Закон регламентував також порядок виборів, структуру та функції “прибічних” національних рад. Передбачалося збереження старих кадрів службовців, особливо суспільно необхідних служб (комунальних, зв’язку, залізниць тощо). В законі зазначалося, що всі службовці, які дадуть письмове зобов’язання чесно служити Українській державі, залишаються працювати на своїх місцях. Повітового комісара призначав та звільняв державний секретар внутрішніх справ. Повітові військові коменданти та коменданти жандармерії підлягали повітовим комісарам виключно в питаннях громадської безпеки. Разом з тим закон вилучав з компетенції комісарів керівництво судами, поштою, телеграфом, залізницею, соляними копальнями та доменами, дозволяючи втручатися в справи цих інституцій лише у надзвичайних випадках⁴²¹.

16 листопада, на виконання Закону “Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки” і з метою його конкретизації було видано розпорядження Державного секретаріату “Про державну адміністрацію” (“Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки”)⁴²². В ньому вказувалося, що всі державні службовці колишньої австро-угорської держави, які складають письмову обіцянку чесно

служити Західноукраїнській Народній Республіці залишаються на своїх місцях. Всі органи виконавчої влади на місцях підлягають Державному секретаріатові і відповідним – галузевим секретарствам. Керівним органом державної адміністрації в повіті є державний повітовий комісар, “якого іменує і усуває Державний Секретар внутрішніх справ”⁴²³. Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон встановлював, що у повіті адміністративна влада належить повітовому комісару, який призначався державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, в яких приймало участь населення повіту, утворювалася т.зв. повітова національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів призначав держсекретар внутрішніх справ, а у містечках і селах (містечкових і сільських громадах) громадських комісарів призначали повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли т. зв. “прибічні ради”, які обиралися населенням. Закон докладно врегулював компетенцію місцевих органів влади і управління, які у всій своїй діяльності підпорядковувалися урядові. Тимчасово, через відсутність нових законів, залишалось чинним австрійське законодавство. Усі попередні службовці державного апарату, пошт, залізниці і т. д., незалежно від національності, могли залишатися на державній службі й надалі, якщо вони склали письмове зобов’язання чесно служити Українській державі.

У повіті представником і основним органом державної адміністрації є “український державний повітовий комісар”. Повітових комісарів призначає і звільняє державний секретар внутрішніх справ (§5). Їх основним правом і обов’язком є “берегти інтереси української державності і протидіяти всяким способам, скерованим проти неї”. Повітові комісари призначали у селах і містечках громадських комісарів, якщо такі ще не були обрані населенням. Вони також мали право оголосити розпущеними місцеві “прибічні громадські ради”, призначати до них нові вибори (§10).

Повноваження і обов’язки таких комісарів були 1 грудня 1918 р. ретельно зазначені в окремому “Обіжнику Ради державних секретарів до державних повітових комісарів про їх обов’язки та права”, в якому, зокрема, зазначалося, що державний повітовий комісар “є найвищим органом української власті на повіті і як такий він покликаний в першій мірі стояти на сторожі обов’язуючих законів, примінювати їх

точно і справедливо супроти всіх горожан держави без виїмку народності, віроісповідання і стану”⁴²⁴. Одним з найголовніших обов’язків його було збереження у відповідному повіті ладу, спокою, безпеки життя та майна громадян. Державний повітовий комісар керував справами цивільної адміністрації повіту, а також тими справами, що не підпадали під юрисдикцію й розпорядження військової влади, проте обидві влади (цивільна та повітова) мали спільними співдіями забезпечувати в повіті лад та публічну безпеку. З цією метою державний, а також для виконання своїх розпоряджень, повітовий комісар (як найвищий орган цивільного адміністрації) мав право звертатися за допомогою війська, при чому місцевий військовий комендант був зобов’язаний надати йому таку допомогу.

Першочергово державний повітовий комісар мусів організувати ретельну військову мобілізацію (“військову бранку”) чоловіків 1901 року народження, а комісари прикордонних східних повітів (в яких раніше австрійська влада не набирали рекрутів та ополченців) – чоловіків, народжених у 1883–1901 роках. З цією метою державними повітовими комісарами, в порозумінні з військовою командою, закладалася “асетерункова комісія”, яка при потребі й мала здійснити мобілізацію всіх переписаних чоловіків української національності в кожній громаді. У випадку неможливості створити належний склад зазначеної комісії державний повітовий комісар повинен був звернутися по її особове доповнення до окружної військової команди. Комісар мав також пропильнувати, аби усі чоловіки 1883–1901 рр. народження, які до цього часу вже перебували на службі в австро-угорській армії, негайно зголосилися до українського війська.

Державний повітовий комісар також повинен був дбати, аби всі повітові державні уряди функціонували належним чином й у відповідності до державних інтересів. Тих урядників (державних службовців), що відмовлялися від складання обітниць (заприсяження) на вірність ЗУНР та збереження її інтересів, державний повітовий комісар мав звільнити зі служби та “замкнути їм службові побори”. Тих же функціонерів, які своєю діяльністю завдавали шкоду державі, державні повітові комісари мали відстороняти від урядування і доповісти про цей факт у Державний секретаріат (з доданням відповідних звітів про причини такого рішення). Обітницю у повітових суддів

мали приймати не державні комісари, а президенти окружних судів, але при цьому саме на повітових державних комісарів покладалося завдання налагодити правильну діяльність карних судів, щоби в краю не ширилися злочини і анархія.

Крім цього, кожного місяця державні комісари мали подавати урядові ЗУНР зведення доходів і видатків свого повіту, а також вжити заходів, аби виявляти касові лишки (“надвижку”) і переправляти її до Державного секретаріату на покриття видатків центральної управи (для полегшення процедури збору податків на користь центрального управління у відповідному Обіжникові Краєвої дирекції скарбу від 13 листопада 1918 р. було розміщено “Інструкцію про стягнення залеглих податків та зплату воєнних причинків”).

Державні повітові комісари також інвентаризували все повітове державне майно, в тому числі й майно, залишене австро-угорським військом, і здійснювали оцінку його вартості. Інвентаризовувалося й оцінювалось також майно усіляких колишніх державних і краєвих фундацій, державних лісів, салін, нафтових копалень та будівельних експозитур. Крім звітів про вищезазначені інвентаризації та зведень оціночної вартості майна, державні повітові комісари повинні були до 15 грудня 1918 р. подати урядові також і пропозиції про його евентуальне використання.

З метою рівномірного забезпечення кожного повіту нафтою та сіллю, кожний повітовий державний комісар мав подавати до Державного секретаріату обсяг місячних потреб нафти та солі, а уряд, відповідно до цього подання, задовольняти потреби дотичного повіту.

Державний повітовий комісар мав також дбати й про збереження народного здоров'я, а відтак докладати всіх зусиль, аби в кожному повіті була належна кількість лікарів. Про стан медичного обслуговування та здоров'я населення повіту державний комісар щомісячно доповідав урядові держави.

Про результати своєї діяльності, а також про політичне становище і про адміністрацію в повіті, державний повітовий комісар повинен був кожного десятого числа кожного місяця надсилати спеціальними посланцями або поштою точні звіти до Державного секретаріату ЗУНР⁴²⁵.

Більшість повітових комісарів були обрані на місцях, лише в кількох повітах комісара призначила центральна влада

ЗУНР⁴²⁶. Зокрема для зміцнення виконавчої влади в стратегічно важливому Дрогобицькому повіті 12 листопада 1918 р. туди був призначений комісаром один із лідерів УНДП Антін Горбачевський. Івана Макуха львівська делегація УНРади призначила повітовим комісаром Товмача⁴²⁷. Затвердження повітових комісарів продовжувалось до кінця 1918 р.⁴²⁸ Очолили повітові комісаріати відомі в Галичині громадсько-політичні діячі, серед них колишні послы до Державної Ради у Відні та Галицького Союму у Львові, діячі УНДП та УРП, члени УНРади, серед них: Лев Бачинський (Станіславів), Степан Витвицький (Львів), Северин Данилович (Долина), Теофіль Окуневський (Городенка), Михайло Король (Жовква), Андрій Чайковський (Самбір) та ін. Повітові комісари ЗУНР–ЗО УНР у 1918–1919 рр. нерідко змінювались. Наприклад, протягом листопада–грудня 1918 р. посаду комісара Рава-Руського повіту займали по чергово три особи⁴²⁹. У практиці ЗУНР використовувались й інші форми адміністрування. Стрийським і суміжними повітами в першій половині листопада 1918 р. керував колишній посол до австрійської Державної Ради Володимир Сінгалевич. Наділений повноваженнями від львівської делегації УНРади та іменований “диктатором Стрийщини”⁴³⁰, він утворив Директоріат, до якого входили він й обрані Остап Весоловський та Остап Нижанковський. Директоріат займався організацією української влади та призначав начальників державних установ у даному регіоні⁴³¹.

Крім створення виконавчих структур влади, в повітових центрах ЗУНР у листопаді–грудні 1918 р. розпочався процес формування і представницьких органів – Повітових УНРад. За своїми функціями вони повинні були замінити повітові ради, що діяли при австрійському режимі (повітова рада складалася з 26 осіб, обраних за куріальною системою. На чолі ради стояв маршалок та виконавчий орган – Виділ, складений з осіб, яких обирала рада)⁴³². Центральні органи ЗУНР на початках правління не ставили питання про творення Повітових УНРад як органів самоврядування. Львівська делегація УНРади визначила компетенцію прибічних Рад лише як дорадчих і виконавчих органів для повітових комісарів⁴³³. Державний секретаріат внутрішніх справ, у віданні якого опинилась організація влади на місцях, також вважав, що в умовах революції першочерговим питанням є зміцнення виконавчої вертикалі. Прибійні Ради з

дорадчими функціями, які підпорядкувались повітовому комісару були дійсно створені в окремих повітах⁴³⁴, але за відсутності зв'язку зі Львовом процес творення місцевих органів влади часто відбувався самодіяльно. С.Стебельський згадував, що у перші місяці 1919 р. “деякі інституції, як повітові Національні Ради, Харчеві Союзи і тп. не мають з'ясованої і постійної правної форми – їх характер є більше автономічний”⁴³⁵.

У різних місцевостях утворювались відмінні за організаційною формою Повітові УНРади (прибічні Ради, Повітові Комітети УНРади). Спочатку їх основу творили місцеві Народні Комітети УНДП, гуртки лідерів національно-просвітніх товариств з числа місцевої інтелігенції, службовців та духовенства. Протягом листопада-грудня 1918 р. у процесі реорганізації Рад у постійно діючі органи місцевого самоврядування вони доповнювались і розширювались на міжпартійній основі із залученням широких верств місцевого населення. Врешті-решт повітові УНРади поступово набували статусу органу місцевого самоврядування, з часто вирішальним голосом у політико-адміністративних питаннях⁴³⁶, проте діяли повітові УНРади не в усіх місцевостях⁴³⁷. В травні 1919 р. урядом було підготовлено Закон “Про повітові народні (трудові) ради”, через які, як зазначав І.Макух на окружному вічі в Коломиї, “в повіті населення буде рішати та контролювати урядників”⁴³⁸. До компетенції цих повітових народних рад мали належати такі справи: господарські (технічні, відбудова краю, доріг, регуляції), громадські, санітарні, шкільні (і позашкільна освіта), опіка над жертвами війни (сиротами, інвалідами) і харчові справи.

Паралельно з організацією цивільних органів адміністрації в повітових центрах створювались військові органи – міські комендатури, повітові, окружні та обласні Військові Команди. Загалом цивільна і військова українська влада на місцях намагались співпрацювати і координувати свої зусилля⁴³⁹.

Перед захоплення польськими військами Львова (22 листопада) Рада державних секретарів та частина членів УНРади 21 листопада 1918 р. залишили місто і виїхали до Тернополя. Захищати інтереси українського населення у Львові було уповноважено членів УНРади Л.Ганкевича, В.Охримовича та С.Томашівського.

Наприкінці листопада – на початку грудня 1918 р. у Галичині було проведено додаткові вибори від громадських організацій

повітів і великих міст (національні меншини з свого права представництва в УНРаді не скористалися).

Від 21 листопада 1918 р. до 2 січня 1919 р. уряд ЗУНР перебував у Тернополі. Урядові установи розташовувалися в українській гімназії по вул.Костюшка (тепер вул.Камінна, будинок не зберігся), в польській гімназії по вулиці Конарського (тепер вул.М.Грушевського), а також у магістраті (будинок не зберігся) та в готелі “Подільський” (нині готель “Україна”)⁴⁴⁰. 2 січня 1919 р. влада ЗУНР переїхала до Станиславова. В 1919 р. УНРада продовжила свої засідання у м.Станіславові (тепер Івано-Франківськ), де відбулися три сесії (2–4 січня, 4–15 лютого та 25 березня – 15 квітня 1919 р.). Доповнена представниками від повітів та міст, УНРада номінально мала складатися з близько 150 членів. Але в сесіях брали участь близько 130 делегатів – частина депутатів постійно перебувала у Відні та в дипломатичних відрядженнях, інші залишилися у захоплених польськими і румунськими військами землях (частина з них була інтернована). УНРада, на відміну від наддніпрянської Центральної Ради, не була соціалістично спрямована. Більшість в ній (майже дві третина) склали націонал-демократи, радикали та соціал-демократи. Інші члени були або безпартійними, або належали до дрібних партійних груп як, наприклад, селянсько-радикальна група (фракція) К.Трильовського, що відкололася від радикалів.

За соціальною ознакою в парламенті ЗУНР переважали середні й заможні селяни, світська інтелігенція та духовенство. Національні меншини відмовилися брати участь в УНРаді, а відтак вона мала суто український характер і спрямування. 2–4 січня 1919 р. було створено 9 комісій УНРади: земельна, військова, законодавча, технічної відбудови, фінансова, шкільна, закордонних справ, суспільної опіки, комунікацій; 15 лютого 1919 р. – адміністративна.

4 січня 1919 р. було прийнято декілька конституційних актів, що регламентували її компетенцію, організацію та діяльність, а саме: про Виділ УНРади; доповнюючий Статут; про спосіб оголошення законів та розпоряджень; про недоторканність членів УНРади. Зокрема було прийнято закон про утворення Президії УНРади у складі голови (президента) Ради і 4-х його заступників. Згідно з Законом від 4 січня 1919 р. Національна Рада обрала свою Президію. Президія складалася з Президента

республіки (Є. Петрушевич) і 4 його заступників (Л.Бачинський, С.Вітик, О.Попович, А.Шмигельський). Секретарями стали С.Витвицький і О.Устіянович, а заступником секретаря – С.Сілецький.

Того ж дня, 4 січня 1919 р., було утворено важливий державний орган – Виділ Української Національної Ради (комітет) з 10 членів на чолі з президентом, повноваження якого регулював окремий закон. Виділ мав дорадчий характер при президенті Євгенові Петрушевичу. За партійним складом до нього увійшло 6 представників УНДП, 2 соціал-демократи та 2 радикали, а саме: Євген Петрушевич (президент), Л.Бачинський (УРП), С.Вітик (УСДП), А. Горбачевський (УНДП), Г. Дувіряк (УРП), М. Новаковський (б/п), Т.Окуневський (УНДП), О.Попович (УНДП), А.Шмигельський (УРП), С.Юрик (УНДП)⁴⁴¹. В його компетенцію входило призначення членів уряду, керівників вищих і військових установ, здійснення права помилування, публікація державних законів⁴⁴². Виділ репрезентував державу у зовнішніх відносинах, призначав членів уряду, приймав їх відставку, підписував і публікував закони тощо (фактично виконував функції колегіального глави держави). Виділ мав діяти під час функціонування УНРади, до обрання нового парламенту. Рішення Виділу приймалися більшістю голосів, а у випадку їх рівності переважав голос президента.

4 лютого 1919 р. Виділ Української Національної Ради призначив новий уряд республіки, який очолив націонал-демократ С. Голубович, що водночас став і секретарем фінансів, торгівлі і промислу. Решта посад було поділено таким чином: державний секретар закордонних справ – В.Панейко, якого згодом замінив Л.Цегельський, а потім М.Лозинський (всі націонал-демократи), держсекретар внутрішніх справ – І.Макух (радикал), держсекретар військових справ – Д.Вітовський (радикал), якого після загибелі заступив В.Курманович (безпартійний), держсекретар судівництва – О.Бурачинський (націонал-демократ), держсекретар земельних справ – М.Мартинець, держсекретар освіти і віросповідань – А.Артемович, держсекретар шляхів, пошти і телеграфу – І.Мирон, держсекретар громадських робіт – М.Казаневич (всі безпартійні). Як відзначав М. Лозинський “політично сей кабінет [міністрів], треба схарактеризувати як коаліцію національних демократів і радикалів при співучасті фахівців”⁴⁴³.

Т.Окуневський (референт законодавчої комісії) характеризував вищу владну структуру ЗУНР таким чином: “Законодавча влада в руках [Української Національної] Ради, виконуюча влада в руках правительства”, а Виділу УНРади були надані “суверенні права”, а саме: “іменування та призначення демісії державного секретаріату, амністія і аболіція, провірювання і проголошення законів та репрезентація на вні”⁴⁴⁴.

Місцевими органами влади були повітові Національні Ради, що склалися з представників авторитетних службовців, селян, священиків. Наприклад, у Бучацькому повітовому комітеті (виконавчий орган ради), який налічував 15 чоловік, було 9 селян, 4 священики, 2 адвокати⁴⁴⁵.

Державний секретаріат складався з представників націонал-демократичної (перейменованої в березні 1919 р. трудову), радикальної і соціал-демократичної партій⁴⁴⁶. Очолив уряд спочатку К.Левицький, а потім С.Голубович. Державний секретаріат мав 14 державних секретарів: внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, віросповідань, освіти, військових справ, земельних справ, торгівлі і промисловості, публічних робіт, праці і суспільної опіки, суспільного здоров'я, шляхів, пошти і телеграфу. Крім цього, до складу Державного секретаріату входив голова або заступник Українського харчового уряду (управління), який був створений Національною Радою 29 жовтня 1918 року. За розпорядженням УХУ в повітах були створені повітові харчові управи. Однак вже через декілька днів кількість державних секретарів було зменшено: секретарства освіти і віросповідань об'єднано, також шляхів, пошти і телеграфу, ліквідовано секретарство суспільної опіки і праці та суспільного здоров'я⁴⁴⁷. Після цих змін у складі уряду залишилося 10 державних секретарів.

Отже, з плином часу зазнав змін (персональних і структурних) виконавчо-розпорядчий орган держави – Державний секретаріат. Як зазначалося вже вище, спочатку Державний секретаріат складався з голови (президента) і 14 Державних секретарів, які очолювали галузеві секретарства. Однак вже в кінці листопада в силу ряду обставин (деякі секретарі подали у відставку, інші не приступили до праці взагалі) число секретарств було скорочено. Зокрема, об'єднано секретарства освіти і віросповідання, шляхів, пошт та телеграфу, ліквідовано секретарства суспільної опіки і праці та суспільного здоров'я. Замість цих двох останніх у складі

Державного секретарства внутрішніх справ створено відповідні відділи. Вони очолювались товаришами (заступниками) секретаря. До складу цього ж секретарства був включений як окремих відділ харчовий уряд. Таким чином, у складі уряду залишилось 10 секретарств. Слід відзначити, що ще в кінці листопада 1918 р. Українська Національна Рада вирішила утворити у складі уряду нові секретарства: польське, єврейське і німецьке, щоб, як зазначалось, зберегти національні права цих націй в Українській державі. Проте ця пропозиція Української Національної Ради залишилась нереалізованою: ні поляки, ні євреї, ні німці не побажали створити свої секретарства, виділити до них своїх представників.

Правові засади законодавчого процесу в ЗУНР було закріплено “Законом про спосіб оповіщення законів і розпорядків” від 4 січня 1919 р.⁴⁴⁸. Закони підлягали публікації у “Віснику законів і розпорядків” за підписом Президента Ради і одного з членів Виділу, а розпорядки за підписом відповідного секретаря. Набирали чинності ці правові акти на восьмий день з дня видання (дата видання повинна стояти на кожному з актів). Однак він не містив детальної регламентації законодавчого процесу, а регулював лише його окремі аспекти (що було характерно і для УНР періоду Директорії).

Слід також згадати ще один закон від 4 січня – “Про незайманість членів Української Національної Ради”⁴⁴⁹. У ньому сказано: “Членів Української Національної Ради не можна без її згоди ув’язнити ані потягати судово до відповідальності, хіба що приловиться його на гарячій вчинку”. У такому випадку суд повинен негайно повідомляти про затримання посла Українську Національну Раду і коли вона не дасть дозволу на затримання, то його слід негайно звільнити. Члени Української Національної Ради, говорилось в законі, не можуть бути притягнуті до відповідальності за те чи інше голосування у Раді і виконують свої обов’язки незалежно від яких-небудь інструкцій виборців.

Для управління повітами на основі тимчасового закону про адміністрацію ЗУНР від 16 листопада 1918 р.⁴⁵⁰ призначалися державним секретарем внутрішніх справ повітові комісари переважно з числа колишніх австрійських державних службовців, учителів, священників. Так, у Самбірському повіті комісаром став відомий західноукраїнський письменник, адвокат А.Чай-

ковський, у Дрогобицькому – громадський діяч, один із засновників української соціал-демократичної партії Галичини С.Вітик, у Кам'яно-Струмилівському – суддя Р. Петрушевич (молодший брат президента ЗУНР), у Долинському – один із засновників української радикальної партії, адвокат С.Данилович, у Стрийському – відомий український композитор і диригент О.Нижанківський, у Сколівському – колишній службовець староства І.Корженьовський, у Щирецькому – директор школи В.Малицький, у Тернопільському повіті – суддя У.Сальвицький, у Стоянові – селянин У.Заремба. Повітові комісари, в свою чергу, допомагали в організації виборів міських, сільських і містечкових комісарів. У деяких місцевостях населення ставилось до цих подій байдуже, особливо у польських і москвофільських.

Продовжувала детальніше регламентуватися компетенція і вдосконалюватися система органів місцевої влади і адміністрації. Вся повнота цивільної влади і управління у повітах далі належала повітовим комісарам. Вони не мали права, однак, втручатися у військові справи, судочинство, справи залізниць, пошт, телеграфу, які були суворо централізованими і підлягали відповідним урядовим органам. В усіх інших питаннях закон Української Національної Ради від 16 листопада 1918 р. надавав їм широку, по суті надзвичайну владу. Саме тому з старого, австрійського апарату повітової влади (старост) – повітовими комісарами не був обраний чи затверджений ніхто. Коли державні відносини на території Західноукраїнської Народної Республіки стали більш врегульованими, стабільними – почала зменшуватись і надзвичайна влада повітових комісарів. Вони стали більш контрольовані і відповідальні перед конкретними Державними секретарствами і урядом вцілому; їх стали регулярно викликати в столицю для звітності.

Дорадчим органом при повітових комісарах були повітові національні ради, які вже в перші дні встановлення української влади згідно із вказівкою Української Національної Ради почали вибиратись населенням повітів (як правило, делегатами від сільських і міських громад, товариств та різних організацій), їх правове становище спочатку не було однаковим і врегульованим з правової точки зору. Були повіти, де ці ради мали голос чисто дорадчий, але були й такі, де їхній голос був вирішальним, контрольним, де повітові комісари без їх схвалення не вирішували жодних важливих справ. Таке нечітке становище було

ненормальним і Українська Національна Рада це розуміла. Щоб у системі місцевих, зокрема повітових, органів влади і управління навести порядок, вирішено взяти за приклад Велику Україну. Тому Державний секретаріат спільно з відповідними комісіями Української Національної Ради на пропозицію соціал-демократичної фракції приступили до опрацювання закону про повітові трудові ради, через які селянству і робітникам було б забезпечено вирішальний голос у повітовому управлінні та створено правову основу для контролю діяльності повітових комісарів. Ці ради мали б обиратися всім населенням повіту прямим голосуванням⁴⁵¹. Однак, з приводу змін у військовій ситуації цей законопроект, як і багато інших, не був винесений на обговорення парламенту.

По селах і містах представниками влади продовжували залишатися громадські і міські комісари та “прибічні” ради, яких обирало населення. Для громадських і міських комісарів вищою інстанцією були повітові комісари, а для останніх – Державне секретарство внутрішніх справ. Воно мало свою президію, яка складалася з голови (державного секретаря) та голів усіх відділів, які входили до складу секретарства: особового, публічного здоров’я, праці і суспільної опіки, харчового управління, санітарного, інтернованих, публічної безпеки та ін.

Для забезпечення внутрішнього порядку на місці розпушеної колишньої австрійської жандармерії, в якій в основному служили поляки, частково австрійці і в незначній кількості українці, була утворена українська жандармерія. Оскільки жандармерія в Австрії на відміну від Росії не була політичною, а загальною поліцією, замість неї місцеві комісари з перших днів існування ЗУНР формували так звану народну міліцію. Часто вона обиралася на зборах чи вічах. Але це було місцевою самодіяльністю, а державі потрібні були чітко організовані і дисципліновані органи охорони публічного порядку. Тому вже 6 листопада 1918 року Національна Рада прийняла рішення про створення Корпусу української державної жандармерії⁴⁵². Її очолювала команда державної жандармерії на чолі з головним комендантом (спочатку Л.Індишевський, а з лютого 1919 року – О.Красіцький). Структурно команда жандармерії мали такий поділ:

- а) команда Української державної жандармерії;

б) експонований офіцер Української державної жандармерії;

в) виділ української державної жандармерії;

г) повітова команда Української державної жандармерії;

г) станиця Української державної жандармерії.

Урядовою мовою була українська.

У повітах створювалися команди жандармерії, які очолювалися повітовими командирами (комендантами). Останнім підлягали сільські і міські станиці жандармерії. Окремо для жандармів зауважувалося: “З населенем треба поводити ся як найкраще щоби не давати причин до негодовань і заворушень. На большевицький рух звертати пильну увагу, а про всі прояви його, повідомляти нечаяно команду”⁴⁵³.

Як зазначалося в Наказі №2 Начальної команди Української державної жандармерії, повітовим комендантом міг бути призначений “бувший повітовий командант, о скілько він є Українцем або Німцем”⁴⁵⁴, а у випадку відсутності таких – найближчий старший за рангом українець або німець, “о скільки вони прихильні нашій справі та проти них повітова Українська Національна Рада нічогоб не мала”⁴⁵⁵. Було встановлено й заплатню для жовнірів жандармерії (щоденно):

– стрілець – 50 сотників (заслуження) і 1 крону (воєнний додаток),

– старший стрілець – 70 сот. (заслуження) і 1 кр. 30 сот. (воєнний додаток),

– вістун – 1 кр. (заслуження) і 2 кр. (воєнний додаток),

– десятник – 1 кр. 20 сот. (заслуження) і 2 кр. 80 сот. (воєнний додаток),

– старший десятник – 2 кр. (заслуження) і 4 кр. (воєнний додаток),

– булавний десятник – 2 кр. 50 сот. (заслуження) і 4 кр. 50 сот. (воєнний додаток).

• Для офіцерів жандармерії:

– хорунжий – 200 крон (місячно) і 5 кр. (бойовий додаток денно), 40 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 20 кр. (для II класи),

– четар – 250 крон (місячно) і 6 кр. (бойовий додаток денно), 80 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 40 кр. (для II класи),

– поручник – 300 крон (місячно) і 7 кр. (бойовий додаток

денно), 160 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 80 кр. (для II класи),

– сотник – 350 крон (місячно) і 10 кр. (бойовий додаток денно), 40 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 20 кр. (для II класи).

Усі жандарми отримували харчові пайки, а у разі відмови від них – 5 крон 20 сотників щоденно. Крім того існував також жандармський додаток для офіцерів, а саме для: булавного офіцера – 100 кр., сотника – 80 кр., поручника і четаря – по 50 кр., хорунжого – 20 крон⁴⁵⁶.

Жандарми отримували не лише заплатню, але й подорожні кошти (на день): булавний офіцер – 40 крон, офіцер – 25 крон, повітовий вахмістер – 6 крон. З військових магазинів виділялося харчування (на одного чоловіка): сніданок – 1 пайка консервової каші; обід – 300 гр. м'яса, 1 кг. бараболі або відповідних сурогатів (200 гр. круп, гороху, фасолі, 300 гр. капусти), 30 гр. солі, 25 гр. [?], 5 гр. цибулі або чоснику, 2 мл. оцту і 20 гр. борошна; вечеря – 500 гр. бараболі або 100 гр. круп, гороху, фасолі та 150 гр. капусти. До цього щоденно додавалося 500 гр. хліба або 300 гр. сухарів. Для прокорму коней виділялося на день: 3 кг. вівса, 5 кг. сіна, 1 кг. соломи⁴⁵⁷.

14 листопада 1918 р. товариш державного секретаря внутрішніх справ Перфецький своїм наказом оголосив Рескрипт Державного секретаріату внутрішніх справ (№8), в якому наказувалося всім українським повітовим комісарам і всім іншим політичним властям ЗУНР “дати негайно повну поміч Команді української Жандармерії в зорганізованню публічної служби безпеченства. Всім зарядженням Команданта української державної жандармерії *безуслівно* підчинитись”⁴⁵⁸. Подібний наказ всім українським військовим командам того ж дня видав й державний секретар військових справ Д. Вітовський⁴⁵⁹. Загалом Українська державна жандармерія мала 23 відділи, а саме в містах краєвої дислокації: Львів, Перемишль, Ярослав, Сянок, Самбір, Сокаль, Рава Руська, Городок, Дрогобич, Тернопіль, Теревовля, Чортків, Бучач, Броди, Золочів, Бережани, Стрий, Калуш, Станіславів, Городисько, Коломия, Чернівці, Сторожинець⁴⁶⁰. На місцях продовжувала діяти і народна міліція. Вона формувалася на громадських засадах шляхом виборів. На літо 1919 року до Корпусу української державної жандармерії входило близько 1 тисячі жандармів, 4 тисячі стажистів, 30 офіцерів. До органів

охорони громадського порядку входило також близько 3 тисяч народних міліціонерів.

В основу судово-прокурорської системи була взята також попередня, австрійська. Судовими органами ЗУНР були повітові суди, окружні суди та вищий суд. У законі “Про тимчасову організацію судів і судової влади” було вказано, що як найвища інстанція має бути утворений окремим законом Найвищий суд у Львові. Розпорядженням Державного секретарства юстиції на території ЗУНР утворено 12 судових округів, які поділялися на 130 судових повітів: 1) Бережанський (9 судових повітів), 2) Буковинський (9 судових повітів), 3) Золочівський (11 судових повітів), 4) Коломийський (11 судових повітів), 5) Львівський (17 судових повітів), 6) Перемишлянський (10 судових повітів), 7) Самбірський (10 судових повітів), 8) Станіславський (10 судових повітів), 9) Стрийський (9 судових повітів), 10) Сяноцький (14 судових повітів), 11) Тернопільський (8 судових повітів), 12) Чортківський (8 судових повітів)⁴⁶¹.

Національний склад населення по судових округах ЗО УНР був таким:

- у Бережанському було українців – 66%, поляків – 23%, євреїв – 10 % (всього 418.538 чол.);

- Золочівському – 63,7%, 28,5%, 12,8% (472.787 чол.);
- Коломийському – 79,2 %, 8,6%, 12% (438.188 чол.);
- Самбірському – 70,8%, 16%, 13,3% (470.775 чол.);
- Стрийському – 75,7%, 13,9%, 10,8% (364.973 чол.);
- Станіславському – 70,8%, 17%, 12,7% (669.976 чол.);
- Перемишлянському – 60,5%, 28%, 10,7% (445.689 чол.);
- Тернопільському – 54%, 34,3%, 11,7% (364.355 чол.);
- Чортківському – 65%, 23,3%, 11,7% (385.950 чол.);
- Львівському – 58,6%, 26,3%, 15% (904.724 чол.);
- Буковинському – 68,3%, 18,1%, 15,6% (411.500 чол.);
- Сянік, Лемківщина – 55%, 30%, 15% (269.697. чол.).

Загалом: 5.745.420 чол., з них українців – 70,14%, поляків – 17,36%, євреїв – 12,5%⁴⁶². Відповідно до цих даних до окружних судів належало обрати суддів з розрахунку – 1 мандат від 40 тис. населення.

Прийнятий 21 листопада 1918 р. закон “Про тимчасову організацію судів і судової влади” підкреслював, що “всі суди, які знаходяться на території,... вишого суду краюєвого у Львові стають судами Західно-Української Народної Республіки і є зобов’язані

виконувати далі спорове, і карне судівництво”. Компетенція колишнього австрійського міністерства юстиції переходила до Секретарства юстиції ЗУНР. Воно призначатиме судовий апарат судів. Самих суддів призначатиме Державний секретаріат за пропозицією Секретарства юстиції. Колишній австрійський повітовий суд буде називатися “Повітовий суд Західно-Української Народної Республіки”; колишній окружний суд – “Окружним судом Західно-Української Народної Республіки”. Австрійські крайові суди у Львові і Чернівцях ліквідувалися, їх компетенція переходила до окружного суду ЗУНР. “Закони і розпорядки, – писалося в Законі, – на підставі яких в бувшій австрійській державі виконувалося судівництво, оскільки вони не противляться державності українській залишалися поки-що у силі”, і на їх підставі мало тимчасово здійснюватись судочинство. Так само “всі закони і розпорядки, які мали на цілі охорону прав і інтересів бувшої австрійської держави, її армії та її органів, ...мають відтепер аналогічно примінюватись для охорони прав і інтересів Західноукраїнської Народної Республіки, її армії та її органів”. З дня оголошення цього закону суди повинні були виносити вироки і рішення тільки від імені ЗУНР⁴⁶³. Хоч серед колишніх австрійських суддів у Галичині, яких можна було використати новою владою, було немало українців, відчувався брак суддівських кадрів. Напередодні першої світової війни в Галичині з 1150 суддів 367 були українцями⁴⁶⁴. Тому Національна Рада 11 лютого 1919 року прийняла закон “Про скорочення підготовляючої судівської служби”, який скорочував строк стажування кандидатів на посади суддів з трьох до двох років⁴⁶⁵.

Разом з тим сільськими судьями присяжних могли стати лише чоловіки віком від 30 до 60 років, які вміли читати й писати, були уроженцями Галичини або інших країв колишньої Австро-Угорщини, але при цьому мешкали в даній місцині щонайменше рік і які сплачували 20 крон сталого податку чи були “адвокатами, нотарями, професорами і учителями в висших і середніх школах, або мають титул доктора”⁴⁶⁶.

Слід, разом з тим зазначити, що в умовах війни в повітах місцеві комісари часто перевищували свої повноваження щодо роботи суддів, зокрема встановлювалися для суддів години праці тощо. Державне секретарство внутрішніх справ реагувало на такі випадки різко і швидко. Аби упередити подібні владні

перегини, держсекретар внутрішніх справ І.Макух своїми обіжниками (як, наприклад, від 12 лютого 1919 р.) застерігав усіх державних комісарів, що вони не лише переступають межі своєї компетенції, а й “нарушають в сей спосіб признану в цілім культурнім світі як одну з основ свободних, правових держав, засаду повної незалежності судейської”, а відтак попереджав представників адміністративної влади, “що на будуче всякий їх крок, який в сім напрямі буде переступленнем їх компетенції, порушенням засади незалежності судейської, або що гірше понижуванням інституції самої, потягне за собою строгу відвічальність в дисциплінарній дорозі”⁴⁶⁷.

На підставі вищеназваних законів Державне секретарство юстиції 20 лютого видало також розпорядження про проведення т. зв. “судових іспитів”, які повинні були складати кандидати на суддівські посади (крім вже працюючих суддів)⁴⁶⁸. Отже, для прийняття цих іспитів (після проходження кандидатом стажування) створювались спеціальні комісії на чолі з головами (президентами) окружних судів. Членів цих комісій призначало Державне секретарство юстиції на пропозицію голів комісій. Членами комісій рекомендувалося йменувати професорів правничого (юридичного) факультету з предметів: цивільне право, торговельне і вексельне право, цивільний процес, карне право і карний процес, а також практиків – суддів і адвокатів. Іспитові комісії створювались при окружних судах. Кожна з них повинна складатися з 5-ти чоловік, з яких щонайменше двоє повинні “належати до судейського стану”, а один до “адвокатського стану”. Судові іспити були безкоштовні, членам комісій теж нічого не платилося, крім коштів на відрядження. “Судейський іспит” складався з 2-х частин – усного та письмового. У вказаному вище розпорядженні детально регламентується їх проведення, критерії оцінок тощо. У лютому Державним секретарством юстиції було також розмежовано компетенцію повітових та окружних судів в цивільному судочинстві⁴⁶⁹. Ці суди, очевидно, повинні були розглядати тільки цивільні справи. Бо для розгляду кримінальних справ згідно із законом Української Національної Ради від 11 лютого 1919 р. мали бути створені в повітах трибунали 1-ї інстанції⁴⁷⁰. Суддів цих трибуналів призначало Державне секретарство юстиції, затверджувала Українська Національна Рада або її

Виділ. Ними могли бути лише юристи з титулами “радники суду” і “радники Вишого суду”. Трибунали 1-ї інстанції діяли у складі: 1) одноособового судді, якщо покарання за вчинене правопорушення не перевищувало 1 року в’язниці або грошова кара – незалежно від розміру; 2) у всіх інших випадках трибунал діяв у складі 3-х суддів. Діяльність суду присяжних з огляду на воєнний стан тимчасово (на строк 1 року) була припинена⁴⁷¹.

Вищою, другою інстанцією по цивільних і кримінальних справах мали бути, згідно із законом Української Національної Ради від 15 лютого 1919 р. “Про тимчасове виконання судівництва в цивільних і карних справах в другій і третій інстанціях в часі надзвичайних відносин, спричинених війною” Вищий суд у Львові і третьою, найвищою інстанцією – Найвищий державний суд⁴⁷². Але до їх створення, говориться в законі, “в часі надзвичайних обставин, спричинених війною”, функції другої і третьої інстанцій належали спеціально створеним Сенатам: Окремому судовому сенату II-тої інстанції та Окремому судовому сенату III-тої інстанції. Вони, згідно із розпорядженням Державного секретарства юстиції від 8 березня були створені при окружному суді в Станіславі⁴⁷³. Членів і голів сенатів призначав державний секретар юстиції, затверджувала Українська Національна Рада або її Виділ. Засідання окремих сенатів проходили один раз у місяць. Розпорядженнями Державного секретарства юстиції від 23 лютого і 1 березня були врегульовані розміри оплати за судові витрати, судове мито, суми оплат при розгляді цивільних справ, оплата праці покликаних експертів тощо⁴⁷⁴. У компетентних колах обговорювалась пропозиція про створення для розгляду дрібних, зокрема, побутових справ, сусідських конфліктів т. зв. “громадських судів” (за зразком колишніх общинних копних судів). Але реальних обрисів ця справа не набрала.

Функції звинувачення мала виконувати державна прокуратура. Але оскільки прокурорами в Галичині за часів австрійського панування працювали майже виключно поляки, справа створення державної прокуратури затягнулася. Її повинен був очолити генеральний державний прокурор, якого так і не було призначено. Не були призначені прокурори в судових округах і повітах. Таким чином процес створення прокуратури у ЗУНР – ЗО УНР не був доведений до кінця.

Не зазнала будь-яких істотних змін організація і діяльність адвокатури⁴⁷⁵. Адвокатам було запропоновано організуватися у Палату адвокатів у Станіславі, і вони повинні були скласти письмову обіцянку, що будуть дотримуватися діючих законів і служити зміцненню правопорядку в країні.

Окремим розпорядженням Державного секретарства юстиції (від 1 березня 1919 р.) створено нотаріальну службу Західноукраїнської Народної Республіки⁴⁷⁶. У §1 цього розпорядження вказувалося, що “закони і розпорядження, на підставі яких у бувшій австрійській державі урядували нотарі, остають аж до їх зміни чи відміни у правовій силі” остільки, оскільки не протирічать українській державності. “Нотарі повинні скласти присягу на вірність Українській державі і надалі урядувати тільки від її імені. Кожен нотар повинен добре знати українську мову” – говорилося у §7. Отже, нотаріуси не мусіли бути обов’язково українцями. Очолювала нотаріальну службу Нотаріальна палата, яка організаційно підпорядковувалась Державному секретарству юстиції. Усім правоохоронним органам: судам, прокуратурі, нотаріату, адвокатурі, згідно розпорядження Державного секретаріату, належало виготовити відповідні вивіски і таблиці на українській мові, з гербом (тризубом) посередині. Якщо на цій території проживали “законно признані національні меншості”, то “написи слід було зробити ще й на їх мовах”. Належало також негайно виготовити відповідні печатки з гербом (українською мовою)⁴⁷⁷. Службові оголошення правоохоронних органів слід було вмщати в урядовій газеті “Република”, яка видавалась у Станіславі.

“Начальною адміністративною владою” над судами, прокуратурою і нотаріатом було Державне секретарство юстиції. Воно ділилося на два основні відділи; особово-управляючий і законодавчий. До першого належало керівництво судами, прокуратурою і нотаріатом, призначення суддів, прокурорів нотаріусів та допоміжного, канцелярського персоналу цих органів. До другого – розробка законодавчих пропозицій для уряду і парламенту, розробка і видання нормативних актів самого Державного секретарства юстиції – розпоряджень, нагляд за відповідністю нормативних актів адміністративно-розпорядчих органів законам парламенту. Під наглядом цього відділу знаходилось видання “Вістника державних законів і розпорядків” – офіційного збірника, де публікувались всі

законодавчі акти парламенту, уряду, окремих секретарств Західноукраїнської Народної Республіки.

Крім органів цивільної юстиції, зокрема судових і прокурорських, була утворена військова юстиція. 16 листопада було видане розпорядження Державного секретаріату про організацію військового судочинства⁴⁷⁸. Структура військових судів виглядала так: 1) найвищий військовий трибунал; 2) військові обласні суди; 3) окружні військові суди. Відповідно до поділу республіки на три військові області (Львів, Станіслав, Тернопіль) були створені три військові окружні суди як суди першої інстанції. Функції звинувачення в окружних судах виконував судовий офіцер, при обласних судах – військовий прокурор, а при військовому трибуналі – генеральний військовий прокурор або його заступник.

Найвищою інстанцією військової юстиції був Верховний військовий суд. Утворено також інститут військової прокуратури. Вона очолювалася генеральним військовим прокурором, у військових областях були військові прокурори, в округах – військові офіцери. Складна внутрішня ситуація, наявність великого числа ворожих шпигунів і диверсантів, саботаж і відверті терористичні акти цивільного польського населення, збройні виступи проти української влади змусили керівників держави діяти більш твердо. Проте генерального військового прокурора, як і генерального державного прокурора влада ЗУНР призначити так і не встигла.

Розпорядженням Державного секретаріату 30 листопада 1918 р. на території ЗУНР було запроваджено при кожній військовій команді польові суди, діяльність яких поширювалася на військовослужбовців і цивільних осіб, що вчинили злочини проти безпеки, цілісності держави, її обороноздатності, на транспорті, зв'язку тощо. Винесені ними смертні вироки вимагали затвердження урядом республіки.

Розпорядженням Державного секретаріату від 3 грудня 1918 р. при кожній окружній команді було утворено польові суди. Крім окружних польових судів розпорядженням Державного секретарства внутрішніх справ 28 січня 1919 р. були утворені: Польовий суд Начальної команди Галицької Армії і польові суди групи “Північ”, групи “Південь”, групи “Львів”. Голів і членів цих судів призначав державний секретар внутрішніх справ і лише за його дозволом допускалися адвокати до участі в розгляді

справ. Нічого не говорилося про оскарження вироків польових судів. Після реорганізації армії утворено польові суди у I, II, III корпусах та 12-ти бригадах. Під час переходу Української Галицької Армії на територію Наддніпрянської України утворено військово-польові суди Начальної Команди Галицької Армії, польові суди I, II, III корпусів, польовий суд вишколу Січових Стрільців та польовий суд Етапної області УГА.

Для військових суддів був складений спеціальний текст присяги, яку однак, вступаючи на службу, приймали також усі військові прокурори і судові службовці⁴⁷⁹. В обітниці, зокрема, зазначалося:

“Присягаю торжественно Всемогучому Богу і прирікаю на мою честь бути вірним Українській Народній Республіці і повиноватися її законам і розпорядкам. Присягаю сповняти припоручені обов’язки після мого найліпшого знання і совісти на кождім мені як військовому судді призначенім службовій місці – під час війни і мира, при тім мати все на увазі найвище добро моєї Вітчизни, виконувати закони, розпорядки, поуки і доручення моїх зверхників і залишати всякого рода надужиття моєї власти. Так, Боже, мені допоможи. Амінь”⁴⁸⁰.

Для розв’язання питань економічного будівництва в повітах були утворені “технічні уряди”, які підлягали Державному секретарству публічних робіт і безпосередньо займалися усіма питаннями економічного будівництва. У своїй роботі вони керувалися Тимчасовою інструкцією для урядів технічних Державного секретаріату публічних робіт від 12 лютого 1919 року⁴⁸¹. При них діяли так звані “будівельні експозитури”⁴⁸². Секретарство також взяло у своє управління всі державні ліси. Заготівля лісу на будову йшла під чітким контролем, за спеціальними дозволами. Йому також підлягали “гірничі уряди по цілій області, управи державних салін, державна рафінерія нафти,.. до нього належав також нагляд над приватними гірничими підприємствами, як вугля, копальнями нафти і т.п...., він наглядав над правильним їх функціонуванням”⁴⁸³. На колишні державні підприємства були послані для керівництва і організації їх функціонування українські державні урядовці. Приватні підприємства перебували лише під контролем держави. У Дрогобичі утворено спеціальний “нафтовий комісаріат”, який

встановив суворий контроль над виробництвом і випуском нафти.

За вирішення харчової проблеми безпосередньо відповідав Державний харчовий уряд, прирівнений в правах до Державного секретарства. Очолював його Степан Федак. Після реорганізації у січні 1919 р. харчовий уряд увійшов як окремий відділ до складу Державного секретарства внутрішніх справ. У повітах йому підлягали повітові харчові управи, створені, за вказівкою УНРади вже у перші дні взяття влади⁴⁸⁴.

Продовольчими питаннями безпосередньо займалися дві організації – Харчовий союз у Станіславові, як орган Державного секретаріату ЗОУНР, та Управління Головноуповноваженого по харчуванню Галичини і Буковини, як орган Міністерства народного господарства УНР. Втім, в зв'язку із складним становищем харчування в Галичині (особливо в прикарпатських повітах), на спільній Харчовій нараді, яка відбулася 3–4 січня 1919 р., було вирішено, що Державний Харчовий союз для спільної праці вливається в Управління Головноуповноваженого по харчуванню Галичини і Буковини і перестав існувати як такий. Відоді Управління мало вести свою діяльність у порозумінні з Державним секретаріатом ЗО УНР. При Управлінні періодично скликала Харчова рада, “яка розглядає всі питання по харчуванню області [Західної області УНР] і виносить постанови, які стають обов'язковими після оголошення їх Головноуповноваженим за згодою Державного Секретаріату”⁴⁸⁵. До складу Харчової ради входили: по одному представникові від Управління Головноуповноваженого, відділу Національної Ради, Державного секретаріату, Головної інтендатури та міського самоврядування, а також по три – від центральної ради Товариства “Сільський господар” і Союзу споживчої кооперації.

Управлінню головноуповноваженого підпорядковувалися всі харчові уряди, повітові харчові ради, харчові комісії, комітети та інші харчові установи ЗОУНР. По всій Галичині утворювалися повітові, сільські, містечкові й міські Харчові управи, яким передавалися всі справи, майно і кошти попередніх органів харчування. З метою їхнього оперативного устанавлення було вироблено спеціальну “Інструкцію до створення і діяльності повітових, сільських, містечкових і мійських Харчових Управ”. Так, наприклад, повітова Харчова управа складалася з

представників: по одному від повітової Національної Ради, повітового комісара, гарнізону; по два – від споживчої кооперації; і по три – від повітової філії Товариства “Сільський господар”. Управа обирала собі голову, який був безпосереднім виконавцем розпоряджень Управління Головноуповноваженого і постанов своєї Управи, а також керував канцелярським апаратом Управи й утримувався за державний кошт⁴⁸⁶. Для міської бідноти, дітей, людей похилого віку відкривались дешеві або безкоштовні їдальні. Було уведено 2 дієтичні (безм’ясні) дні на тиждень, заборонено питлювати збіжжя, випікати печиво. Було заборонено вивіз продовольства за межі держави. Сільській і міській бідноті було виділено грошову допомогу – 10 млн. гривен. Значну продовольчу (зерно, цукор тощо) і грошову (5 млн. гривенб для закупівлі картоплі) допомогу надав уряд УНР. З деякими державами (Чехословаччиною, Австрією) уряд ЗО УНР уклав торгівельні угоди, які, однак, не встигли реалізуватися.

Налагодженням залізничного транспорту займалася Залізнична дирекція, у повітах і містах – ”начальні уряди залізничних шляхів”. Важлива роль приділялася органам охорони правопорядку на транспорті. У березні 1919 р. до структури органів безпеки на транспорті входили: Державний Секретаріат військових справ УНР; Залізньо-Дорожна Військова Управа; Залізньо-Дорожна жандармерія і Лінійні осередки Залізньо-Дорожної жандармерії⁴⁸⁷. Для виховання нового персоналу Секретаріат подбав про залізнично-технічні курси. Діяли курси практикантів урядників руху.

Із найбільшими труднощами зіткнулися Секретаріати фінансів й торгівлі та промислу. Першому Секретаріатові були підпорядковані митні управління, скарбова сторожа, уряди мір та ваги. Обом секретаріатам не вистачало спеціалістів. Прибутки державної казни залишалися мінімальними. Через повне зuboжіння населення надходження від податків були незначними. З великими зусиллями уряд вишукав кількасот тисяч корон, щоб виплатити “добове” фронтовикам. Державні секретарі отримували зарплатню, і то невелику, лише з січня 1919 р. Зарплатня державних службовців була дуже низькою. Але ніхто не залишав робочого місця, бо знав, що працює для своєї держави. 20 лютого 1919 р. в Тернополі було випущено грошові бони по 20 гривень. Ці бони були в обігу нарівні з австро-угорськими коронами.

Займалися власті ЗУНР і питаннями охорони здоров'я населення. Ще в грудні 1918 р. усім повітовим комісарам наказано призначити повітових санітарних лікарів, створити санітарні комісії, вжити заходів до відкриття лікарень, поліклінік, аптек. Це в міру можливостей і було зроблено. Керував організацією і діяльністю медичної служби санітарний відділ секретарства внутрішніх справ, який очолював лікар Іван Куровець. Була збільшена оплата праці всіх медичних працівників, їм видавались продовольчі пайки⁴⁸⁸.

Відновлено, хоч теж з великими труднощами, роботу пошти, телеграфу, телефону. На телеграфі введено українську мову і абетку. В Станіславі утворено дирекцію пошт і телеграфу⁴⁸⁹. У березні були прийняті закони “Про заборону продажу, здачі в аренду і закладу великих посіlostей (табулярних)” та “Про заборону конфіскації майна під час війни”⁴⁹⁰, у квітні – розпорядження Державного секретаріату “Про створення західноукраїнського товарообмінного бюро” (біржі). Був розроблений і затверджений статут цього бюро та інше⁴⁹¹.

13 лютого 1919 року УНРада прийняла закон “Про удержавлення українських шкіл”, а 14 лютого – закон “Про удержавлення українських приватних гімназій і жіночих семінарій”, згідно з якими всі школи – громадські (початкові), середні, гімназії, реальні, рільничі і інші оголошувались державними, а вчителі – державними службовцями. Мовою викладання і навчання стала українська⁴⁹². Вчителі народних шкіл українською владою також були оголошені державними службовцями і їм почала видаватися заробітна платня (до цього часу їх утримувала сама громада). Розпорядженням Державного секретаріату від 16 лютого усім вчителям підвищено заробітну платню⁴⁹³.

Внутрішньою державною мовою була українська, але національні меншини могли вільно користуватись своїми мовами, видавати газети і літературу, мати свої школи, церкви тощо. 15 лютого 1919 р. УНРада ухвалила Закон “Про уживання української мови у внутрішнім і зовнішнім урядуванні державних властей і урядів, публічних інституцій і державних підприємств у Західній області Української Народної Республіки”⁴⁹⁴. Встановлювалося, що державною мовою ЗОУНР є мова українська. Цієї мови, пишеться в законі, *“вживають у внутрішнім і зовнішнім урядуванні всі власті і уряди, публічні інституції і державні підприємства”*⁴⁹⁵. У §3 закону чітко зафіксовано, що “Законно признаним

національним меншостям полишає ся свободу уживаня як усно, так і в письмах їх матірної мови в урядових зносинах з державними властями і урядами, публичними інституціями і державними підприємствами”⁴⁹⁶.

Як бачимо, національним меншинам країни гарантувалося право не тільки мати свої школи, бібліотеки, видавати періодичні видання тощо (все це було записано в “Тимчасовому основному законі” і ряді інших правових документів, про які мова йшла вище), але й вільно користуватися рідними мовами у повсякденному та державному житті, в офіційних зносинах з властями. Лишалось чинним і рішення Державного секретаріату від 10 листопада, що всі закони, урядові акти та інші правові документи, які мають загальнодержавне значення, слід публікувати на чотирьох мовах – українській, польській, єврейській і німецькій⁴⁹⁷.

У березні Державне секретарство внутрішніх справ видало “Розпорядження для урядників в державній адміністраційній службі”⁴⁹⁸. В ньому вказувалось, що до служби в державних органах можуть бути допущені тільки громадяни Української Народної Республіки, “бездоганного поведення, що володіють українською мовою в слові і письмі і не переступили сорокового року життя”⁴⁹⁹. Правда, ця остання вимога не стосувалася тих службовців, які вже працювали. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини проступки проти публічного порядку, моралі чи користолюбство; особи недієздатні; неоплатні боржники, проти яких порушена судова справа; особи, що своєю поведінкою” викликають публічне згіршення”. Поміж начальником і підлеглим на державній службі не могло бути “споріднення, ані посвоячення по лінії прямиї, а по лінії бічній до другого степеня”⁵⁰⁰. Всі прийняті на державну службу особи повинні після однорічного стажування скласти перед відповідною комісією спеціальний іспит – письмовий і усний: щодо знання законодавства, вміння ним користуватися, вміння складати відповідні документи, знання своїх повноважень і обов’язків тощо. Кандидат, який двічі не здав таких іспитів, “має бути зі служби звільнений”⁵⁰¹. Навіть канцелярські працівники повинні були задовольняти певним вимогам: “знати признані в державі мови; поправно читати і писати; знати канцелярїйну маніпуляцію”⁵⁰². У зв’язку з ростом цін на товари першої необхідності і продовольство,

усім державним службовцям, в тому числі і вчителям, а також пенсіонерам, вдовам і сиротам, декілька разів виплачувалась так звана “одноразова надзвичайна допомога”⁵⁰³.

В ЗО УНР, як і в сучасній Україні, була практика переходу з літнього на зимовий час і навпаки. Перехід на літнево-зимові години було запроваджено 6 квітня 1919 р. “в Українській Армії і на всій укр[аїнській] території”, але вступав дію він з 13 квітня 1919 р⁵⁰⁴. На літній час мали переходити кожного 13 квітня о 2-й годині ночі, а на зимовий – кожного 14 вересня о 3-й годині ночі.

8 квітня 1919 р. УНРада ухвалила закон “Про право горожанства [громадянства] на Західній Області Української Народної Республіки”⁵⁰⁵. Згідно з цим законом кожна особа, яка у день його проголошення мала право приналежності до однієї з громад краю, вважалася громадянином Української Народної Республіки. Ті, хто бажав стати громадянами ЗУНР, повинні були до 20 травня 1919 року подати заяву. Якщо вони цього не робили, то вважалися чужинцями і за бажанням могли виїхати за кордон. Заява про набуття громадянства, крім недієздатних осіб, подавалася за місцем проживання на ім'я державного повітового комісара. Письмове звернення батька, чоловіка автоматично поширювалося на неповнолітніх дітей та дружину. Іноземці та особи без громадянства набували статус громадянина після 5 років постійного проживання на території республіки. Рішення про надання громадянства приймалося державним секретарем внутрішніх справ. Оскаржити таке рішення можна було до Виділу УНРади. В окремому параграфі закону вказувалось, що громадяни Придніпрянської України – УНР – є повноправними громадянами ЗО УНР.

Закон встановлював й вимоги до державних службовців. Ними могли бути тільки громадяни України “бездоганної поведінки”, які володіють українською мовою і мовою хоч би однієї з національних меншин, віком до 40 років. Не мали права займати службові посади особи, які притягалися до кримінальної відповідальності, вчинили моральні та протиправні поступки, „користолюбні” особи, неоплатні боржники. Особи, які приймалися на державну службу, мали пройти однорічне стажування, скласти усний і письмовий іспити із законодавства, показати вміння діловодства, знання своїх прав і обов'язків.

10 квітня Державний секретаріат видав розпорядження, яким уточнював деякі положення цього закону. Так, службовці, які до цього не склали службової присяги, повинні були з одержанням громадянства скласти присягу вірності ЗО УНР в державному повітовому комісаріаті. Але змусити їх до складання такої присяги ніхто не міг. Повітові комісаріати лише виготовляли списки службовців, які відмовилися від присяги і надсилали їх до уряду. У розпорядженні також вказувались документи, які слід було підготувати (крім заяви) для отримання громадянства⁵⁰⁶.

Для вирішення земельної проблеми Українська Національна Рада створила спеціальну комісію на чолі з Л.Бачинським. 14 квітня 1919 р. було прийнято Земельний закон для ЗО УНР, що визначав основи земельної реформи і проголошував скасування великої земельної власності та наділення землею безземельних і малоземельних селян на правах власності. Переведення в дію закону мала здійснювати Обласна земельна комісія (Л.Бачинський, С.Вітик, С.Данилович, М.Загульський, Т.Кормош, М.Королюк, С.Матковський, К.Трильовський, С.Юрик). Загалом земельну реформу в ЗО УНР визначали закони УНРади “Про вивласнення великих табулярних посіlostей”⁵⁰⁷, “Про земельну реформу” та ряд розпоряджень Державного секретаріату і Державного секретарства земельних справ. Прийнятий закон “Про земельну реформу” мав компромісний характер: конфісковувались землі великих землевласників, власників, які зі зброєю в руках воювали проти Української держави та землі, які перебували у державній власності Австро-Угорської монархії.

Землею наділялись у першу чергу військовослужбовці української армії та безземельні і малоземельні селяни. Земельний закон ЗУНР значно відрізнявся від земельних законів Центральної Ради та Директорії УНР, за якими було конфіковано і передано у власність усі поміщицькі та церковні землі без викупу. Закон ЗУНР передбачав конфіскацію поміщицьких, монастирських і церковних земель та земель інших великих землевласників понад встановлений максимум. Ці землі переходили до земельного фонду держави, з якого після війни мали отримати наділи малоземельні та безземельні селяни, військовослужбовці-інваліди тощо. Поза встановлення земельного максимуму, процедура конфіскації та наділення землею відкладалася до скликання Союму. Проте

сільська біднота розпочала самочинно захоплювати поміщицьку землю. Законом передбачалося покарання за порушення процесу проведення земельної реформи. Так, місцевій владі надавалося право ув'язнювати на 6 місяців, а також додатково штрафувати на суму до 10 тисяч крон за “самовільне захоплення землі”, розподіл націоналізованих законом будинків, інвентарю тощо.

15 квітня 1919 р. УНРада прийняла закони “Про скликання Союму ЗО УНР” та “Про вибори (виборчу ординацію) до Союму ЗО УНР”. Законом визначалося загальне, без різниці статі, рівне, безпосереднє, таємне і пропорційне виборче право для всіх громадян держави, яким виповнилось 20 років. Послом міг бути обраним кожен з 28-річного віку. Обраний в червні 1919 р. однопалатний Союм мав складатися з 226 послів: 160 українців (70,8% загального числа), 33 поляків (14,6%), 27 євреїв (11,9%) і 6 німців (2,7%). Для кожної національної меншини були намічені окремі виборчі округи (15 українських, 5 польських, 5 єврейських, 1 німецький). Такий демократичний механізм забезпечення прав національних меншин при виборах законодавчих органів не застосовувався у світовій практиці ні у той час, ні сьогодні.

Позбавлялись виборчого права: 1) особи душевнохворі; 2) особи, засуджені судами за вчинення кримінальних злочинів, й зокрема, за крадіжку, обман, звідництво та ряд інших (в законі перераховуються різні нормативні акти, засудження за якими вело до позбавлення виборчого права); 3) особи, які вже раніше були суджені за злочини та проступки проти виборчої свободи по виборах законодавчих органів ЗО УНР; 4) особи, які більше двох разів протягом останніх двох років були засуджені за пияцтво.

Для виборів до Союму утворювались виборчі округи, які ділилися на виборчі дільниці, що співпадали з громадою. Великі громади (більше двох тисяч населення) ділилися при потребі на декілька виборчих дільниць. Проведення виборів доручалося виборчим комісіям, склад яких, порядок утворення і діяльність докладно врегульовувались у законі. Партії, які хотіли брати участь у виборах, подавали в окружні виборчі комісії “кандидатські списки”, які повинні бути власноручно підписані не менш як 100 виборцями (§16). Реєстрували кандидатів у послы Союму окружні виборчі комісії, перевіряючи, чи кандидати

“мають право виборності”, тобто право бути обраним (вік, відсутність судимості за вказані вище злочини і т.п.)⁵⁰⁸. Рішення окружних комісій можна було оскаржити до Головної виборчої комісії, рішення якої було остаточним (§18).

Далі в законі детально регламентувалися порядок висунення та реєстрації кандидатів у депутати, порядок складання виборчих списків, порядок проведення самих виборів, підрахунку голосів, оформлення відповідної документації. Зазначимо також, що при дільничних і окружних виборчих комісіях запроваджувався інститут т.зв. “мужів довір’я” — представників громадськості, партій тощо. Вони могли бути присутніми на виборчих дільницях під час виборів, при підрахунку голосів, підписували разом з членами виборчих комісій усі документи. Вибраний таким способом Сойм мав бути скликаний через два тижні після виборів, у червні 1919 р.⁵⁰⁹ Після обрання нового Сойму УНРа мала самоліквідуватися. Проте події українсько-польської війни 1918–1920 рр. не дозволили провести вибори.

Війна з Польщею посилила значення у державному житті ЗУНР–ЗОУНР військово-адміністративної вертикалі. У функції Державного секретарства військових справ входило забезпечення армії підготовленими військовослужбовцями і матеріальними засобами, озброєнням та боєприпасами. 13 листопада 1918 р. розпорядженням Державного секретарства військових справ затверджено організаційно-штатну структуру збройних сил ЗУНР. Вона базувалася на загальному військовому обов’язку і територіальному принципі комплектування. На основі цього розпорядження територія держави була поділена на 3 військові області А – Львів, Б – Тернопіль, В – Станіслав та 12 військових округів. Після призначення на посаду командувача Української Галицької Армії генерала М.Омеляновича-Павленка та начальника штабу Є.Мишковського, було розроблено організаційну структуру армії шляхом її поділу на корпуси та бригади. У складі УГА були такі роди та види військ: піхота, кіннота, артилерія, авіація, військово-судові органи, ветеринарна служба, інтендатура та частини технічного забезпечення. На місцях Державному секретарству військових справ підпорядковувались окружні та повітові військові команди, правове становище яких було визначено розпорядженням Державного секретарства військових справ 3 грудня 1918 р.

Начальна Команда Галицької Армії виконувала функції Генерального штабу, який безпосередньо керував військовими операціями та здійснював управління військовими структурами на фронті і у тилу.

Рішенням УНРади від 13 листопада 1918 року та розпорядженням Державного секретарства військових справ від 5 грудня 1918 року визначено матеріальне забезпечення військовослужбовців Української Галицької Армії та членів їх сімей⁵¹⁰. Також було прийнято розпорядження щодо матеріального забезпечення цивільних працівників, які входили до штату військового відомства. У зв'язку з інфляційними процесами у дане розпорядження неодноразово вносились зміни. На правовій основі в ЗУНР здійснювалась і мобілізація до армії. Розпорядженням від 27 березня 1919 р. було визначено порядок призову на військову службу та відстрочку від військової служби, яке було доповнено рядом інших розпоряджень⁵¹¹. Під час Чортківської офензиви (наступу) у червні 1919 р., коли армія досягла значних результатів і тільки відсутність зброї та боєприпасів не дали змоги розвинути успіх, було проведено часткову реорганізація армії та тилових служб. Створено Запілля, команду Етапу Армії та прийнято рішення про утворення двох нових корпусів.

Усі вояки Української Галицької Армії складали військову присягу, якою давали обітницю:

“Присягаємо торжественно Всемогучому Богу повинуватися, вірно і слухняно Західно-Українській Народній Республіці, Її Верховній Владі, Її Правительству, Її Армії, як також всім Її отаманам та всьому Її Начальству, їх поважати і захищати, їх прикази і припоручення у всякій службі виконувати, проти всякого ворога, хто-небудь ним був би і де тільки воля Її Верховної Влади вимагатиме, на водах, на сушах, у воздуху, в день і в ночі, у боях, наступках, сутичках і всякого рода підприємствах, словом на кождому місці, в кождо пору, в кождім случаю хоробро і мужно боротися, наших військ, прапорів і оружя в ніякому случаю не покидати, з ворогом ніколи в найменші порозуміння не входитьи, завсігди так вестися як сього воєні закони вимагають, та як чесним воїнам лицює і в сей спосіб в чести жити і умирати — Так нам, Боже, допоможи — Амінь.

Затверджено постановою Української Національної Ради, Львів, дня 13, падолиста 1918.

Президент Державних Секретарів:

др. Кость Левицький в р.

Державний Секретар Військових Справ:

*Вітовський, отаман в р.*⁵¹².

9 червня 1919 р. у Заліщиках, перед переходом апарату влади ЗО УНР та УГА за р. Збруч, Президія виділу УНРади і Рада державних секретарів спільною постановою передали свої конституційні повноваження уповноваженому диктатору Є.Петрушевичу, надавши йому право виконувати всю військову і цивільну владу до моменту відкликання. Отже з червня 1919 р. Є.Петрушевич став диктатором ЗО УНР. Сам диктатор з цього приводу писав про форму здійснення ним державного керівництва так: “З того часу виконував я перейняту згаданим Актом владу в своїм імені. А коли за бігом воєнних подій зорганізований первісно державний центральний апарат урядовий перестав на ділі бути чинним і існувати в своїм складі, полагоджував я справи державні при помочі принагідно і відповідно до потреб хвилі складеного урядового апарату, заступаючись у вирішуванні деяких поодиноких діл чи то справ цілих поодиноких областей адміністрації повновласниками, заіменованими будь-ще віділом Національної Ради чи Державним Секретаріатом будь-назначуваними мною, які, однак, не мали постійного круга компетенції”⁵¹³.

За весь період існування УНРади збиралося три її склади. Два у Львівський період (18 жовтня – 21 листопада 1918 р.): 1. Збори Конституанти у Львові 18–19 жовтня 1918 р. – 71 присутніх діячів; 2. Склад делегацій УНРади у жовтні–листопаді 1918 р: а) Віденська делегація – 8 осіб; б) розширена Буковинська делегація (“Український Краєвий Комітет Буковини”) – 45 діячів; в) Галицька (Львівська) делегація, доповнена 2 листопада 1918 р. представниками УСДП і 12 листопада 1918 р. делегатами від партій та війська – 29 осіб. Третій склад у Станіславівський період (2 січня – кінець травня 1919 р.): склад, доповнений 59 делегатами від повітів та міст Галичини (всього – 123 депутати)⁵¹⁴. Число депутатів, які брали участь у засіданнях делегацій та скликань УНРади не відповідало їх номінальній кількості.

За професією УНРаду (за відомостей про 187 осіб) склали: правники – 55 діячів, педагоги – 43, селяни – 27, духовенство – 24, урядовці – 9, журналісти – 7, залізничники – 6, інженери та студенти – по 4, лікарі – 2, по одному – кадровий військовий, землевласник, ремісник, посадник містечка, науковець та письменник. Ряд даних свідчать, що селянські діячі були принаймні середнього достатку. Абсолютну більшість УНРади склали чоловіки. Жінки (два педагоги) входили до складу лише Буковинської делегації. Найбільше депутатів мали вік від 30 до 50 років. У Буковинській делегації було менше депутатів старшої вікової групи. 78% депутатів мали принаймні середню освіту, 42% – вищу. 52 особи мали докторську ступінь (35 у галузі права, 10 – філософії, 4 – теології, 3 – медицини).

За соціальним походженням (встановлено для 124 осіб) 45 депутатів вихідці зі священницьких родин; 37 – зі селян, 17 – з родин педагогів, 6 – з урядників, по 5 – з міщан-власників та ремісників, 3 – з поміщиків, з міщан-рільників, по дві особи – робітників та правників. У складі УНРади були близькі і дальші родичі. Більшість депутатів були забезпечені матеріально, високим був рівень їхньої територіальної мобільності.

З відомих 165 діячів партійна приналежність поділялася так: до УНДП належало 95 осіб, до УРП – 35, до УСДП – 24, до ХСП – 7, до УНП – 4. Кількісна перевага УНДП зафіксована у всіх делегаціях та скликаннях. Третина діячів УНРади – колишні депутати представницьких органів Австро-Угорської імперії. Склад Буковинської делегації (дані про 42 особи) виглядав так: 18 педагогів (з них 10 вчителів народних шкіл), 10 правників, по три – селян і урядників, два священники, двоє залізничників, а також: поміщик, посадник, журналіст та інженер. 9 буковинських делегатів були вихідцями з Галичини⁵¹⁵.

З весни–літа 1919 р. військове становище на польсько-українському фронті кардинально змінилося. У квітні до Польщі із Франції прибула добре озброєна армія генерала Ю.Галлера. Вона була призначена Антантою винятково для війни проти більшовиків, проте замість того польський уряд вислав її проти Української Галицької Армії. 15 травня 1919 р. розпочався польський наступ на українському фронті. Цей наступ польський уряд пояснив Найвищій Раді Мірової конференції, як відповідь на наступ українських військ, якого в дійсності не було. 25 червня

1919 р. Верховна воєнна рада Антанти з метою “забезпечити мирне населення і майно Східної Галичини від більшовицьких банд” прийняла рішення уповноважити збройні сили Польської республіки зайняти усю Галичину. Державний секретар США Р.Лансінг мотивував це тим, що українське населення краю на 60% неписьменне, тож не здатне до державотворення, а тому спершу повинне “дозріти до автономії” у складі Польщі.

Хвиля протестаційних зборів і віч, що відбулися по усій Східній Галичині та протести делегацій ЗО УНР і УНР у Парижі не вплинули на позицію Антанти. Тим часом сили армії Галлера були спрямовані на Самбір та Луцьк. Перед переважаючими і добре озброєними Антантою силами поляків УГА відступила. Польську офензиву з півдня підтримала Румунія, яка висунула ультиматум про передачу їй південно-східної карпатської смуги землі. Водночас румунські війська силоміць зайняли частину галицького Підкарпаття. Спроби УГА зупинити наступ агресорів в районі Золотої Липи не мали успіху. Українські війська змушені були відступити в трикутник: Збруч – Дністер – залізниця з Гусятина до Чорткова – Заліщики.

8 липня 1919 р. до Борщова, де тоді перебував Є.Петрушевич, прибув С.Петлюра. На цій зустрічі, враховуючи складність ситуації, було прийнято рішення про перехід УГА та уряду ЗО УНР в район Кам’янець-Подільського. 16–18 липня 1919 р. основна частина УГА, державні органи, установи та організації ЗО УНР і тисячі біженців перейшли через р.Збруч на територію УНР, а менша частина військ УГА перейшла на територію Чехословаччини, де була інтернована.

Протягом 1919 р., окрім вищезгаданих законів і розпоряджень, слід також відмітити закони та розпорядження, які також впливали на перебіг організації державної служби в ЗУНР – ЗО УНР, або ж мали суттєве значення в процесі національного державотворення в Західній Україні, а саме:

- закони: “Про добове членів Української Національної Ради” (від 10 лютого 1919 р.), “Про розмежування компетенції повітових та окружних суддів в цивільних справах” (від 11 лютого 1919 р.), “Про полегшу при іспитах учителів середніх шкіл” (від 14 лютого 1919 р.), “Знесення конфіскації майна під час війни” (від 10 березня 1919 р.), “Про позбування і обтяжування більших посіlostей”, “Про вивласнення великих табулярних

посілостей” (від 18 березня 1919 р.), “Про заборону чинностей які мають на цілі ударемнення виконання земельного закону” (від 15 квітня 1919 р.), Закон Диктатора “Про відслужинину” (від 15 серпня 1919 р.);

• розпорядження: Державного секретарства військових справ та Державного секретарства внутрішніх справ “Воєнні чинитьби осіб, необов’язкових до військової служби” (від 26 січня 1919 р.), розпорядження Державного секретарства судівництва та Державного секретарства публічних робіт “В справі охорони наємців” (від 1 лютого 1919 р.), розпорядження Державного секретаріату “В справі примусового заряду підприємств і маєтків” (від 11 лютого 1919 р.), розпорядження Державного секретарства внутрішніх справ, Державного секретарства військових справ та Державного секретарства закордонних справ “В справі перепусток і паспортів до подорожі цивільних осіб” (від 16 лютого 1919 р.), Державного секретаріату “Приналежний комендант жандармерії і його судовий референт” (від 17 лютого 1919 р.), “Про спосіб складання стемпелевих та безпосередних належитостей” (від 23 лютого 1919 р.), “Про продовження реченців передавнення” (від 20 березня 1919 р.), “Про засуди смерти” та “Пояснення до розпорядку про доразові суди над цивільними” (від 1 квітня 1919 р.), “В справі підвищення поборів жандармів і мужви без рангів при державній жандармерії” (4 квітня 1919 р.), розпорядження Державного секретарства внутрішніх справ “Про поборування хабарництва” та “В справі вирішення жидівських автономних прав в ЗО УНР” (від 22 квітня 1919 р.), “В справі заведення постійної кур’єрської служби при Державнім Секретаріаті” (від 24 грудня 1919 р.), розпорядження Диктатора ЗО УНР “Про заборону самовільного друкування без цензури” (від 26 червня 1919 р.) та інші.

Закони ЗУНР – ЗО УНР, як правило, містили такі елементи: назва виду акта – закон; дата прийняття; найменування закону, що відображає предмет його регулювання і є досить лаконічним; назва органу, який його “постановив” – Українська Національна Рада; поділ закону на частини – параграфи, артикули (за необхідності вони поділялися на пункти), які мали наскрізну нумерацію; здебільшого (але не завжди) передбачалися наслідки недотримання нормативних приписів; підписи відповідних посадових осіб, які виступали “за Виділ

Української Національної Ради”. На практиці існувала також, порівняно з правовими актами УНР періоду Директорії, досить чітка відмінність між законами і підзаконними актами. Як правило, підзаконні нормативні акти видавалися на основі та на виконання законів – як ЗУНР, так і тих, які діяли до часу її проголошення. Закони офіційно публікувалися українською мовою. На відміну від УНР періоду Директорії, практично не використовувалися такі засоби законодавчої техніки, як примітки до статей та норми-дефініції. Закони приймалися постійні й тимчасові. Тимчасовий характер закону можна було встановити як із його назви, так і змісту.

Тим часом поглибилися незгоди між урядами УНР і ЗО УНР: для першого головною небезпекою були денікінці та більшовики, для другого – поляки і румуни. Некомпетентність головного отамана і його прагнення одноосібного керівництва призвели до вибуху кількох антипетлюрівських закатів в Армії УНР і гнівного обурення західноукраїнських урядовців. 29 квітня 1919 р. відбулася спроба державного перевороту в УНР на чолі з отаманом В.Оскілком, якого підтримав член Директорії О.Андрієвський. Заклотники вимагали призначити Є.Петрушевича тимчасовим президентом України до скликання Установчих Зборів, а військову владу передати командувачу Української Галицької Армії М.Омеляновичу-Павленку. При цьому у вимозі було й скасування головного штабу українського республіканського (директоріального) війська, що означало позбавлення С.Петлюри військової влади. Крім того повстанці вимагали усунення від керівництва військовими справами С.Петлюри та А.Макаренка, а також створення коаліційного уряду у складі представників Галичини і Наддніпрянщини. Зі свого боку С.Петлюра нікому не бажав поступитися владою. Заклот не мав успіху і був придушений⁵¹⁶. Майже через місяць в УНР знов здійнявся протипетлюрівський закат П.Болбочана, який також прагнув проголосити диктатуру Є.Петрушевича і командувача УГА генерала О.Грекова⁵¹⁷.

Під таким тиском і початком більшовицького наступу, С.Петлюра змушений був поступитися і піти на співробітництво з Є.Петрушевичем, а також запросити його представників до складу Ради народніх міністрів УНР. Проте між керівництвом обох державних утворень вже встигла вирости прірва непорозуміння і накопичитися вибухова сила протиріч. Іскрою ж для вибуху

послужили відомі події 30–31 серпня 1919 р. у Києві, коли місто було одночасно зайняте денікінськими (генерал Бредов) і петлюрівськими військами. Супротивники одразу втягнулися в конфлікти, після чого підрозділи УНР залишили місто.

Надалі ж українські війська знову було відкинуто до Кам'янця-Подільського. Намагаючись урятувати ситуацію і дістати підтримку Польщі в обороні від більшовицького наступу, УНР погодилася на її територіальні домагання. 24 травня 1919 р. повноважний емісар Директорії (С.Петлюри) і прем'єр Польщі підписали таємну угоду про надання УНР “допомоги та підтримки”. За нею Україна зрікалася Східної Галичини і визнавала Західну Волинь невід'ємною частиною Польщі, а себе – підлеглою у зовнішньополітичних справах і, до того ж, гарантувала всі права польському населенню тощо. Це означало для західних українців зраду спільних інтересів України. Уряд ЗО УНР розпочав переговори з командуванням генерала А.Денікіна і вже 5 листопада підписав угоду про капітуляцію УГА. 16 листопада 1919 р. головний отаман здав полякам тогочасну столицю УНР Кам'янець-Подільський. Наступного дня С.Петлюра підписав перемир'я з Добровольчою армією.

В ці ж дні уряд ЗО УНР оголосив про відмову надати дотримуватися Акту Злуки та постанов Трудового Конгресу, а Є.Петрушевич з членами уряду емігрував до Відня⁵¹⁸. 2 грудня 1919 р. представники УНР і Варшави підписали проект Декларації, згідно з яким Польщі віддавалися Холмщина, Полісся, Підляшшя, Західна Волинь та Східна Галичина. ЗО УНР подала два протести, але діячі УНР їх не брали до уваги. Тоді 20 грудня 1919 р. Є.Петрушевич скликав у Відні засідання уряду ЗУНР, на якому було прийнято рішення про одностороннє скасування Акту Злуки. Українська державна єдність розвалилася.

Уряд Диктатора ЗУНР був змушений переїхати до Відня, де продовжував активну діяльність по захисту державних інтересів ЗУНР. Втім, на вигнанні процес роботи державної служби та управління хоч і не міг бути повноцінним, але тривав. Адже вірилося, що справа української державності, принаймні на її західних теренах, ще не була програна і, перш за все, з перспективи повоєнного міжнародного врегулювання. З огляду на це диктатор ЗУНР Є.Петрушевич у своєму Розпорядку “Про організацію уряду для виконання державної влади в Західно-Українській Народній Республіці” від 25 липня 1920 р. заявив, що “повага держави на зверх та складність її адміністрації

вимагає, щоби існував постійно зорганізований державний апарат урядовий, відповідаючи існуючому правному станові”, а відтак ним було постановлено здійснювати свої повноваження через уряд диктатора ЗУНР⁵¹⁹. Уряд цей мав складатися з окремих відділів, а саме:

“а) для ведення діл, входячих попередньо в круг компетенції Секретаріату справ закордонних;

б) для ведення діл, входячих попередньо в круг компетенції секретаріатів фінансів, торгівлі і промислу;

в) для справ преси і пропаганди, зокрема організації, ведення і нагляду політичної пресової служби та політичної пропаганди, в цілі попирання інтересів держави та для виконування атрибутів адміністраційної влади в справах пресових;

г) для ведення діл, входячих попередньо в круг ділання державних секретарів справ внутрішніх, судівництва, просвіти, віросповідань, рільництва, пошт і телеграфів, шляхів та робіт публічних;

д) президіальної канцелярії Диктатора для ведення діл президіальних, а зокрема — для приймання в законній дорозі внесень на рішення Диктатора від органів державних, покликаних до того законом, і взагалі в справах, застережених існуючими постановами до безпосереднього вирішення Диктатора; для виготовлювання в автентичнім тексті видаваних Диктатором законних постанов, розпорядків, рішень, декретів і письм, ведення їх евіденції та зберігання автентичних оригіналів; для ведення в імені Диктатора урядової кореспонденції та для посередниченя в безпосередніх урядових зносинах з ним”⁵²⁰.

До цього додавалося, що *“справи, входячі в круг ділання Державного військового секретаріату, лишаються при зорганізованій вже окремими постановами “Військової канцелярії Диктатора ЗУНР”, яка входить в склад уряду, як окремий відділ”⁵²¹.*

Уповноважені диктатора провадили справи щодо своєї компетенції за допомогою призначених диктатором “концептових і канцелярійних урядників самостійно”, відповідно до наявних законних постанов і виданих диктатором інструкцій та доручень. Разом з тим вони не мали раніше належних державним секретарям прав видавання законодавчих постанов, розпоряджень та загальнозобов’язуючих рішень, які тепер належали винятково диктаторові. Такий розпорядок роботи набував чинності з 1 серпня 1920 року⁵²². Відповідно до вищезазначеного, 1 серпня 1920 р. Є.Петрушевичем було призначено уряд диктатора ЗУНР у такому складі: С.Витвицький — уповноважений для

ведення справ, що входили в коло компетенції колишнього Державного секретаріату для справ закордонних; В.Сінгалевич – уповноважений для ведення справ, що входили в коло компетенції колишніх держсекретарів фінансів, торгівлі і промислу; К.Левицький – уповноважений для справ преси і пропаганди; Й.Ганінчак – уповноважений для справ, що входили в коло компетенції колишніх державних секретаріатів справ внутрішніх, судівництва, просвіти і віросповідань, рільництва, пошт і телеграфів, шляхів та робіт публічних⁵²³. За місяць, 30 серпня 1920 р., попередній розпорядок доповнив ще один, в якому Є. Петрушевичем (на час його відсутності в місці знаходження уряду) запроваджувалася Колегія уповноважених диктатора ЗУНР. До участі в роботі Колегії могли бути запрошені також і інші особи “з голосом дорадчим або рішаючим”⁵²⁴. У надзвичайних випадках Колегія уповноважених диктатора ЗУНР могла, в рамках винятку, видавати постанови, що належали до прав диктатора, проте “з виключенням, одначе, справ: найвищого військового проводу, законодавчих та рішень, які викликували б зміну прийнятого Диктатором ЗУНР напряду політичного”⁵²⁵. Засідання Колегії та її протокол мав вести “шеф президіяльної канцелярії”.

30 серпня 1920 р. Є.Петрушевичем при уряді диктатора ЗУНР було також запроваджено для справ внутрішніх, судівництва і комунікації постійну Комісію кодифікаційну, членів якої він сам і призначав. Головою Кодифікаційної комісії призначався уповноважений диктатора для справ внутрішніх, судівництва і комунікації (тобто – Й. Ганінчак). Комісія засновувалася з метою “підготування і розроблення матеріалів, потрібних для законодавчої діяльності уряду”, а її завдання полягали в тому, щоб:

“1) усталити, які закони і розпорядки видано на Західній Україні за часів української влади, та перевірити їх форму і зміст,

2) ствердити, які закони і розпорядки видано в часі, коли східна Галичина була окупована через Польщу, та заопіювати, котрі з тих законів і розпорядків мусили б бути сейчас ухвалені, котрі вимагають певних змін, а котрі можуть бути без змін рецитовані,

3) розслідити, які зміни в устрою держави, в законодавстві, адміністрації та організації урядів перевели по розпаді Австрії сукцесійні держави (Чехія, Німеччина, Австрія, Югославія),

4) *уложити план обняття адміністрації на території Східної Галичини*”⁵²⁶.

Як видно з вищезазначеного (зокрема з пункту 4-го), Є.Петрушевич та його найближчі співробітники все ще сподівалися на міжнародне сприяння відродженню ЗУНР і почали готуватися до повернення на Батьківщину із оновленим законодавством та державною адміністрацією, враховуючи при цьому досвіт новопосталих після I світової війни сусідніх країн.

У листопаді 1920 р. представники Є.Петрушевича на сесії Ліги Націй у Женеві передали ноту з обсяжним меморандумом про переслідування українського населення, що перебувало під польською окупацією в Галичині. Питання про дальшу долю ЗУНР, її території та українського населення неодноразово слухалося на різних міжнародних форумах, зокрема 23 лютого 1921 р. на засіданні Ради Ліги Націй. Тоді у Парижі було вирішено, що Галичина не належить до Польщі, а тому польський уряд не має формального мандату на створення там своєї цивільної адміністрації, оскільки Галичина перебуває лише під його тимчасовою окупацією, відтак сувереном Галичини були визнані держави Антанти, тож справа була передана на вирішення Раді послів.

30 квітня 1921 р. еміграційний (еміграційний) уряд запропонував Раді послів Антанти та Раді Ліги Націй *проект Конституції Західноукраїнської держави – “Проект основ державного устрою Галицької Республіки”*⁵²⁷. Проект складався з 42 статей і 12 розділів. Державна територія Галицької Республіки мала охоплювати українські землі Галичини аж по Перемишль включно. Кордон з Польщею мав пролягати по р. Сян. Проект закону передбачав, що “Державними народностями є українці, поляки, жиди, що користуються рівними правами в області публічного життя. Прочі народності творять національні меншості, що їх права і охорону запоручає конституція”.

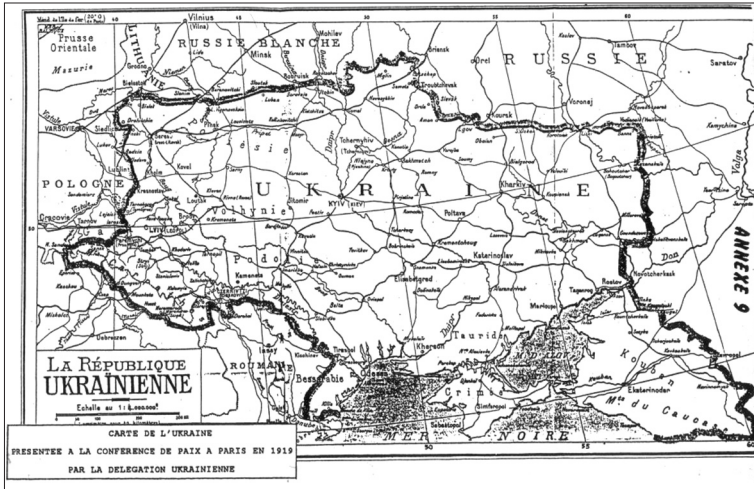
За формою правління Галицька Республіка мала бути демократичною парламентською республікою. Законодавча влада у ній належала парламенту – Державній Раді, обраній на 5 років громадянами шляхом загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційальною системою виборів без різниці статі, національності, віросповідання тощо. Вибори послів проходили окремо за національностями, тобто, кожна з них обирала їх пропорційно до своєї кількості. Голова парламенту, президент, повинен бути українцем за

національністю, один віце-президент (всього їх було 4 чоловіки) – поляком, 1 – євреєм. Передбачався й пост одноособового глави держави – Президента, який повинен був обиратися на загальних виборах строком на 6 років. Президент формував уряд – вищий виконавчий орган країни, відповідальний (як і Президент) перед парламентом. Усі національні меншості мали в уряді своїх міністрів. Державною мовою мала стати українська, а “зовнішніми урядовими мовами” – українська, польська і єврейська. У проекті закону за національними меншинами закріплювалося право звертатися в усі державні органи та інституції на рідній мові й обов’язок цих органів давати відповідь на цій же мові. Місцевим органам, де компактно проживали національні меншини, надано право установлювати для себе внутрішню мову урядування. Службовцями державних органів та інституцій могли бути іменовані лише громадяни держави, що володіють щонайменше двома мовами національностей держави. Конституційне законодавство ЗУНР базується на тогочасних загальноприйнятих нормах міжнародного права, було глибоко демократичним, гуманним і справедливим.

У вересні 1921 р. рада Союзу Народів знову звернула увагу на невирішеність справи Галичини, відтак під впливом світової спільноти польський Сейм ухвалив 26 жовтня 1922 р. Воеводську Конституцію для Галичини, що, насправді, було лише декларативною заявкою.

Однак, незважаючи на всі ці заходи українців, 14 березня 1923 р. Рада послів Франції, Італії, Англії і Японії прийняла рішення про передачу Польщі Галичини за умови надання їй територіальної автономії. Оцінюючи цей акт з правової точки зору, діячі радикальної партії відмітили наступне: “14 березня 1923 р. сталося те, що частина західно-українських земель перестала остаточно бути предметом права, а стала знову предметом, яким розпоряджають”⁵²⁸. З рішучим протестом проти цього рішення виступили президент Є Петрушевич, Українська парламентська репрезентація та політичні партії, проте українська державність у формі ЗУНР вже втратила свій шанс на відродження, а світова спільнота вкотре відмовила українцям в праві на самостійне державне існування.

У травні 1923 р. Президент Є.Петрушевич розпустив еміграційні уряд та усі інші органи і установи, а також дипломатичні представництва і місії, що остаточно завершило номінальне існування ЗУНР.



ІДЕЯ СОБОРНОСТІ Й УКРАЇНСЬКЕ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ (1918 – 1919 рр.)

Ідея Соборності генетично закладена в українцях з давніх давен. Від часів феодального дроблення Київської Русі вона стала однією з заporук збереження нашої державності та національного самоусвідомлення. У найважчі часи національної історії кращі сини України-Русі озброювалися нею для боротьби з зовнішніми ворогами та внутрішніми розкольникми. Сама ж ідея соборності немислима без ідеї державності, без національного поступу. Кращі провідники України – Володимир Великий і Ярослав Мудрий, Володимир Мономах і Ярослав Осмомисл, Роман Мстиславич і Данило Галицький, Богдан Хмельницький і Іван Виговський, Петро Дорошенко і Іван Мазепа в різні часи й за різних історичних обставин намагались втілювати її в життя. Після втрат державної самостійності та в часи відродження державної організації Україною, в нашому народі ніколи не згасала ватра надії на відновлення державотворчого життя і відчуття належності до великої соборницької та єдинокровної нації.

Навіть будучи поділеними між кількома чужинними державами українці завжди вірили і сподівалися на національне об'єднання. Кращі з нас боролися й жертвували життям за здійснення цих мрій та сподівань. Після більш як століття по ліквідації Гетьманщини український народ був поділений між двома імперіями – Австро-Угорською та Російською.

Револуційний 1917 рік в Росії змів царат і українці, поряд з іншими народами, отримали історичний шанс відновити власну державність. На теренах Наддніпрянщини постала Українська Народна Республіка, яка вже наступного (1918-го) року ІV Універсалом Центральної Ради і на мирових переговорах в Бересті з країнами Почвірного блоку твердо заявила про соборницьку перспективу своєї державної політики. Українська Держава, що наприкінці квітня 1918 р. змінила УНР, у формі Гетьманату оголосила соборність історично-етнографічних земель офіційним курсом державотворчого поступу. Соборницька концепція гетьмана П.Скоропадського ставила за мету і була спрямова на об'єднання в єдиній Українській Державі Бессарабії,

Придністров'я, Берестейщини, Гомельщини, Стародубщини, Курщини, Білгородщини, Рильщини, Донщини, Кубані, Криму, Холмщини, Карпатської України, Буковини, Підляшшя, Східної Галичини.

Національно-визвольний рух набрав потуги і на західно-українських землях. Революція 1918 р. в Австро-Угорщині посилила надії українців Наддністров'я на здобуття права власного самовизначення, а факт існування державності у Великій Україні надавав їм впевненості у неминучості об'єднання нації в єдиній Українській Соборній Самостійній Державі.

Закарпаття

і соборницько-державотворчі процеси в Україні у 1918–1919 рр.

Новітнє національне пробудження закарпатських українців відбулося у 1918 р., що було пов'язано з загальним революційним процесом, який охопив Східну Європу, включаючи й Австро-Угорщину. Значимі державотворчі здобутки в Наддніпрянській Україні, значна активізація в напрямі національного самовизначення політичних сил українства передусім в Галичині та Буковині, широко відомі “14 пунктів” В.Вільсона, т. зв. Програми миру, з їх визначальною тезою “права націй на самовизначення”, де український народ на теренах Австрійської імперії хоча згадувався і опосередковано, спонукав поодинокі українські згуродження Закарпаття до активізації своїх дій. Однак, якщо в Австрії її уряд виявився безпорадним перед натиском національних сил, головним чином чехів та поляків (щодо українців, то до кінця 1918 р. все не виходило за рамки пустопорожніх обіцянок), то в Угорщині шовіністичні угорські сили і надалі намагалися відмежуватися від них⁵²⁹. Зокрема, з боку угорського уряду та парламенту згадуваний принцип “самовизначення націй” небезпідставно розцінювався як небезпечний для існування Угорської держави.

Так, наприклад, у 1915 р. під час австро-німецьких переговорів щодо польського та українського питання й ймовірності утворення у складі Австрії української галицько-буковинської автономії, ця ідея знайшла підтримку з боку Угорщини, яка розглядала згадану проблему у відриві від закарпатських українців, розцінюючи її позитивно в руслі боротьби з місцевим москвофільством⁵³⁰. В подальші роки Угорщина намагалася

триматися осторонь від початку перетворення Австрії на федеративну державу, захищаючи свій статус унітарної угорської країни. Найменші вияви національних рухів викликали негативну реакцію та відповідну протидію урядових структур. Траплялися випадки і прямих провокацій. Зокрема, у листопаді 1917 р. була інспірована маніфестація українців-мадяронів, які від імені муніципальних зборів мароморошського комітату Угорщини, ініціювали хвилю протесту проти “української пропаганди”, яка підривала цілісність угорської держави. Маніфестанти вимагали від уряду рішучих дій аби відгородити “угорських русинів” від впливу “австрійських русинів”⁵³¹.

В цьому контексті буде доречним нагадати, що галицьке політичне представництво українців вже наприкінці 1917 р., зустрічаючи перепони з боку польських сил та імперського центру, ультимативно заявляло у віденському парламенті про нагальну потребу побудови українського державного організму на основі традицій давнього українського Галицько-Волинського князівства. Причому, вказувалося, що ця територія, як частина неподільної спадщини всього українського народу, може як залишитися у складі Австрії, так і за волею українців, бути влучена до УНР⁵³². Поступово до їх вимог залучався і український закарпатський регіон. Однак справа була суттєво ускладнена існуючим австро-угорським кордоном, бойовими діями Першої світової війни, а також слабкістю місцевого національного руху.

Невдовзі рішучий супротив Угорщини, незважаючи на наполягання УНР⁵³³ та галицько-буковинських національних політичних структур, став головним важелем, коли під час мирових переговорів у Бересті на початку 1918 р. українське Закарпаття було вилучене з обговорюваної проблеми утворення західноукраїнської національної автономії, яка обмежилася лише підавстрійськими землями – Галичиною та Буковиною⁵³⁴. Коли ж згодом стався розголос “Таємного договору між Австро-Угорщиною й Українською Народною Республікою в справі Східної Галичини та Буковини”, що призвело до урядової кризи, в угорському парламенті було внесено протест проти створення української провінції, а втілення подібного проекту – прямою загрозою інтересам Угорщини.

Саме за цих складних обставин відбувається пожвавлення національно-визвольного руху українців Закарпаття, які

прагли долучитися до національно-визвольного руху українців інших теренів й отримати від них будь-яку допомогу. З метою розриву ізоляції та налагодження узгоджених дій до Віденського парламентського представництва українців Галичини та Буковини (УПР) у вересні 1918 р. вирушив професор А.Штефан. Як відомо, на той час якихось конкретних шляхів у напрямі вирішення українських державницьких спрямувань не було вироблено. Тому А.Штефан привіз до Ужгорода лише щире вітання від галичан, літературу та декілька тризубів як символів української держави. 9 жовтня 1918 р. після українського всенародного віча в Ужгороді було утворено український представницький орган – “Руську Народну Раду”. У прийнятій нею програмі головним завданням висувалося домагання створення автономії для української меншини Закарпаття. Однак ця інституція, зрештою як і інші, не спромоглася розгорнути свою роботу й налагодити ефективні зв’язки з Східною Галичиною та Великою Україною.

Саме в цей час, на початку жовтня 1918 р., коли офіційний Відень у переддень мирових переговорів з Антантою був вимушений визнати “14 пунктів” президента США В.Вільсона, з боку УПР (Є.Петрушевич, К.Левицький) було виголошено низку заяв із вимогою негайного утворення української автономії в Австрії. В цих заявах було категорично зазначено, що у випадку невиконання цих вимог, українці, виходячи з права на самовизначення, домагатимуться прилучення всіх українських земель Австро-Угорщини, включаючи й угорське Закарпаття, до гетьманської Української Держави⁵³⁵.

Важливе значення для розгортання державотворчого процесу українців Західної України мало створення національної конституанти – Української Національної Ради (УНРади) у Львові, яка 19 жовтня 1918 р. проголосила про утворення української держави. “Ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, – говорилося в заяві, – зокрема, Східна Галичина з граничною лінією Сяну з влученням Лемківщини, північно-західної Буковини з містами Чернівці, Сторожинець і Серет та українська полоса північно-східної Угорщини – творить одноцілу українську територію”⁵³⁶. Розпочалися заходи мирного перебрання влади від імперських властей для чого УНРадою були утворені ряд комісій – окрім Віденської, також і для Галичини й Закарпаття, а також Буковини. Під час роботи УНРади 19 жовтня 1918 р. до неї надійшла відозва від угорських українців, що

засвідчувало про усвідомлення Закарпаттям своєї національної належності і зв'язку з усім українським народом. Ця відозва, зачитана привселюдно, закінчувалася такими словами: “Ви, наші рідні браття, повинні стати за нами і з'єднати з собою. Наш народ дожидає того спасенія, щоби раз вже висвободитися від ярма другого народу”⁵³⁷.

Виходячи з напруженої ситуації, пов'язаної з гострим національним суперництвом в самій Австро-Угорщині, непевного становища української державності в Наддніпрянській Україні, УНРа прийняла рішення утворити самостійну державу, котра, виходячи з розвитку подій, увійшла б до Соборної України або певний час знаходилася б у федеративному союзі з Австрією.

Досить скоро реальна загроза з боку польських політичних сил призвела до революційного виступу – Листопадового зриву, внаслідок чого 1 листопада 1918 р. виникла новітня українська державність – “Західно-Українська Народна Республіка”. Згідно її тимчасової Конституції (“Тимчасового Основного Закону про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії”, ухваленого Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р.) були визначені її територіальні межі, а саме: “Простір Західно-Української Народної Республіки покривається з українською суцільною етнографічною областю в межах бувшої австро-угорської монархії – то є з українською частиною бувших австрійських коронних країв Галичини з Володимирією і Буковини та з українськими частинами бувших угорських столиць (комітатів): Спиш, Шариш, Земплин, Уг, Берег, Угоча і Марморош – як вона означена на етнографічній карті австрійської монархії Карла барона Черніга, *Ethnographische Karte der osterreichischen Monarchie, entworfen von Karl Freiherrn Czernig, herausgegeben von K. K. Direktion der administrativen Statistik. Wien 1855. Masstab 1:864.0*”⁵³⁸. У проголошених кордонах ЗУНР охоплювала територію у 70 тис. кв. км. з 6-мільйонним населенням, з яких українці склали понад 70% населення. Однак, як виявилось, ЗУНР отримала визнання лише з боку Української Держави. Починаючи з 1 листопада розпочалася збройна інтервенція Польщі, що дало початок затяжній польсько-українській війні в Галичині. На початку того ж місяця Буковина була повністю окупована військами Румунії.

Справа утвердження української державності в Закарпатті

також перебувала у критичному становищі, адже окрім досить слабкого і непотужного місцевого українського суспільно-політичного руху, який у 1918 р. практично робив свої перші кроки у політичному житті, на перепоні національного самовизначення закарпатських українців постали досить істотні бар'єри. Серед таких і ставлення до цієї проблеми різних мадярських урядів у Будапешті, які в ім'я збереження цілісності Угорщини, мали намір у кращому випадку нав'язати українцям автономію. Окрім цього Чехословаччина та Румунія, не переймаючись існуючою ЗУНР та правом українців на самовизначення, за підтримки Антанти також прагнули округлити власні терени за рахунок Закарпаття.

Під впливом революційних подій в Угорщині та державотворчих процесів в Галичині у жовтні–листопаді 1918 р. активізувались й українці Закарпаття, які подібно до галичан почали започатковувати на місцях свої Національні Ради. Тоді ж розпочалися перші спроби налагодження зв'язку та координації дій з Галичиною, згодом – ЗУНР. Втім, реалізації таких намірів значно перешкоджала польсько-українська війна. На початку листопада 1918 р. Національні Ради, що були створені у Пряшеві, Хусті, Любовні, Сваляві, Сиготі, Ясіні та інших місцевостях, задекларували про прагнення українців-закарпатців увійти до складу ЗУНР, а також до Української Держави в Наддніпрянщині. Зокрема, Свалявська Рада, апелюючи у своєму меморандумі до “14 пунктів” В.Вільсона, заявила прохання до паризької Мирної конференції надіслати війська Антанти, щоб “руський народ міг освободитися з 1000-літнього ярма й прилучитися до Великої України”⁵³⁹.

Протягом 1918 – першої половини 1919 рр. суспільно-політичні події в закарпатському українському середовищі точилися навколо трьох основних центрів – Старої Любовні (згодом Пряшева) на заході краю, Ужгорода – в центрі та Хуста – на сході. Так, у Старій Любовні 8 листопада 1918 р. відбулося багатотисячне віче представників багатьох українських сільських громад, яке перетворилося на могутню маніфестацію з гаслами возз'єднання всього Закарпаття з Україною. На вічі було утворено впливову Руську Народну Раду (РНР), яку очолив М.Якуб'як, ухвалено Маніфест до русинів Угорщини з основними гаслами відриву від Угорщини та об'єднання з Україною. В середині листопада РНР перенесла свій центр до

Пряшева, де 19 листопада 1918 р. скликала чергове масове віче. На ньому були схвалені резолюції про вільне самовизначення українського народу на своїх етнічних землях, повну національну свободу поряд з іншими народами Угорщини. РНРада винесла протест проти можливості розриву національної території і прилучення Закарпаття проти волі його населення до якоїсь іншої держави, окрім української. Подібно до вимог галицької УНРади закарпатська РНРада домогалася окремого національного представництва на Мирній конференції в Парижі⁵⁴⁰.

Створення Любовинської РНРади, її Маніфест про намір злуки з Україною з ентузіазмом були підхоплені українськими громадами Закарпаття. Тоді ж на сході Закарпаття в містечку Ясіні поблизу Рахова на багатотисячному вічі українських гуцулів, яке також проголосило українську владу та приналежність до соборної України, була утворена Українська Народна Рада на чолі з С.Клочураком. Згодом він очолив проголошену тут Гуцульську Республіку. Делегації від Ясінської Ради неодноразово перебували в Галичині, де мали зустрічі з президентом ЗУНР Є.Петрушевичем та прем'єр-міністром С.Голубовичем. У січні 1919 р., на історичному засіданні УНРади ЗУНР, коли приймалося рішення про об'єднання з УНР, С.Клочураком було висловлене прагнення українців Закарпаття про об'єднання з соборною Україною. Він також висловлював прохання допомогти місцевим українцям оволодіти владою в Закарпатті, чого ЗУНР в умовах польсько-української війни була не в змозі зробити (зокрема офіційно визнати українську владу Гуцульської Республіки та включити її до своєї території). Через певний час С.Клочурак став уповноваженим представником УНРади ЗУНР—ЗОУНР в Ясіні та Русько-Української Центральної Народної Ради в Хусті. У лютому 1919 р. він зустрічався з головним отаманом С.Петлюрою і, очевидно, вони також обговорювали принаймні два питання: допомогу у встановленні української адміністративної влади в Закарпатті; та його злуку з УНР.

Згадані події політичної самоорганізації українців викликали велике занепокоєння уряду Угорщини, який окрім певного адміністративного тиску, не міг протидіяти новітньому національно-визвольному рухові, а також з боку найбільш шовіністичних кіл угорського суспільства, москвофільського табору тощо. Проти українських домагань виступало також і угорське духовенство, яке, зокрема, трактувало активізацію

русинів-українців не інакше як “русинський бунт”. На противагу українському соборницькому рухові, спрямованому на об’єднання з Великою Україною, мадяронами з ініціативи нового угорського уряду в листопаді 1918 р. в Ужгороді було утворено Угро-руську народну Раду (Рада рутенів Мадярії), яка заявила, що угороруський народ приєднується до своєї батьківщини – Угорщини й виступає за недоторканість її території. Аби не втратити українське Закарпаття, угорський уряд схвалив закон про автономію Руського Краю, до складу якого входили комітати: Мараморош, Угоча, Берег, Унг. Приналежність же інших українських місцин мала вирішити Мирна конференція у Парижі. При угорському уряді було створено посаду міністра для справ Руського Краю, яку обійняв відомий політичний діяч А.Штефан. Водночас у Пряшеві під егідою москвофілів було утворено Карпато-руську Народну Раду, лідери якої поширювали в українському середовищі ідею приєднання до Чехословаччини.

Значний вплив на розгортання подій в регіоні справили наступні політичні акції. Серед них, з’їзд представників усього Закарпаття, скликаний 10 грудня 1918 р. за ініціативи щойно сформованого угорського уряду у Будапешті. Як і слід було очікувати більшість з 500 делегатів були налаштовані лояльно до нової угорської влади і підтримали уряд у напрямі схвалення урядового маніфесту про перебування Закарпаття у складі Угорщині, якому передбачалося надати статус автономії (Руської Країни). Однак, патріотично налаштована українська громада на противагу будапештському з’їзду скликала 18 грудня 1918 р. у Сиготі з’їзд представників Мараморощини, який обрав Сигідську (Марамороську) Народну Раду, яка розпочала підготовку до скликання всенародного конгресу українців у Хусті, призначеного на 21 січня 1919 р.

Незважаючи на намагання угорського уряду запровадити для заспокоєння ситуації ідею автономії українського Закарпаття (X окремих закон від 24 грудня 1918 р.), за яким до складу “Руської Країни” передбачалося влучити 4 комітати – Ужгородський, Бережанський, Угочанський та Мараморошський, а інші – Земплинський, Шаришський, Спишський передати словакам, її підтримувало незначне коло української громади. Серед них відверто мадяронська Будапештська “Руська Народна Рада” та

ужгородська “Рада Угороруського Народу”, які намагалися мати бодай “синицю в руці”.

Посильну участь у вирішенні долі українського Закарпаття намагалася брати й ЗУНР. Так, у грудні 1918 р., базуючись на соборницьких позиціях, проголошених УНРадою 19 жовтня 1918 р. Тимчасової Конституції ЗУНР, Є.Петрушевич вів нелегкі переговори з урядом Угорщини, який намагався примусити українську державу відмовитися від Закарпаття. Намагаючись не порушити приязних відносин з Угорщиною, українська сторона все ж наполягала на своєму – приналежність Закарпаття мав визначити всенародний плебісцит і Паризька Мирна конференція⁵⁴¹. Однак переговори виявилися безрезультатними. Більше того, угорська влада ввела війська до Ясіні, намагаючись таким чином припинити політичний рух українців-закарпатців. Виходячи з цих обставин ЗУНР на початку 1919 р. вдалася до рішучих кроків, які мали захистити національні інтереси та кардинальним чином вирішити державницьку проблему в Закарпатті.

Поштовхом до її реалізації стало рішення УНРади у Станіславі 3 січня 1919 р. про об’єднання ЗУНР з УНР. На згаданому історичному засіданні УНРади були гаряче зустрінуті присутні представники від закарпатців (Ясінська Народна Рада), які склали заяву про прагнення прилучитися до Соборної України і висловили прохання у наданні допомоги з боку ЗУНР та УНР у звільненні від угорської влади. Ці побажання були озвучені закарпатською делегацією й на нараді з президентом Є.Петрушевичем. 4 січня 1919 р. народне віче українців у Сиготі ухвалило заяви своїх представників в Станіславі⁵⁴².

Виходячи з загальновизнаного на той час принципу права націй на самовизначення, компактного розселення на власних етнічних теренах Закарпаття, українці “де-юре” мали беззаперечне таке право. Мали вони й право на отримання допомоги від суміжної ЗУНР. Однак справа ускладнювалася тим, що західноукраїнська держава в противагу своїм супротивникам, які претендували на ці терени (Румунія, Чехословаччина), не мала ні міжнародно-дипломатичних важелів впливу, ані могутньої армії на випадок “збирання земель” силою. Тому на той час українське Закарпаття могло розраховувати на допомогу лише у “приватній формі” з боку ЗУНР. Відповідні доручення про координацію дій з закарпатськими повстанцями, наданням

допомоги військовими кадрами (переважно інструкторами) та озброєнням були надані державному секретареві військових справ ЗУНР Д.Вітовському. Ці наміри, про що вказує низка спогадів, зокрема відомого політичного діяча Л.Цегельського, були оповіті таємницею і про них знали далеко не всі члени уряду⁵⁴³.

В результаті, на початку січня 1919 р., намагаючись вирішити справу до заключного акту об'єднання з Великою Україною, майже одночасно з Коломиї до Ясіні, в напрямі Сигіт–Хуст та з Станіславова на Мукачеве залізничними шляхами вийшли дві експедиції українських військ. Коломийська група 8 січня 1919 р. взяла участь в українському повстанні в Ясіні та відновленні там Гуцульської Республіки, від імені якої відозвою від 10 січня було задекларовано її приєднання до ЗУНР та Соборної України. Намагаючись не довести справи до міжнародного конфлікту, уряд ЗУНР терміново направив до Будапешта ноту, в якій повідомлялося, що вищевказане просування українських військ не спрямоване проти Угорщини, а є превентивною акцією з метою випередити румунську та чеську окупацію, а з Угорщиною ЗУНР і надалі прагне мати дружні відносини, а долю українського Закарпаття прагне вирішувати спільно. Тим часом було вирішено продовжити просування українських військ, намагаючись витіснити військові підрозділи угорців та не призводити до сутичок. Одночасно з цим було прийнято рішення повідомити уряди Чехословаччини та Румунії, що українські війська на терені Закарпаття не мають намірів вийти за межі етнічних українських земель⁵⁴⁴.

Кількатисячне українське формування з буковинських добровольців, міліціонерів та близько 500 військовиків УГА зайняло адміністративний центр Мараморошу – Сигіт, внаслідок чого фактично було відкрито шлях і до Хуста, де незабаром мав відкритися Всеукраїнський конгрес (Собор) закарпатських українців. Пресові агенції ЗУНР в цей час з великою ейфорією повідомляли, що українські війська у відповідь на звернення народних рад Угорщини зайняли етнічні українські терени Закарпаття⁵⁴⁵ з метою завершити його злуку з соборною УНР. Вважалося, що справа приєднання до української держави Закарпаття є вже доконаним фактом. Однак 17 січня 1919 р. румунські війська перейшли кордон і зненацька заволділи Сиготом, примусивши українців з великими втратами від-

ступити⁵⁴⁶. Намагаючись уникнути військового конфлікту з Румунією, військові підрозділи УГА були терміново відкликані на територію ЗУНР, що, безперечно, значно знизило активність державотворчих процесів на Мароморощині. Станіславська група після звільнення низки населених пунктів та роззброєння угорських частин, теж зазнала поразки під Мукачевим і через тиждень була вимушена повернутися у Галичину.

Дещо пізніше, 19 січня 1919 р. із Самбора для зайняття комітату та міста Ужгород була відправлена третя група. Залога УГА, якій було доведено командуванням, що ця територія вільна від іноземних військових формувань, мала зайняти адміністративний центр і проголосити українську владу згідно з Конституцією ЗУНР та постановою УНРади від 3 січня 1919 р. про об'єднання всіх українських земель у Суверенну Соборну Державу. Отримавши терміновий наказ про виступ у Самборі, де розміщувався Запасний Кош, вдалося сформувати “окупаційний загін” в неповну сотню вояків з одним кулеметом. До речі, помічником командира загону був четар М.Яворський, відомий згодом марксистський історик Радянської України. Однак, загін, нашоствхнувшись на чеські частини, які за мандатом Антанти окупували частину Закарпаття по демаркаційному кордону Ужок–Ужгород та р. Уж, після безуспішних переговорів був також вимушений повернутися на територію ЗУНР.

Саме в цей час в Ужгороді велику активність проявили місцеві громадсько-політичні угруповання українців та представники американської еміграції, які розпочали практичні кроки по зближенню з Прагою. На випадок наступу реакції в Угорщині, Ужгородська Рада, бажаючи захистити свої мінімальні права на автономію міжнародними гарантіями, які передбачалося отримати від паризької Мирної конференції, звернулася на початку січня 1919 р. до уряду Чехословаччини про зайняття Закарпаття своїми військами.

Таким чином, січнева спроба ЗУНР блискавичним рейдом допомогти закарпатським українцям у національному звільненні, захистити кордони української державності зазнала поразки. Її причина полягала не лише у нечисленності “експедиційних військ” (в умовах пасивних дій Угорщини та досить компактного розселення українців це, можливо, було не головним), але й у відсутності на фоні антиукраїнської пропаганди, зв'язку та координації дій з місцевими громадсько-політичними силами,

селянством, зокрема, на Мукачівському та Ужгородському напрямках, які не підтримали підрозділи УГА⁵⁴⁷. Однак, головною причиною невдачі зазначених були уряди ЗУНР, окрім відомого фактора перебування угорських військ, стала окупація краю регулярними військами Румунії та Чехословаччини, яка опинилася непереборним забором українського державницького поступу у цьому регіоні.

Незважаючи на військові дії та окупацію іноземними військами на “Загальному Соборі всіх русинів, жиючих в Угорщині” (Хуст, 21 січня 1919 р.) 420 делегатів, що представляли 429 тис. українців (з комітетів Мараморош, Угоча, Берег, Шариш, Земплин, Спиш, Абауй, Торна), було прийнято рішення про скасування закону угорського уряду щодо Руського Краю та про приєднання Закарпаття, відповідно до “14 пунктів” В.Вільсона до Соборної України без жодних застережень. Зокрема в “Ухвалі Всенародних зборів угорських українців” від 21 січня 1919 р. зазначалося:

“1. Всенародні Збори угорських українців з дня 21 січня 1919 ухвалюють з’єдинення комітетів: Мараморош, Угоча, Берег, Унг, Земплин, Шаріш, Спіж і Абауйторна з Соборною Україною, просячи, щоби нова держава при виконанню сеї злуки узглядила окреміше положення угорських Українців.

Всенародні Збори заявляють, що український нарід Угорщини не признає “десятого закона” про “Руську Країну”, даного в Будапешті в 1918 р., бо ухвалено його без воді народа і без його заступництва.

2. Відповідно до сього рішення Збори постановляють, що український нарід не вишле своїх послів до угорського парламенту.

3. Всенародні Збори просять, щоби українське військо обсадило комітати, заселені Українцями, і щоби заосмотрило населення, яке живе в важких обставинах поживою.

4. Всенародні Збори витають всі визволені народи Австро-Угорщини: Чехо-Словаків, Юго-Славян, Румунів, Поляків і Німців.

5. Збори витають мадярське народне правительство, яке, стоячи на демократичних основах, признало право самовизначення народів і не уживало ніяких насильств проти політичного організування українського народу і проти висловлення його правдивої волі.

6. Збори висловляють подяку всім державам антанті і їх

союзникам, що боронили демократичний дух і вибороли пригнобленим народам свободу, та просять, щоби вони допомогли здійснити постанову Всенародних Зборів.

*7. Всенародні Збори вибирають для ведення справ українського народу Центральну Народну Раду зі 100 членів і дають їй повноважність заступати угорських Українців усе і всюди, де сього буде потрібно перед усіма народами, і зробити все, що кожного часу в інтересі українського народу вважає за потрібне*⁶⁴⁸.

Собором були обрані Центральна Українська Народна Рада в Угорщині на чолі з М.Брашайком та делегацію до Києва у справі об'єднання. При цьому було висловлене прохання до лідерів української держави у Києві про надання термінової допомоги. Але, як відомо, ані УНР, ні ЗУНР – ЗО УНР на військовому та дипломатичному рівні, крім деякої допомоги продовольством Гуцульській Республіці, дієвого сприяння державотворчим процесам в Закарпатті надати не могли.

Проте, таке легітимне і правове рішення не було втілено в життя, позаяк невдовзі іноземні (чеські та румунські) війська окупували територію Закарпаття. Принагідно нагадаємо, що румунські війська ще до кінця листопада 1918 р. здійснили окупацію українських Буковини та Бессарабії. Приводом до інтервенції послужили окремі статті Версальської та Сен-Жерменської мирних угод між Антантою і Центральними державами, відповідно до яких західноукраїнські землі передавалися на автономних засадах тим національним державам, які утворилися на терені колишньої Австро-Угорської імперії.

При цьому слід зауважити, що єдина незалежна українська територія в Закарпатті – Гуцульська Республіка з центром у Ясіні на Мароморощині, проіснувала ще до середини 1919 р. Це було національне адміністративно-політичне утворення з відповідними державними ознаками – своєю законодавчою та виконавчою владою, армією (400 міліціонерів), самодостатнім господарським та культурним життям. Прапор республіки був синьо-жовтий. До законодавчого органу – Гуцульської Народної Ради, входили українці, німці та євреї. В Республіці, яка поширювалася на терени навколо Ясіня з 20-тисячним населенням вільно вживалися угорські крони та українські гривні, в школах було запроваджено українську мову навчання. Після окупації Гуцульської Республіки військами Румунії частина гуцулів перейшла до Галичини, утворивши у складі УГА

бойову сотню. В подальшому гуцульський курінь приймав участь в охороні урядів УНР та ЗО УНР у Кам'янець-Подільському, воював у складі Діючої армії УНР⁵⁴⁹.

У зв'язку з вибухом угорської соціалістичної революції та утворенням Угорської радянської республіки державотворчий процес в Закарпатті протягом березня-квітня 1919 р. розвивався за цілком новим сценарієм. Радянський уряд республіки, виходячи з гасла самовизначення всіх народів Угорщини, проголосив державну автономію Руського Краю. В краї розпочався процес соціалістичних перетворень, до яких широко залучилося і місцеве українське населення. Зокрема, було сформовано Закарпатську червону гвардію, яка нараховувала понад 6 тис. чол. й відзначилася в боях проти іноземної інтервенції. Однак вже на початку травня 1919 р. Закарпаття було цілковито окуповане військами Чехословаччини та Румунії.

В цей час визначальну роль у втіленні державотворчих прагнень українців Закарпаття все більше починає відігравати чисельна українська еміграція в США. Ще у липні 1918 р. на з'їзді представницького органу – Ради Американських Русинів (Народна рада Русинів Злучених Держав, Гомстед, 23 липня 1918 р.), була висловлена думка, що у разі неможливості здобуття політичної незалежності Закарпаття (або автономії), слід прагнути до об'єднання з Галичиною та Буковиною в одній державі. Однак, коли ці вимоги у жовтні 1918 р. були доведені до президента В.Вільсона, то з його боку вони були розцінені як непрактичні. Він же підштовхнув українське представництво в США до вступу до “Середньоєвропейського демократичного союзу”, головою якого був Т.Масарик⁵⁵⁰. Під безпосереднім впливом чесько-словацького політичного союзу, політика українсько-чеського зближення, проголошена на з'їзді американської Ради в Скрентоні (12 листопада 1918 р.), призвела до наступної події – листопадового плебісциту української громади США, який пройшов під гаслом “Угро-руська країна буде незалежною державою в етнографічних кордонах у федерації з чеською республікою”. По питанню про державність Угорської Русі голоси плебісциту (результати плебісциту були надіслані телеграфом чеським дипломатам до Парижа), поділилися наступним чином. З загальної кількості 1113 осіб – 732 (66%) висловилися за прилучення Закарпаття до Чехословаччини, 310 (28%) – за злуку з Україною, 12 (1%)

– злуку з ЗУНР, 10 (до 1%) – об'єднання з Росією⁵⁵¹. Такий несподіваний вибір пояснювався не лише браком інформації про державне будівництво в ЗУНР, що надходили скупими і далеко не завжди об'єктивними телеграфними повідомленнями, але й впливами Т.Масарика серед карпато-українців США, який запевняв про можливість забезпечити національно-державні права українців у складі Чехословаччини. Українська еміграція в США й надалі намагалася впливати на події в Закарпатті у відповідному напрямі.

В умовах безнадії на об'єднання з Великою Україною та перспективи бути розчленованими між різними державами, у травні 1919 р. Ужгородська, Пряшівська та Хустська народні ради об'єдналися в Центральну Руську Раду в Ужгороді, яка 8 травня 1919 р. проголосила злуку з Чехословаччиною на правах національної, культурної та господарської автономії. Одночасно з цією широковідомою подією, 7 травня в Станіславі, до якого наближались польські війська, відбувся з'їзд представників 62 громад Закарпаття, який виніс резолюцію домагатися на Мирній конференції в Парижі приєднання русинів-українців до України, виведення з її території угорських, а також чеських та румунських окупаційних військ. Проте, Антанта на той час переймалася іншою проблемою – збройною інтервенцією проти Угорської радянської республіки. Виходячи з геополітичних інтересів без участі українців згодом була вирішена і доля Закарпаття. Рішенням Паризької мирної конференції основна частина краю була приєднана до Чехословаччини, інша – до Румунії. Таким чином за збігом обумовлених обставин як внутрішнього характеру, так і несприятливих зовнішніх чинників, встановлення української державності в Закарпатті протягом 1918–1919 рр. зазнало поразки, відстрочивши питання про національне звільнення у цьому регіоні ще на декілька десятиліть.

*Акт Злуки УНР і ЗУНР:
втілення і крах ідеалу Соборної України*

18 жовтня 1918 р. у Львові сформувалася Українська Національна Рада (УНРада) на чолі з Є.Петрушевичем⁵⁵², яка взяла у свої руки провід національно-визвольним рухом у західноукраїнських землях. Наступного дня (19 жовтня)

вона проголосила, що Східна Галичина, Північна Буковина та Закарпаття, які “творять цілісну українську територію, уконституїуюються... як Українська Держава”.

Слід зауважити, що назву “Українська Держава” для молодого державного утворення в Західній Україні було обрано не випадково, а з огляду на вже існуючу Українську Державу в Наддніпрянській Україні на чолі з гетьманом П.Скоропадським. Таким чином західні українці ототожнювали себе як єдиний організм з усім українством зі столицею у Києві та з перспективою, в разі зміцнення гетьманської Української Держави, об’єднання з нею. В іншому ж випадкові, мали б існувати два окремих українських державних організми⁵⁵³. 6 жовтня 1918 р. на урочистому відкритті Державного Українського університету в Києві велике враження на присутніх справила коротка промова представника західноукраїнських земель, члена австрійського парламенту д-ра Л.Цегельського, який зокрема виголосив: “Переповнене моє серце почуттям радості і тріумфу! Сьогодні положено найкращий камінець під будучину українського народу. Українська нація прилучилася до європейської культури, і це прилучення є найкращою запорукою, що Україна не загине. Я вірю, я певен в тому, що ви, браття, пригорнете й нас, галичан, до себе...”⁵⁵⁴. Злука двох частин одного народу закономірно мусила настати, її передчуття вже віяло у повітрі.

1 листопада 1918 р. у Львові перемогло збройне повстання, внаслідок якого заступник урядового намісника Галичини та делегація УНРади підписали акт про передачу останній всієї повноти влади. 3 листопада 1918 р. на 10-тисячній українській маніфестації в Чернівцях УНРаді було передано всю повноту влади на Буковині⁵⁵⁵. Листопадовий чин, цей державотворчий переворот на наших західних землях, змобілізував і об’єднав та згармонізував галицьких українців, тобто всі їхні партії, в одну українську державницьку громаду, чого не можна було ніяк довершити на Великій Україні. Українці Галичини одразу ж заявили про намір творити національну державність і інкорпоруватися у єдину соборну структуру з Гетьманатом, який існував тоді на Великій Україні. Перші листівки учасників листопадового чину заявляли про проголошення на західних землях “Української Держави”, адже саме таку офіційну назву мала гетьманська держава по обидва береги Дніпра зі столицею в Києві. Проте перебіг зовнішніх військово-політичних обставин і

внутрішньої соціально-політичної ситуації кардинально змінили шлях об'єднавчих тенденцій і намірів усіх суб'єктів тогочасного українського політикуму.

Тим часом на Надніпрянщині радикальна соціалістична опозиція готувалася до повалення Гетьманату П.Скоропадського. 5 листопада УНРада вислала до Києва двох представників (О.Назарука і М.Шухевича) щоб встановити контакт з гетьманським урядом, отримати від нього допомогу (перш за все військову) і визначитися щодо якнайшвидшого об'єднання західноукраїнських земель з Надніпрянською Україною. 6 листопада 1918 р. О.Назарук та М.Шухевич були прийняті гетьманом П.Скоропадським. Делегати просили у керівника Української Держави допомоги у протидії полякам.

Уряд гетьмана, згідно бюджетного зведення, виділив з державної скарбниці графою надзвичайних видатків в допомогу Західній Українській Республіці 6 млн. крб.⁵⁵⁶, кілька вагонів одягу, взуття, зброї, цукру, 10 млн. австрійських крон⁵⁵⁷. Крім того, нелегально в розпорядження Української Галицької армії (УГА) було надано летунську сотню⁵⁵⁸. Також перейти кордон на допомогу західним ураїнцям було запропоновано й корпусу Січових Стрільців з броневих автомобілями та важкою артилерією⁵⁵⁹. Проте самі Січові Стрільці, готуючись в той час до повстання проти гетьмана, відмовились їхати в Галичину⁵⁶⁰.

Втім, на той час, зважаючи на зміну зовнішньополітичної ситуації навколо України взагалі і Гетьманату зокрема, а також загострення соціально-політичної боротьби всередині країни, офіційний Київ за тих умов не міг дозволити собі легально прийняти Західну Україну в лоно єдиної державності. До того ж провідникам української національної революції в Західній Україні стало відомо, що на Великій Україні незабаром вибухне повстання за участі корпусу Січових Стрільців і гетьманську владу, яка без підтримки німецьких військ була практично беззахисною, найімовірніше буде повалено. Відтак надніпрянської Української Держави не стане, а має знов відродитися Українська Народна Республіка (УНР).

За таких умов, 9 листопада 1918 р. на засіданні Української Національної Ради було вирішено дати державі іншу назву – Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). Того ж дня УНРадою був сформований вищий виконавчий і розпорядчий орган – тимчасовий Державний секретаріат (Рада державних

секретарів) на чолі з К.Левицьким. Наступного дня, 10 листопада, він склав урочисту присягу на вірність українському народові і державі. Українська Національна Рада визначила йому чітку лінію дальшого державного будівництва: вжити всіх необхідних заходів “для з’єднання всіх українських земель в одну державу”, не ізолюватися від вже існуючої на сході Української держави, шукати шляхів для утворення єдиної соборної української держави, до об’єднання всіх українських земель, всього українського народу⁵⁶¹. Про негайне об’єднання мова не йшла з огляду на невизначеність політичного становища в Наддніпрянській Україні.

Тим часом 13 листопада 1918 р. в Наддніпрянській Україні було утворено Директорію, яка очолила протигетьманський виступ Січових Стрільців, а згодом й повносяжне народне повстання. В цей час становище ЗУНР почало погіршуватися. Під тиском поляків УНРада (законодавчий орган) і Державний секретаріат (уряд) ЗУНР переїхали зі Львова до Тернополя, а потім – до Станіслава. Незважаючи на складне становище обох нових національних державних утворень, їхнє керівництво продовжувало справу об’єднання України. Провідна роль у цій історичній справі належала діячам Наддністрянської України. Розуміючи, що воз’єднання могло реалізовуватися тільки на ґрунтовних правових засадах, Державний секретаріат ЗУНР виробив проект попереднього договору і направив до Директорії, яка перебувала в той час у Фастові, делегацію (Д.Левицького і Л.Цегельського). В той же час, 30 листопада 1918 р. у Києві О.Колесса від імені УНРади зробив офіційну заяву гетьманові П.Скоропадському про утворення самостійної Української Держави на західних українських землях.

Після докладного обговорення проекту, Директорія і делегація ЗУНР підписали *“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”*, в якому говорилося:

“1. Західно-Українська Народня Республіка заявляє цим не-похитний намір злитись у найкоротшім часі в одну велику державу з Українською Народньою Республікою – значить заявляє свій намір перестати існувати як окрема держава, а натомість увійти з усією територією й населенням, як складова частина державної цілоти, в Українську Народню Республіку.

2. *Українська Народня Республіка заявляє цим рівнож свій непохитний намір злитись у найкоротшім часі в одну державу з Західно-Українською Народньою Республікою – значить заявляє свій намір прийняти всю територію й населення Західно-Української Народньої Республіки, як складову частину державної цілости, в Українську Народню Республіку.*

3. *Правительства обох Республік уважають зв'язаними повищими заявами, то значить: уважають себе посполу зобов'язаними цю державну злуку можливо в найкоротшім часі перевести в діло так, щоби в можливо найкоротшім часі обі держави утворили справді одну неподільну державну одиницю.*

4. *Західно-Українська Народня Республіка з огляду на витворені історичними обставинами, окремими правними інституціями та культурними й соціальними ріжницями окремишності життя на своїй території й її населення, як будучій частині неподільної Української Народньої Республіки, дістає територіяльну автономію, котрої межі означить у хвилі реалізації злуки обох Республік в одну державну цілість окрема спільна комісія за ратифікацію її рішень компетентними законодавчими й правительствсними державними органами обох Республік. Тоді також установлені будуть детальні умовини злуки обох держав.*

5. *Договір цей, списаний у двох примірниках, як двох окремих оригіналах, призначених по одному для правительств кожної з обох держав, може бути опублікований за згодою обох правительств, т.е. Директорії Української Народньої Республіки й Ради Державних Секретарів Західно-Української Народньої Республіки*⁵⁶².

Від імені Директорії цей договір підписали її члени В.Винниченко, О.Андрієвський, Ф.Швець, С.Петлюра (як головний отаман), а від імені уряду ЗУНР – повновласники Ради державних секретарів Л.Цегельський та Д.Левицький. При цьому належить зауважити, що ЗУНР зберігала за собою права “територіяльної автономії, котрої межі означить в хвилі реалізації злуки обох республік в одну державну цілість окрема спільна комісія за ратифікацією її рішень компетентними правительствсними державними органами обох Республік. Тоді, – як акцентував В.Винниченко, – також установлені будуть умовини злуки обох Держав”⁵⁶³.

14 грудня 1918 р. гетьман П.Скоропадський зрікся влади, а вже 19 грудня 1918 р. до Києва урочисто в'їхала Директорія. На історичній арені знов була відновлена Українська Народна

Республіка. По той же бік Збруча, 3 січня 1919 р. на сесії УНРади у Станіславі було прийнято *Ухвалу “Про злуку Західно-Української Народньої Республіки з Українською Народньою Республікою”* в “одну, одноцілну, суверенну Народню Республіку”, тобто ратифіковано Фастівську угоду від 1 грудня 1918 р.⁵⁶⁴ Про цей факт державний секретар ЗУНР Д.Вітовський негайно повідомив керівництво УНР: “До Головного Отамана Українського Республіканського війська С.Петлюри. Київ. Із Станіславова. 3/1. Українська Національна Рада Західно-Української Народньої Республіки на засіданні дня 3-го січня одноголосно ухвалила й торжественно проголосила прилучення своєї території до Української Народньої Республіки в одну одноцілну Українську Народню Республіку. Хай злука, спаяна спільною пролітою кров’ю обох бувших Республік, довершить мрію і щастя робочого українського народу”⁵⁶⁵. На тому ж таки засіданні УНРади було також обрано делегацію з представників Галичини, Буковини і Закарпаття у кількості 36 чоловік на чолі з Л.Бачинським (Л.Бачинський, Л.Цегельський, Р.Перфецький, С.Вітик, письменник В.Стефаник та інші), яка прибула до Києва 16 січня і взяла участь у спільних засіданнях Директорії і Ради народніх міністрів УНР⁵⁶⁶.

11 січня 1919 р. газети опублікували офіційне звернення голів усіх гілок влади ЗУНР до Директорії УНР з увідомленням про ратифікацію Західною Україною фастівських домовленостей⁵⁶⁷. 16 січня 1919 р. було до столиці України було надіслано офіційне звернення голів усіх гілок влади УНР до Директорії УНР з увідомленням про ратифікацію Західною Україною фастівських домовленостей. У цьому зверненні під назвою “*До Світлої Директорії Української Народньої Республіки у Києві*”, підписаному в Станіславові представниками усіх гілок влади ЗУНР (за президію Української Національної Ради звернення підписали Л.Бачинський та С.Левицький, а за Раду державних секретарів – її президент С.Голубович та державний секретар і управитель закордонних справ Л.Цегельський). У зверненні верховна влада ЗУНР повідомляла Директорію УНР про наступне:

“Президія Національної Ради і Рада Державних Секретарів Західно-Української Народньої Республіки мають честь подати отсим до відома Світлої Директорії і Правительства Української Народньої Республіки, що Українська Національна Рада, яко

найвищий законодавчий орган Західно-Української Народної Республіки, на торжественному засіданні в Станиславові, дня 3 січня 1919 року, одногосно рішила, що слідує:

Українська Національна Рада, виконуючи право самовизначення Українського Народу, проголошує торжественно з'єднання з нинішнім днем Західно-Української Народної Республіки з Українською Народньою Республікою в одну одноцілну, суверенну Народню Республіку.

Зміряючи до найскоршого переведення цієї злуки, Українська Національна Рада затверджує передвступний договір між Західно-Українською Народньою Республікою і Українською Народньою Республікою дня 1 грудня 1918 року у Хвастові та поручає Державному Секретаріатові негайно розпочати переговори з Київським правительством для офіналізації угоди про злуку.

До часу, коли зберуться Установчі Збори об'єднаної Республіки, законодавчу владу на території бувшої Західно-Української Народної Республіки виконує Українська Національна Рада.

До того самого часу цивільну і військову адміністрацію на згаданій території веде Державний Секретаріат, установлений Українською Національною Радою як її виконавчий орган. Підписані Президія Української Національної Ради та Рада Державних Секретарів подають се до відома Верховної Української Народної Республіки через окрему торжественну депутацію, зложену з представників усіх державних чинників і усіх кругів населення Західно-Української Народної Республіки, а разом висилають окрему комісію, що має з правительством Української Народної Республіки увійти в близькі переговори що до способу зреалізації вище наведеної ухвали⁵⁶⁸.

22–24 січня 1919 р. за сценарієм І.Огієнка у Києві відбулися всенародні свята з нагоди річниці IV Універсалу УНР і народження Соборної України. З цього приводу Директорія видала Універсал, у якому говорилося: “Від нині воєдино зливаються століттями відірвані одна від одної частини єдиної України – Західно-Українська Народня Республіка (Галичина, Буковина, Угорська Русь) і Надніпрянська Велика Україна...” Представниками від ЗУНР на святі були: Л.Бачинський, Л.Цегельський та С.Вітвицький⁵⁶⁹. Втім, під тиском невідрадних

подій на фронтах свято пройшло відносно сухо, тихо і якоюсь мірою навіть непомітно.

Ідея соборності українських земель ставала дійсністю⁵⁷⁰.

22 січня 1919 р. о 12 годині у Києві на Софіївському майдані у святковій обстановці (день був оголошений неробочим) відбулася урочиста церемонія Злуки. У присутності багатьох тисяч людей Л.Цегельський зачитав Ухвалу УНРади від 3 січня, а священник П.Корсунський оголосив Універсал Директорії УНР, підписаний усіма її членами 22 січня:

“Іменем Української Народньої Республіки Директорія оповіщає народ Український про велику подію в історії землі нашої української.

3-го січня 1919 року в м.Станиславові Українська Національна Рада Західної Української Народньої Республіки, як виразник волі всіх українців бувшої Австро-Угорської імперії і як найвищий їх законодавчий чинник, торжественно проголосила злуку Західної Української Народньої Республіки з Наддніпрянською Народньою Республікою – в одноцільну, суверенну Народню Республіку.

Вітаючи з великою радістю цей історичний крок західних братів наших, Директорія Української Народньої Республіки ухвалила тую злуку прийняти і здійснити на умовах, які зазначені в постанові Західної Української Народньої Республіки від 3-го січня 1919 року.

Од нині во-єдино зливаються століттям одірвані одна від одної частини єдиної України – Західно-Українська Народня Республіка (Галичина, Буковина; Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна.

Здійснились віковічні мрії, якими жили і за які умирили краці сини України.

Од нині є єдина незалежна Українська Народня Республіка.

Од нині народ Український, визволений могутнім поривом своїх власних сил, має змогу об'єднаними дружніми зусиллями всіх своїх синів будувати нероздільну, самостійну Державу Українську на благо і щастя всього її трудового люду⁵⁷¹.

23 січня у столиці розпочав свою роботу Конгрес трудового народу України, який відкрився з оголошення тих самих документів. Конгрес одногосно ратифікував Універсал Директорії⁵⁷². 28 січня 1918 р. в Універсалі Трудового Конгресу України до українського народу з цього приводу, зокрема, зазначалося: “Вся вища влада на Україні, на час перерви засі-

дань Трудового Конгресу, має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддністрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою затверджено на першій засіданні Конгресу 24 сього січня”⁵⁷³. Члени УНРади були обрані до Президії Трудового конгресу (Т.Старух від галицьких партій, С.Вітик від українських соціал-демократів) та увійшли до його комісій (Т.Старух, І.Калинович, П.Шекерик-Доників).

До складу Директорії було введено голову УНРади Євгена Петрушевича, а члени УНРади – А.Крушельницький, О.Назарук, Л.Цегельський, О.Безпалко, В.Темницький призначалися міністрами Української Народної Республіки. Після об'єднання ЗУНР ставала Західною областю УНР (ЗО УНР), а золотий лев на блакитному тлі як герб ЗУНР поступився тризубові. Було вирішено, що Декларацію про злуку мали затвердити Установчі збори, які передбачалося скликати найближчим часом з території всієї України. До того часу ЗО УНР залишалася при власних законодавчих і адміністративно-виконавчих органах влади – УНРаді й Державному секретаріаті. Було погоджено військово командування на фронтах, введено спільну валюту, створене окреме міністерство для справ ЗО УНР, а також обрано спільну делегацію на Паризьку мирну конференцію. Навесні, 30 березня 1919 р. відбулася нотифікація об'єднання офіційною делегацією Соборної УНР послам усіх держав, що були акредитовані у Відні.

Однак об'єднання УНР і ЗУНР в одну державу через ряд обставин не було тоді доведено до логічного завершення. Юридичний і правосильний акт злуки по факту dokonано не означав реального злиття двох суб'єктів угоди в єдину державну структуру. Не стала Соборна УНР після злуки ані унітарним державним утворенням, ані федеративним. ЗУНР зберегла за собою власні органи законодавчої та виконавчої влади з чітко окресленими обсягом і напрямів їхніх повноважень. Влада Директорії й надалі обмежувалася територією на схід від річки Збруч. Кожне з державних утворень продовжувало розпоряджатися власними військами, дії яких, щоправда, певним чином співкоординувалися обома командуваннями та урядами. Крім того, де-юре остаточне рішення про зазначене державне злиття мали прийняти загальноукраїнські Установчі Збори. Отже, *ці дві національні українські формації (УНР та ЗУНР) склали,*

швидше, конфедеративне державне об'єднання, що було обумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Головна з них – скрутне становище, в якому незабаром опинилися Директорія УНР та її уряд, які змушені були під натиском більшовицьких військ залишити майже всю територію України.

Не менш трагічною виявилися і доля ЗУНР. 19 березня 1919 р. польське військо, підсилене завдяки Антанті армією Ю.Галлера, розпочало наступ на Львів, а 24 травня новий наступ поляків з теренів Буковини підтримали війська Румунії. УГА змушена була відступити до Кам'янця-Подільського, куди відкочувалися й війська Директорії. Уряд ЗО УНР в цих важких обставинах надав Президентові Є.Петрушевичу надзвичайні повноваження, проголосивши його диктатором. З свого боку С.Петлюра нікому не бажав поступатися своєю владою. За цих умов поглибилися незгоди між урядами УНР і ЗО УНР: для першого головною небезпекою були денікінці та більшовики, для другого – поляки і румуни.

Некомпетентність головного отамана і його прагнення одноосібного керівництва призвели до вибуху кількох антипетлюрівських заколотів в Армії УНР і гнівного обурення західноукраїнських урядовців. 29 квітня 1919 р. відбулася спроба державного перевороту в УНР на чолі з отаманом В.Оскілко, якого підтримав член Директорії О.Андрієвський. Заколотники вимагали призначити Є.Петрушевича тимчасовим президентом України до скликання Установчих Зборів, а військову владу передати командувачу Української Галицької Армії М.Омеляновичу-Павленку. При цьому у вимозі було й скасування головного штабу українського республіканського (директоріального) війська, що означало позбавлення С.Петлюри військової влади. Крім того повстанці вимагали усунення від керівництва військовими справами С.Петлюри та А.Макаренка, а також створення коаліційного уряду у складі представників Галичини та Наддніпрянщини. Заколот, однак, не мав успіху і був придушений⁵⁷⁴. Майже через місяць в УНР знов здійнявся протипетлюрівський заколот П.Болбочана, який також прагнув проголосити диктатуру Є.Петрушевича і командувача УГА генерала О.Грекова⁵⁷⁵.

Під таким тиском і початком більшовицького наступу, С.Петлюра змушений був поступитися і піти на співробітництво з Є.Петрушевичем, а також запросити його представників до

складу Ради народніх міністрів УНР. Проте між керівництвом обох братніх республік вже встигла вирости прірва непорозуміння і накопичитися вибухова сила протиріч. Іскрою ж для вибуху послужили відомі події 30–31 серпня 1919 р. у Києві, коли місто було одночасно зайняте денікінськими (генерал Бредов) і петлюрівськими військами. Супротивники одразу розпочали суперечки в столиці, після чого підрозділи УНР залишили місто.

Надалі ж українські війська знову було відкинуто до Кам'янця-Подільського. Намагаючись урятувати ситуацію і дістати підтримку Польщі в обороні від більшовицького наступу, УНР погодилася на її територіальні домагання. 24 травня 1919 р. повноважний емісар Директорії (С.Петлюри) і прем'єр Польщі підписали таємну угоду про надання УНР “допомоги та підтримки”. За нею Україна зрікалася Східної Галичини і визнавала Західну Волинь невід'ємною частиною Польщі, а себе – підлеглою у зовнішньополітичних справах і, до того ж, гарантувала всі права польському населенню тощо. Це означало для західних українців зраду спільних інтересів України. Уряд ЗО УНР розпочав переговори з командуванням генерала А.Денікіна і вже 5 листопада підписав угоду про капітуляцію УГА. 16 листопада 1919 р. С.Петлюра здав полякам тогочасну столицю УНР Кам'янець-Подільський. Наступного дня соціал-демократ С.Петлюра підписав перемир'я з Добровольчою Армією.

В ці ж дні уряд ЗО УНР оголосив про відмову надалі дотримуватися Акту про злуку та постанов Трудового Конгресу, а Є.Петрушевич з членами уряду емігрував до Відня⁵⁷⁶. 2 грудня 1919 р. представники УНР і Варшави підписали проект Декларації, згідно з яким Польщі віддавалися Холмщина, Полісся, Підляшшя, Західна Волинь і Східна Галичина. ЗО УНР подала два протести, але діячі УНР їх не взяли до уваги. Тоді 20 грудня 1919 р. Є.Петрушевич скликав у Відні засідання уряду ЗУНР, на якому було прийнято рішення про одностороннє скасування Акта Злуки.

Українська державна єдність розвалилася. Соборність УНР було зруйновано, власне, українськими ж руками, а за цим відбувалася й втрата національної державності. В цьому є гіркий урок та повчальна сторінка історії для сьогоденних і майбутніх українців. Урок цей вчить, що у часи негод і боротьби слід

відкинути власні амбіції і політичні, чи будь-які інші, гешевти перед першочерговим і святим обов'язком зберегти національну єдність народу та Українську Соборну Самостійну Державу. І в цьому священному завданні немає дрібних та другорядних питань, немає важливих і менш важливих територій, українських і менш українських регіонів! Кожен клаптик української землі є всією Україною і усі, від малих та відчужених, але наших споконвічних, земель повинні бути об'єднані в лоні Великої Соборної Української Держави: від Маромощини і Придністров'я до Берестейщини, Рильщини і Стародубщини, від Посяння, Холмщини і Підляшшя до Донщини і Кубані.

Хоча на початку ХХ ст. Соборна Україна припинила своє існування, Акт Злуки залишився тією знаменною подією, що мала велике історичне значення. Він дав змогу заманіфестувати перед усім світом про неподільність українських земель, єдність і солідарність українського народу, став прологом, дороговказом для сучасної соборної суверенної України. 22 січня 1990 р. між Києвом і Львовом було створено живий ланцюг єднання – “Українська хвиля” – з нагоди 71-ої річниці проголошення Акту Злуки УНР та ЗУНР. Відтоді 22 січня відзначається як День Соборності України.

Сьогодні, в епоху глобалізації та формування нового світового порядку ідея Соборності повинна набути нового змісту, вона мусить поглибитися і розширитися у нашому розумінні далеко поза межі вузького панцира державно-територіальної єдності сполученої Великої України до усвідомлення кожним українцем планетарної Соборності Українського Духу, загальної Соборності Української Нації як абсолюту.



ЗАМІСТЬ ПІСЛЯМОВИ

Після втрати українською державною владою власної території та виходу верховних властей ЗУНР (кінець 1919 р.) та УНР (кінець 1920 р.) за межі України, на її теренах боротьба з більшовизмом не вщухла. Відбувся Другий зимовий похід, тривала повстансько-партизанська боротьба, проте владою в країні остаточно опанував більшовицький уряд УСРР, війська якого згодом придушили хоч і численні, але розрізненні повстанські виступи.

Назву “Українська Соціалістична Радянська Республіка” (УСРР), як уособлення та визначення маріонеточного більшовицького адміністративно-територіального утворення в Україні, було надано зазначеній формації Тимчасовим робітничо-селянським урядом України 6 січня 1919 р.⁵⁷⁷. УСРР була формально проголошена як “окрема держава” на III Всеукраїнському з’їзді рад 6–10 березня 1919 р., коли ухвалено першу конституцію УСРР. Остаточно Конституція УСРР була затверджена Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом на засіданні 14 березня 1919 р. Проте історія виникнення, а вірніш було б сказати виклонування російськими більшовиками, так званих “радянських” органів влади в Україні бере свій початок з грудня 1917 року.

Саме тоді, 7–8 грудня 1917 р., пробільшовицьки настроєні 127 делегати від 49 місцевих рад робітничих і солдатських відмовилися продовжувати свою участь в засіданнях I Всеукраїнського з’їзду рад в Києві та переїхали до Харкова. З’їзд прийняв резолюції “Про організацію влади на Україні” та “Про самовизначення України”, а також проголосив, що “Україна проголошується Республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів”. Українську робітничо-селянську радянську республіку в офіційних радянських актах відразу ж після її утворення називали також “Українською Народною Республікою”, аби перехопити популярність справжньої УНР.

9 грудня 1917 р. до розкольників приєднався (43 голоси – “за”, 11 – “проти”) III з’їзд рад Донецького та Криворізького

басейнів. Делегати-інтригани, переважна більшість з яких належала до Російської соціал-демократичної робітничої партії (більшовиків), проголосили своє зібрання I з'їздом рад робітничих та солдатських депутатів України “при участі частини селянських депутатів”. Він тривав два дні (11 та 12 грудня 1917 р.), за які це нелегітимне зібрання прийняло низку протизаконних і деструктивних документів.

Перш за все Україну було проголошено Республікою рад робітничих, солдатських та селянських депутатів як федеративної частини Російської Республіки⁵⁷⁸. Як наслідок – в Україні одразу почали запроваджуватися декрети на розпорядження більшовицького Совета народних комісарів, а між урядами Петрограда та Харкова відтоді встановлювалася “цілковита погодженість у цілях і діях, необхідна в інтересах робітників і селян усіх народів Російської Федерації”⁵⁷⁹. Уся повнота влади передавалася обраному на вищевказаному харківському зібранні Всеукраїнському Центральному виконавчому комітетові (ВУЦВК). 17 грудня 1917 р. було оголошено про створення уряду радянської України – Народного секретаріату.

Невдовзі розпочалася перша українсько-більшовицька війна, а в січні 1918 р. услід за “червоними” військами Муравйова до Києва прибув й Народний секретаріат. Втім, невдовзі контр-наступ союзницьких Центральній Раді німецьких та австро-угорських військ змусив більшовицький уряд України залишити столицю* й перебратися спочатку до до Полтави, Катеринослава, а згодом у Таганрог. 19 квітня 1918 р., перед взяттям Таганрога німецькими військами, повноваження вищих органів української більшовицької влади було надано так званому Повстанському бюро** (“революційній дев'ятці”), що проіснувало до липня 1918 р.⁵⁸⁰.

5–12 липня 1918 р. в Москві було офіційно утворено КП(б)У як “складову і невід’ємну” частину РКП(б). Там же, на зібраному партійному з’їзді, було розпущено раніше оформлений як незалежний від більшовицької партії вищий український

* Війська УНР і уряд Центральної Ради вступили до Києва 1 березня 1918 року.

** Іноді Повстанське бюро називало себе й Народним секретаріатом.

радянський державний орган. На зміну йому прийшла цілковито партійна інституція у вигляді Всеукраїнського центрального військово-революційного комітету (ВЦВРК) під головуванням російського більшовика А.Бубнова⁵⁸¹. Проте вже 19 листопада 1918 р., під час збройного виступу в Україні проти гетьманської влади Січових Стрільців під проводом Директорії, що переріс у масове повстання, більшовиками у Курську терміново було створено нову маріонеткову державну структуру – Тимчасовий робітничо-селянський уряд України. До його складу увійшли Г.Пятаков від Києва (голова), К.Ворошилов (від Луганська), А.Сергеев (Артем) (від Харкова), Е.Квірінг (від Катеринослава), В.Затонський (від Києва), Ю.Коцюбинський (від Чернігова)⁵⁸². Невдовзі з рознарядки В.Леніна та ЦК РКП(б) цей “уряд” очолив Х.Раковський, який вважав, що вирішення питання радянзації України можливе лише в “утвердженні пролетарської диктатури”, а запровадити її вдасться “тільки за допомогою Радянської Росії і Російської Комуністичної партії при тісному об’єднанні господарсько-економічного апарату, тобто при централізації обліку та розподілу як живих сил, так і матеріальних багатств Росії та України”⁵⁸³.

Офіційно Українську Соціалістичну Радянську Республіку (УСРР) було проголошено 6 січня 1919 р., а 29 січня того ж року вищевказаний тимчасовий більшовицький уряд переіменував себе на Раду народних комісарів УСРР (РНК УСРР)⁵⁸⁴. Однак і він проіснував недовго.

Хронологія втрати прокомуністичною Україною свого декларативного суверенітету виглядає послідовною і ґрунтовно юридично нормованою. 1–6 березня 1919 р. III з’їзд КП(б)У, яким безпосередньо керував російський більшовик Я.Свердлов, ухвалює перейняти для УСРР Конституцію РСФРР 1918 р. з урахуванням змін “залежно від місцевих умов”⁵⁸⁵. 10 березня 1919 р. III з’їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів приймає “в основному” проект Конституції УСРР, а 14 березня того ж року її текст без обговорення затверджує ВУЦВК⁵⁸⁶. 28 травня 1919 р. РНК приймає ухвалу про визнання наркомів РСФРР “союзними наркомами”, а наркомів України – “їх обласними уповноваженими”⁵⁸⁷.

Отже, ще у 1919 р. радянський уряд України задекларував

своє прагнення до федеративного об'єднання з РСФРР. Всеросійський Центральний ісполнітельний комітет (ВЦИК), в свою чергу, постановою від 1 червня 1919 р. вказав на необхідність об'єднання радянських республік. При цьому така злука, на його погляд, мала б призвести до сполучення керівництва найважливішими галузями державного функціонування в руках єдиних загальних колегій. В липні 1919 р. партійна нарада в Москві схвалює підпорядкування партійних організацій КП(б)У Центральному комітетові РКП(б). 11 вересня 1919 р. політбюро ЦК РКП(б) за участю В.Леніна розглянуло “Питання про український уряд” і ухвалило “ліквідувати весь урядовий апарат, зберігаючи існування уряду номінально”⁵⁸⁸, а 21 вересня ЦК РКП(б) затверджує це рішення й визначає: “3 в. Весь урядовий апарат УСРР ліквідується. Від імені уряду виступає, коли потрібно, Раковський, який переїздить до Москви і зберігає лише невеликий секретаріат з українських справ”⁵⁸⁹.

Перший юридичний крок до добровільної відмови від державного самоврядування зробив 28 січня 1920 р. Всеукраїнський революційний комітет, який ухвалив постанову, згідно з якою усі декрети Російської Соціалістичної Федерації у сферах військових, фінансово-економічних, транспортних, поштово-телеграфних набували чинності також і на території УСРР. Свою політичну та економічну незалежність Україна офіційно почала швидко втрачати після IV Всеукраїнського з'їзду Рад, який 25 травня 1920 р. заявив, що відтоді Радянська Україна стає суб'єктом всеросійської федерації. У своїй резолюції про державні взаємини між УСРР та РСФРР з'їзд, зокрема, вказував: “IV Всеукраїнський з'їзд рад, стверджуючи умови між центральними виконавчими комітетами УСРР і РСФРР про об'єднання комісаріатів військового, фінансового, залізничного, народного господарства, пошт і телеграфів та праці — доручає наступному центральному виконавчому комітетові провадити і надалі ту саму політику найщільнішого зближення”⁵⁹⁰. Саме з цього часу говорити про будь-яке самоврядування уряду УСРР не доводиться, а розгляд структур радянської влади можливий лише в контексті загальносоюзної історії. 28 грудня 1920 р. між РСФРР та УСРР було підписано договір про господарський та військовий союз.

30 грудня 1922 р. УСРР разом з РСФРР, Білоруською СРР та Закавказькою РФСР (Грузія, Вірменія, Азербайджан) увійшла до складу СРСР на федеративних засадах, втрачаючи таким чином навіть свою номінальну декларативну незалежність, яку мала доти*. Україна остаточно втратила свою номінальну державність.

* У липні 1924 р. від УСРР було відторгнуто Таганрозький і Шахтинський округи, які, попри те, що належали до української етнографічної території з переважаючим українським населенням, були передані до складу РСФРР. У жовтні 1925 р. постановою ЦВК СРСР “Про врегулювання кордонів Української СРР з Російською СФРР і Білоруською СРР” до України було приєднано територію з населенням 278 тис. чол., а до складу інших республік, передусім до РСФРР, було передано від України територію з населенням близько 479 тис. чоловік. Водночас Кубань, яка була заселена українцями, не увійшла до УСРР та була поступово зрусифікована.

Джерела і література

¹ Дивіться: *Солдатенко В. Ф.* Україна в революційну добу. – Т.І: Рік 1917. – Х.: Прапор, 2008. – 560 с.

² *Грушевський М.* Українська Центральна Рада і її Універсали: перший і другий // Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 6.

³ *Дорошенко Д.* Історія України. 1917–1923 рр. – Т. I. Доба Центральної Ради. – К., 2002. – С.53.

⁴ Українська Центральна рада у Києві // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 1. – 19 березня.

⁵ *Христюк П.* Замітки й матеріяли до історії української революції. 1917–1921 рр. – Відень, 1921. – Т. 1. – С.15–16.

⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – Т. 1. – К., 1996. – С.72.

⁷ Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 6–7; Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 15/16. – вересень

⁸ Народня воля. – 1918. – 24 січня.

⁹ *Гольденвейзер А. А.* Из киевских воспоминаний (1917–1920 гг.) // Революция на Украине по мемуарам белых. – М.; – Л., 1930. – С.30, 31.

¹⁰ Там само. – С.30.

¹¹ ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 5. – Арк. 25.

¹² Там само. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 233.

¹³ *Єремійв М.* Полковник Євген Коновалець на тлі української визвольної боротьби // Євген Коновалець та його доба. – Мюнхен, 1974. – С.133.

¹⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 69.

¹⁵ Там само. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 24.

¹⁶ Там само. – Арк. 23.

¹⁷ Там само. – Арк. 43, 143.

¹⁸ Там само. – Арк. 27.

¹⁹ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – Т.1. – К., 1996. – С. 477–478.

²⁰ Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. – 1917. – №7. – 23 грудня.

²¹ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 109.

²² Там само. – Спр. 16. – Арк. 14 зв.

²³ Там само. – Спр. 1. – Арк. 10.

²⁴ Там само. – Арк. 12.

²⁵ Там само. – Арк. 43, 143.

²⁶ Державний архів Чернігівської обл. (ДАЧО) – Ф. 138. – Оп. 1. – Спр. 86. – Арк. 4.

- ²⁷ Там само.
- ²⁸ Нова Рада. – 1918. – 24 березня.
- ²⁹ Там само. – 7 березня.
- ³⁰ ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 2. – Спр. 5. – Арк. 31–31 зв.
- ³¹ Там само.
- ³² Вісти Головної Комісії по справах виборів до Установчих Зборів УНР. – К., 1918.
- ³³ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 9.
- ³⁴ Державний архів Львівської обл. (ДАЛО) – Ф. 257. – Оп. 2. – Спр. 1389. – Акр. 24; ЦДАВО України. – Ф. 3866. – Оп. 1. – Спр. 228. – Арк. 2.
- ³⁵ Нова Рада. – 1917. – 13 червня.
- ³⁶ Робітнича газета. – 1917. – 6 червня.
- ³⁷ Народня воля. – 1917. – 17 червня.
- ³⁸ Нова Рада. – 1917. – 6 серпня; Вестник Временного правительства. – 1917. – 5 (18) августа.
- ³⁹ Народня воля. – 1917. – 17 червня.
- ⁴⁰ Винниченко В. Відродження нації. – Київ; – Відень, 1920. – Ч. I. – С. 226.
- ⁴¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – Т. 1. – К.: Наукова думка, 1996. – С. 158.
- ⁴² Винниченко В. Відродження нації. – Ч. I. – Київ; – Відень, 1920. – С. 258–259.
- ⁴³ Там само. – Ч. II. – С. 42.
- ⁴⁴ Робітнича газета. – 1917. – 26 вересня; Нова Рада. – 1917. – 24 вересня.
- ⁴⁵ Керенский А. Ф. Россия в поворотный момент истории. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2006. – С. 281.
- ⁴⁶ Церетели И. Г. Кризис власти. Воспоминания лидера меньшевиков, депутата II Государственной думы. 1917–1918. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. – С. 126.
- ⁴⁷ Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 10. – червень.
- ⁴⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 5. – Арк. 10–11; Нова Рада. – 1917. – 4 липня
- ⁴⁹ Ereignisse in der Ukraine 1914–1922 deren Bedeutung und historische Hintergründe. – Philadelphia: Ferdinand Berger & Söhne, OHG, Horn, N.Ö., 1966. – Band I. – S. 258–259.
- ⁵⁰ Там само. – С. 259.
- ⁵¹ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 10–12; Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 18. – листопад.
- ⁵² Нова Рада. – 1917. – 6 серпня; Вестник Временного правительства. – 1917. – 5 (18) августа.
- ⁵³ Винниченко В. Відродження нації. – Ч. I. – С.318.
- ⁵⁴ Дорошенко Д. Історія України, 1917–1923. – К.: Темпора, 2002. – Т. I. – С. 106.
- ⁵⁵ Там само. – С. 106–107.
- ⁵⁶ Винниченко В. Відродження нації. – Ч. I. – С.336–337.
- ⁵⁷ Солдатенко В.Ф. Три Голгофи: політична доля Володимира Винниченка. – К.: Світогляд, 2005. – С.68.

- ⁵⁸ Там само. – С.69.
- ⁵⁹ Там само. – С.70.
- ⁶⁰ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 12. – Арк. 60 зв.
- ⁶¹ Там само. – Спр. 4. – Арк. 9.
- ⁶² Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – Т. 1. – К., 1996. – С. 470.
- ⁶³ Народня воля. – 1917. – 31 жовтня; Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.
- ⁶⁴ Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.
- ⁶⁵ *Кудлай О. Б.* Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 рр.). – К., 2008. – С. 17.
- ⁶⁶ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 28 зв.
- ⁶⁷ Там само. – Арк. 24.
- ⁶⁸ Там само. – Ф. 3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 56.
- ⁶⁹ Там само. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк.118–123 зв.; Народня воля. – 1917. – 16, 17, 20 грудня.
- ⁷⁰ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – Т. 2. – К., 1996. – С. 233.
- ⁷¹ Там само. – С. 62.
- ⁷² *Кудлай О. Б.* Вказана праця. – С. 18–19.
- ⁷³ ЦДАВО України. – Ф. 2592. – Оп. 2. – Спр. 67. – Арк. 36–37.
- ⁷⁴ Там само. – Арк. 34.
- ⁷⁵ Там само. – Арк. 49.
- ⁷⁶ *Лало В., Ферчук А.* До історії становлення державної системи охорони промислової власності України // Інтелектуальна власність. – 2005. – № 6.
- ⁷⁷ ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 2. – Спр. 2. – Арк. 19 зв.
- ⁷⁸ Там само. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 24.
- ⁷⁹ Там само. – Арк. 12.
- ⁸⁰ Там само. – Арк. 8.
- ⁸¹ *Винниченко В.* Щоденник. – Т. 1: 1911–1920. – Едмонтон; – Нью-Йорк, 1980. – С. 272.
- ⁸² *Кучерук О.* Київ 1917–1919. Адреси. Події. Люди: Художнє видання. – К.: Темпора, 2008. – С. 43.
- ⁸³ *Ковалевський М.* При джерелах боротьби: Спомини, враження, рефлексії. – Інсбрук, 1960. – С. 393
- ⁸⁴ *Кардиналовська Т.* Невідступне минуле. – К.: Нью-Йорк, 1992. – С. 70.
- ⁸⁵ *Ковалевський М.* Вказана праця. – С. 393.
- ⁸⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – Т. 2. – К., 1997. – С. 71.
- ⁸⁷ ЦДАВО України. – Ф. 2582. – Оп. 2. – Спр. 12. – Арк. 25.
- ⁸⁸ Там само. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 234.
- ⁸⁹ Там само. – Ф. 2199. – Оп. 3. – Спр. 10. – Арк. 3.
- ⁹⁰ Там само.
- ⁹¹ Там само. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 93–94; Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. – 1917. – № 6. – 21 грудня; Народня воля. – 1917. – 12 грудня.
- ⁹² ЦДАВО України. – Ф. 2199. – Оп. 3. – Спр. 11. – Арк. 21.

⁹³ *Медушевский А. Н.* Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. — М., 1994. — С. 194–196.

⁹⁴ *Твердохлеб А.А., Шевырин В.М.* Государственные служащие в России. 1722–1995: (Динамика социального статуса): Исторический очерк // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. — Сер. 5, История. — М.: ИНИОН, 1995. — С. 10.

⁹⁵ ЦДАВО України. — Ф. 2199. — Оп. 3. — Спр. 11. — Арк. 3–4.

⁹⁶ Там само. — Арк. 8.

⁹⁷ Там само.

⁹⁸ Там само. — Арк. 6.

⁹⁹ Там само. — Арк. 26.

¹⁰⁰ Там само. — Арк. 13.

¹⁰¹ *Шелухин С.* Україна — назва нашої землі з найдавніших часів. — Дрогобич: Бескид, 1992. — С. 57–58, 90.

¹⁰² Щоденник Володимира Вернадського. Полтава, 1918 // Київська старовина. — 1993. — № 4. — С. 29.

¹⁰³ *Шаповал М.* Минувшина і будучина української визвольної боротьби // Київська старовина. — 1993. — № 5. — С. 44.

¹⁰⁴ Вісти Всеукраїнського з'їзду Демократів-Хліборобів. — 1918. — 29 квітня.

¹⁰⁵ *Дорошенко Д.* Історія України, 1917–1923. — Т. I. — С. 107.

¹⁰⁶ Дивіться: *Винниченко В.* Відродження нації — Ч. I. — С. 256.

¹⁰⁷ *Дорошенко Д.* Історія України, 1917–1923. — Т. I. — С. 107.

¹⁰⁸ ЦДАВО України. — Ф. 2199. — Оп. 3. — Спр. 11. — Арк. 20, 23–23 зв.

¹⁰⁹ Там само. — Арк. 20, 23.

¹¹⁰ Там само. — Арк. 16–20 зв.

¹¹¹ *Полівець М.С.* Представницькі органи народовладдя: перші кроки (березень — липень 1917 р.). — Дніпропетровськ: Січ, 1998. — С. 133.

¹¹² ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 4. — Арк. 9 зв.

¹¹³ *Арбатовъ З. Ю.* Екатеринославъ 1917–22 г.г. // Архив русской революции: В 22 т. — М.: Терра; Политиздат, 1991. — Т. 12. — С. 84.

¹¹⁴ Нова Рада. — 1917. — 29 липня.

¹¹⁵ Там само.

¹¹⁶ ЦДАВО України. — Ф. 1327. — Оп. 1. — Спр. 59. — Арк. 5.

¹¹⁷ Там само.

¹¹⁸ Там само. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 4. — Арк. 9; Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — 23 листопада.

¹¹⁹ Там само.

¹²⁰ *Дорошенко Д.* Історія України, 1917–1923. — Т. I. — С. 115.

¹²¹ Український національно-визвольний рух. Березень–листопад 1917 року: Документи і матеріали. — К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2003. — С. 858–859.

¹²² *Омелянович-Павленко М.* Спогади командарма (1917–1920). — К.: Темпора, 2007. — С. 75.

¹²³ *Дорошенко Д.* Мої спомини про недавнє минуле (1914–1920 роки). — К.: Темпора, 2007. — С. 178.

¹²⁴ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 185–185 зв.

- ¹²⁵ Там само. – Ф. 1063. – Оп. 1. – спр. 7. – Арк. 6.
- ¹²⁶ Там само. – Арк. 7.
- ¹²⁷ Народня воля. – 1918. – 2 березня.
- ¹²⁸ Там само.
- ¹²⁹ Там само.
- ¹³⁰ Там само.
- ¹³¹ Відділення Державного архіву Чернігівської обл. в м.Ніжин (ВДАЧОН). – Ф. 344. – Оп. 1. – Спр. 198. – Арк. 20.
- ¹³² ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 8–10.
- ¹³³ Там само.
- ¹³⁴ ДАЧО. – Ф. 127. – Оп. 254 а. – Спр. 80. – Арк. 225.
- ¹³⁵ Там само.
- ¹³⁶ ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 118–123 зв.
- ¹³⁷ *Миرونенко О.М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. – К., 1995. – С. 119–131.
- ¹³⁸ Конституція Української Народньої Республіки (Неофіційно). – К., 1918. Дивіться також: *Христюк П.* Замітки і матеріяли до історії української революції. 1917–1920 рр. – Ч. 2. – С. 174–180; *Дорошенко Д.* Історія України. 1917–1923 рр. – Ужгород, 1932. – Т.2. – С. 56–57.
- ¹³⁹ Там само.
- ¹⁴⁰ Там само.
- ¹⁴¹ *Лисяк-Рудницький І.* Українська революція з перспективи сорокліття // *Лисяк-Рудницький І.* Історичні ессе. – С. 48.
- ¹⁴² Конституція Української Народньої Республіки (Неофіційно). – К., 1918. Дивіться також: *Христюк П.* Замітки і матеріяли до історії української революції. 1917–1920 рр. – Ч. 2. – С. 174–180; *Дорошенко Д.* Історія України. 1917–1923 рр. – Ужгород, 1932. – Т.2. – С. 56–57.
- ¹⁴³ *Лисяк-Рудницький І.* Вказана праця. – С. 48.
- ¹⁴⁴ Там само. – С. 48–49.
- ¹⁴⁵ Там само. – С. 43.
- ¹⁴⁶ *Пиріг Р. Я.* Державна служба Гетьманату Павла Скоропадського // Нариси історії державної служби в Україні. – К.: Ніка-Центр, 2008. – С. 185.
- ¹⁴⁷ Народня воля. – 1917. – 31 жовтня; Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.
- ¹⁴⁸ Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.
- ¹⁴⁹ ЦДАВО України. – Ф. 3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 4.
- ¹⁵⁰ Там само. – Ф. 1076. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 2.
- ¹⁵¹ Там само.
- ¹⁵² Вісти Всеукраїнського з'їзду Демократів-Хліборобів. – 1918. – 29 квітня.
- ¹⁵³ *Солдатенко В. Ф.* До питання про механізм державного перевороту 29 квітня 1918 р. // Гетьманат Павла Скоропадського: історія, постаті, контрверсії. – К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2008. – С. 41.
- ¹⁵⁴ Листи Леоніда Жебуньова до Євгена Чикаленка. 1907–1919 роки. – К., 2005. – С.201.

- ¹⁵⁵ ДНАБ, м. Київ. – Од.зб. 23.
- ¹⁵⁶ Ereignisse in der Ukraine 1914–1922 deren Bedeutung und historische Hintergründe – Band I. – S. 350.
- ¹⁵⁷ Там само. – S. 348–349.
- ¹⁵⁸ Там само. – S. 349.
- ¹⁵⁹ Там само. – S. 347.
- ¹⁶⁰ Киевская мысль. – 1918. – 12 квітня; Народня воля. – 1918. – 13 квітня.
- ¹⁶¹ ЦДАВО України. – Ф. 3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 57.
- ¹⁶² Див.: *Гай-Нижник П.П.* Фінансова політика Центральної Ради та урядів Української Народної Республіки (березень 1917 р. – квітень 1918 р.) // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук: 07.00.01. – К.: Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2008. – 32 с.
- ¹⁶³ Ereignisse in der Ukraine 1914–1922 deren Bedeutung und historische Hintergründe – Band I. – S. 385.
- ¹⁶⁴ Робітнича газета. – 1918. – 26 березня.
- ¹⁶⁵ Нова Рада. – 1918. – 3 березня.
- ¹⁶⁶ ЦДАГО України. – Ф. 44. – Оп. 1. Спр. 1. – Арк. 1; Нова Рада. – 1918. – 28 квітня.
- ¹⁶⁷ Киевская мысль. – 1918. – 10 березня.
- ¹⁶⁸ Известія Союзу промьшленности, торговли, финансовъ и сельскаго хозяйства Украины. – 1918. – 28 (15) квітня.
- ¹⁶⁹ *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Ужгород; – Нью-Йорк: Накладом др. Осипа Ципки, 1932. – Т. 2. – С. 16–17.
- ¹⁷⁰ *Несвіцький О.О.* Полтава у дні революції та в період смуги 1917–1922 рр. – Полтава, 1995. – С. 52–53.
- ¹⁷¹ *Папакін Г.* Українська народна громада і Павло Скоропадський навесні 1918 р. // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип.39. – С. 137.
- ¹⁷² *Геращенко Т.С.* Українська народна громада // Український консерватизм і гетьманський рух: історія, ідеологія, політика / Вісник Київського державного лінгвістичного університету. Серія: Історія. Економіка. Філософія. – К.: Видавн. Центр КДЛУ, 2000. – Вип. 4. – С. 199.
- ¹⁷³ *Отт-Скоропадська О., Гай-Нижник П.* Павло Скоропадський. Коротка хроніка життя (1873–1945) // Скоропадський П. Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – Київ; – Філадельфія, 1995. – С. 40.
- ¹⁷⁴ *Солдатенко В.Ф.* До питання про механізм державного перевороту 29 квітня 1918 р. // Гетьманат Павла Скоропадського: історія, постаті, контроверсії. – К.: Видавництво імені Олени Теліги, 2008. – С. 44.
- ¹⁷⁵ ЦДАВО України. – Ф. 3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 51 зв.
- ¹⁷⁶ Там само.
- ¹⁷⁷ Там само. – Арк. 51 зв. – 52.
- ¹⁷⁸ Там само. – Арк. 52 зв.
- ¹⁷⁹ *Скоропадський П.* Від початку 1918-го року до проголошення Гетьманства // Хліборобська Україна. – Кн.ІV. – 36. VII і VIII. – Відень, 1922–1923. – С. 45–46.
- ¹⁸⁰ ЦДАВО України. – Ф. 3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 52 – 52

- ¹⁸¹ Там само. – Арк. 117 зв.
- ¹⁸² Там само. – Арк. 77 – 77 зв.
- ¹⁸³ *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – Київ; – Філадельфія, 1995. – С. 141.
- ¹⁸⁴ *Скоропадський П.* Від початку 1918-го року до проголошення Гетьманства // Хліборобська Україна. – Кн.ІV. – 36. VII і VIII. – Відень, 1922–1923. – С. 74.
- ¹⁸⁵ *Федюшин О.* Украинская революция. 1917–1918. М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. – С. 156–157.
- ¹⁸⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – К.: Наукова думка, 1997. – Т. 2. – С. 347.
- ¹⁸⁷ *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – С. 142.
- ¹⁸⁸ *Федюшин О.* Украинская революция. 1917–1918. – С. 162–163.
- ¹⁸⁹ Там само. – С. 158.
- ¹⁹⁰ *Чернин О.* В дни мировой войны. Воспоминания бывшего австрийского министра иностранных дел. – М.; – Пг.: Гиз, 1923. – С. 271.
- ¹⁹¹ ЦДАВО України. – Ф. 2592. – Оп. 1. – Спр. 65. – Арк. 84–85 зв.
- ¹⁹² *Чернин О.* В дни мировой войны. Воспоминания бывшего австрийского министра иностранных дел. – М.; – Пг.: Гиз, 1923. – С. 271–272
- ¹⁹³ *Федюшин О.* Украинская революция. 1917–1918. М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. – С. 160.
- ¹⁹⁴ *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Ужгород; – Нью-Йорк: Накладом др. Осипа Ципки, 1932. – Т. 2. – С. 31–32.
- ¹⁹⁵ *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – С. 148.
- ¹⁹⁶ Там само. – С. 148–149.
- ¹⁹⁷ ЦДАВО України. – Ф. 3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк.81.
- ¹⁹⁸ *Людendorф Э.* Мои воспоминания о войне. 1914–1918 гг. – М., 1924. – С. 274.
- ¹⁹⁹ Нова Рада. – 1918. – 27 квітня.
- ²⁰⁰ ЦДАВО України. – ЦДАВО України. – Ф.3543. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 113.
- ²⁰¹ Там само. – Арк. 112.
- ²⁰² Там само. – Арк. 79 – 79 зв.
- ²⁰³ Там само. – Арк. 117 зв.
- ²⁰⁴ Там само. – Арк. 77.
- ²⁰⁵ *Коновалець Є.* Спомини й уваги // Кучабський В., Безручко М., Коновалець Є. Золоті ворота. Історія Січових Стрільців. 1917–1919. – Львів; – Рочестер, 2004. – С.267.
- ²⁰⁶ Там само. – С. 268.
- ²⁰⁷ Там само. – С. 268–269.
- ²⁰⁸ *Скоропадський П.* Спомини. – К., 1992. – С. 89, 109–110, 140; *Крип'якевич І., Гнатевич Б., Стефанів З.* Історія українського війська. – Львів, 1992. – С. 44.
- ²⁰⁹ Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К., 1998. – С. 463–464.
- ²¹⁰ *Павленко І.* Відновлення Української Держави. – Буенос-Айрес, 1951. – С. 14.

- ²¹¹ Державний архів Миколаївської обл. (ДАМО) – Ф. р-5547. – Оп. 1. – Спр. 3. – Арк. 1.
- ²¹² Голос Юга (Єлісаветград). – 1918. – 3 травня.
- ²¹³ ДАМО. – Ф. р-5547. – Оп. 1. – Спр. 3. – Арк. 1.
- ²¹⁴ Там само.
- ²¹⁵ *Король Н.* Як Павло Скоропадський став гетьманом України (уринок зі спогадів). – Нью-Йорк, 1967. – С. 14.
- ²¹⁶ Там само.
- ²¹⁷ Голос Юга (Єлісаветград). – 1918. – 3 травня.
- ²¹⁸ *Полонська-Василенко Н.* Історія України. – Т. 2. – Мюнхен, 1976. – С. 489–490; *Кущинський А.* Патріот і Державний Муж України. – Чикаго, 1974. – С. 16.
- ²¹⁹ ДАМО. – Ф. р-5547. – Оп. 1. – Спр. 3. – Арк. 1.
- ²²⁰ Голос Юга (Єлісаветград). – 1918. – 3 травня.
- ²²¹ ДАМО. – Ф. р-5547. – Оп. 1. – Спр. 3. – Арк. 1–2.
- ²²² Там само. – Арк. 2.
- ²²³ *Король Н.* Як Павло Скоропадський став гетьманом України (уринок зі спогадів). – С. 14–15.
- ²²⁴ Голос Юга (Єлісаветград). – 1918. – 3 травня.
- ²²⁵ Листи Леоніда Жебуньова до Євгена Чикаленка. 1907–1919 роки. – К., 2005. – С. 210.
- ²²⁶ *Вислоцький І.* Гетьман Павло Скоропадський. – Торонто, 1940. – С. 26; Революція на Україні по мемуарам белых. – М.; – Л., 1930. – С. 131, 150.
- ²²⁷ *Шаповал М.* Гетьманщина і Директорія. – Нью-Йорк, 1958. – С. 49–50.
- ²²⁸ Там само. – С. 30.
- ²²⁹ *Винниченко В.* Відродження нації. – Т. III. – Відень, 1921. – С. 158.
- ²³⁰ *Стахів М.* Україна в добу Директорії УНР. – Т. 1. – Скрантон, 1967. – С. 20.
- ²³¹ *Коновалець Є.* Причинки до історії Української революції. – Прага, 1927. – С. 13.
- ²³² *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 – грудень 1918. – С. 308, 305.
- ²³³ *Винниченко В.* Відродження нації. – Т. III. – Відень, 1921. – С. 110.
- ²³⁴ *Савченко В.А.* Дванадцять воєн за Україну. – Харків: Фолио, 2006. – С. 135.
- ²³⁵ Україна. – 1919. – 16 листопада.
- ²³⁶ ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 5. – Спр. 6. – Арк. 12.
- ²³⁷ Там само. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 7.
- ²³⁸ Там само. – Арк. 18–19.
- ²³⁹ Чому ще й досі столиця України – Київ в руках гетьманців // Село (видання Подільської губерніяльної народної управи). – 1918. – 8 грудня.
- ²⁴⁰ ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 7.
- ²⁴¹ Там само. – Арк. 18–19.
- ²⁴² Чому ще й досі столиця України – Київ в руках гетьманців // Село (видання Подільської губерніяльної народної управи). – 1918. – 8 грудня.

- ²⁴³ Відродження. – 1918. – 15 грудня; Наш путь. – 1918. – 15 грудня; Мир. – 1918. – 15 грудня.
- ²⁴⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 2. – Спр. 15. – Арк. 1.
- ²⁴⁵ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Документи і матеріали. – Т. 1. – К.: Вид-во імені Олени теліги, 2006. – С. 7.
- ²⁴⁶ ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 15. – Арк. 1–3.
- ²⁴⁷ Там само. – Спр. 25. – Арк. 41.
- ²⁴⁸ Там само. – Спр. 15. – Арк. 10–12 зв.
- ²⁴⁹ Там само. – Арк. 1–3.
- ²⁵⁰ Чикаленко Є. Щоденник. – Т. II. – К., 2004. – С. 195
- ²⁵¹ ЦДАВО України. Ф 1065. – Оп. 1. – Спр. 14. – Арк. 8–8 зв.
- ²⁵² Там само.
- ²⁵³ Там само. – Спр. 15. – Арк. 27.
- ²⁵⁴ Шинкарук Я.І. Правові засади організації та діяльність Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918 – 1921 рр.): Дис. на здоб. наук. ст. канд. юр. наук. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2006.
- ²⁵⁵ Робітничая газета. – 1919. – 16 січня.
- ²⁵⁶ Історія Січових Стрільців. Воєнно-історичний нарис. – К., 1992. – С. 321.
- ²⁵⁷ Робітничая газета. – 1919. – 16 січня.
- ²⁵⁸ Там само.
- ²⁵⁹ Там само.
- ²⁶⁰ ЦДАВО України. – Ф.3543. – Оп.2. – Спр.1. – Арк.104.
- ²⁶¹ Там само. – Арк. 102.
- ²⁶² Там само. – Арк. 103.
- ²⁶³ Там само. – Арк. 103 зв.
- ²⁶⁴ ДАЛО. – Ф.257. – Оп.2. – Спр.1389. – Арк.1; Відродження. – 1918. – 26 (13) грудня.
- ²⁶⁵ Там само.
- ²⁶⁶ Там само.
- ²⁶⁷ Там само.
- ²⁶⁸ ЦДАВО України. – Ф. 2208. – Оп. 2. – Спр. 2. – Арк. 2зв.; Вістник державних законів Української Народньої Республіки. – 1919. – № 1. – 18 січня.
- ²⁶⁹ Там само. – Арк. 9 зв.
- ²⁷⁰ Кучерук О. Київ 1917–1919. Адреси. Події. Люди. – К.: Темпора, 2008. – С. 122.
- ²⁷¹ ЦДАВО України. – Ф. 4211. – Оп. 1. – Спр. 20. – Арк. 7; – Арк. 10.
- ²⁷² Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – К.: Темпора, 2003. – С. 83.
- ²⁷³ Винниченко В. Щоденник. – Т. 1. – Едмонтон; – Нью-Йорк, 1980. – С. 316.
- ²⁷⁴ Вістник Української Народної Республіки. – 1919. – 7 лютого.
- ²⁷⁵ Там само.
- ²⁷⁶ Там само.
- ²⁷⁷ Вістник Державних Законів У.Н.Р. – 1919. – Вип. VI. – Ч. 95; Лебідь-Юрчик Х. Бюджетове право. – Львів, 1927. – С. 142.

- ²⁷⁸ *Мартос Б.* Гроші Української Держави // *Мартос Б., Зозуля Я.* Гроші Української Держави. – Мюнхен: Український Технічно-Господарський Інститут, 1972. – С. 21–22.
- ²⁷⁹ ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 25. – Арк. 41 зв.
- ²⁸⁰ Там само. – Спр. 14. – Арк. 87.
- ²⁸¹ Україна. – 1919. – 15–16 листопада.
- ²⁸² Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. – Т.1. – С. 11.
- ²⁸³ ЦДАВО України. – Ф. 1092. – Оп. 6. – Спр. 2. – Арк. 10–11.
- ²⁸⁴ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – С. 91, 94.
- ²⁸⁵ ЦДАВО України. – Ф. 2208. – Оп. 1. – Спр. 141. – Арк. 5–5 зв.
- ²⁸⁶ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. – Т.1. – С. 43, 44, 65, 68.
- ²⁸⁷ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – С. 98.
- ²⁸⁸ Там само.
- ²⁸⁹ ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 38. – Арк. 4.
- ²⁹⁰ Там само. – Арк. 7.
- ²⁹¹ *Чикаленко Є.* Щоденник. 1919–1920. – Київ – Нью-Йорк, 2005. – С. 68–69.
- ²⁹² *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – С. 121.
- ²⁹³ *Лисенко А.А.* Отаманські формування на Лівобережній Україні в другій половині 1918–1919 рр. // Автореферат дис. на здоб. наук. ступеня канд. іст. наук за спец. 07.00.01 – Історія України. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2002. – 23 с.
- ²⁹⁴ *Капустянський М.* Похід української армії на Київ – Одесу в 1919 році. – Ч. III. – Львів, 1922. – С. 91; *Козельський Б.В.* Шлях зрадництва й авантур (Петлюрівське повстанство). – Х., 1928. – С. 36
- ²⁹⁵ *Удовиченко О.* Україна у війні за державність. – К., 1955. – С. 117.
- ²⁹⁶ *Коваль Р.* Отамани Гайдамацького краю. 33 біографії. – К., 1919. – 616 с.; Героїзм і трагедія Холодного яру. Збірник. – К., 1996. – 316 с.
- ²⁹⁷ *Шаповал М.* Велика революція і українська визвольна програма. – Прага, 1927. – С.142.
- ²⁹⁸ Трудова громада. – 1919. – 29 липня.
- ²⁹⁹ *Феденко П.* Повстання Нації // Збірник пам'яті Симона Петлюри (1879–1926). – Прага, 1930. – С.92.
- ³⁰⁰ *Михальчук В.* Погроми в Україні і боротьба Симона Петлюри з ними // Літературна Україна. – 1994. – 9 червня
- ³⁰¹ *Коновалець Є.* Причинки до історії української революції. – Прага, 1948.
- ³⁰² Там само. – С. 20
- ³⁰³ *Андрієвський В.* З минулого. – Т. 2. – Ч. 2. – Берлін, 1923. – С. 74
- ³⁰⁴ Там само. – С. 75

- ³⁰⁵ *Удовиченко О.* Україна у війні за державність. – К., 1955. – С. 110; *Капустянский М.* Похід української армії на Київ – Одесу в 1919 році. – Ч. I і II. – Львів, 1921. – С. 35.
- ³⁰⁶ *Винниченко В.* Відродження нації. – Ч. 3. – С. 351
- ³⁰⁷ *Винниченко В.* Заповіт борцям за визволення. – К., 1991. – С. 38
- ³⁰⁸ *Мазепа І.* Україна в огні і бурі революції. – С. 234
- ³⁰⁹ *Удовиченко О.* Україна у війні за державність. – К., 1955. – С. 51
- ³¹⁰ *Вишинівський О.* Повстанський рух і отаманія. – Детройт: Капітула відзнаки Хреста залізного стрільця, 1973. – с. 11
- ³¹¹ *Петлюра С.* Статті, листи, документи. – Т. 2. – Нью-Йорк: УВАН у США, Б-ка ім. С.Петлюри в Парижі, 1979. – С. 518.
- ³¹² *Визвольні змагання очима контррозвідника (Документальна спадщина Миколи Чеботаріва).* – К.: Темпора, 2003. – с. 31.
- ³¹³ *Прохода В.* Записки Непокірливого: історія національного усвідомлення, життя і діяльності звичайного українця. – Кн 1. – Торонто: Пробоєм, 1967. – с. 305.
- ³¹⁴ *Капустянский М.* Похід української армії на Київ – Одесу в 1919 році. – Ч. III. – Львів, 1922. – С. 103
- ³¹⁵ Там само. – С. 111
- ³¹⁶ Там само. – Ч. I і II. – Львів, 1921. – С. 35.
- ³¹⁷ Лист сотника І.Барила до генерала Омеляновича-Павленка // Батьківщина (Торонто). –1971. – 29 травня. – Ч. 10.
- ³¹⁸ *Капустянский М.* Похід української армії на Київ – Одесу в 1919 році. – Ч. III. – С. 126.
- ³¹⁹ Там само.
- ³²⁰ *Савченко В.* Атамани казачього войска. – М.: Язуза, Ексмо, 2006. – С.14.
- ³²¹ *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – С. 132.
- ³²² ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 38. – Арк. 5
- ³²³ ЦДІА України у м.Львові. – Ф.581. – Оп.1. – Спр.12. – Арк.3.
- ³²⁴ *Немановъ Л. М.* Финансовая политика Украины (7 ноября 1917 – 4 февраля 1919 г.). – К.: Культура и знание, 1919. – С. 97.
- ³²⁵ *Оскілко В.* Між двома світами. – Рівне: УНП, 1924. – Ч.1. – С.41.
- ³²⁶ *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – С. 157.
- ³²⁷ Там само. – С. 158.
- ³²⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1092. – Оп. 6. – Спр. 2. – Арк. 63.
- ³²⁹ Там само. – Ф. 1509. – Оп. 1. – Спр. 2. – Арк. 56.
- ³³⁰ Там само. – Ф. 4186. – Оп.2. – Спр.11. – Арк.42; *Табачник Д., Веденєв Д.* Репрезентанти Війська Українського // Військо України. – 1993. – № 2–3. – С.99.
- ³³¹ Biblioteka Narodowa w Warszawie. – Скр. 23 XXIV-10 (17). – К. 4.
- ³³² ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 4. – Спр. 5. – Арк. 158.
- ³³³ *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – С. 162.
- ³³⁴ Там само. – С. 162–163.
- ³³⁵ ЦДАВО України. – Ф. 3933. – Оп. 1. – Спр. 15. – Арк. 2.
- ³³⁶ Там само. – Ф. 1429. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 43.
- ³³⁷ Трудовий шлях. – 1919. – 18 липня.

- ³³⁸ Там само.
- ³³⁹ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. – Т.1. – С. 21.
- ³⁴⁰ Там само. – С. 23.
- ³⁴¹ Там само. – С. 24.
- ³⁴² ЦДАВО України. – Ф. 2208. – Оп. 1. – Спр. 167. – Арк. 6–8 зв.
- ³⁴³ Там само.
- ³⁴⁴ Там само.
- ³⁴⁵ Там само.
- ³⁴⁶ Там само. – Ф. 1065. – Оп. 1. – Спр. 16. – Арк. 64.
- ³⁴⁷ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 254.
- ³⁴⁸ *Феденко П.* Український руху ХХ столітті. – Лондон, 1959. – С. 201.
- ³⁴⁹ ЦДАВО України. – Ф.3696. – Оп.2. – Спр.318. – Арк.25.
- ³⁵⁰ Biblioteka Narodowa w Warszawie. – Скр. 23 XXIV-10 (17). – Арк. 119.
- ³⁵¹ ЦДАВО України. – Ф. 3809. – Оп. 2. – Спр. 18. – Арк. 1–4.
- ³⁵² *Єфремова Н.* Праця Теодора Галі па “Основні права і обов’язки українських громадян”. Невідомі сторінки історії конституційного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 3. – С. 70.
- ³⁵³ Там само.
- ³⁵⁴ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 317.
- ³⁵⁵ *Гнатишак М.* Державні гроші України. – Клівденд, 1974. – С. 176–180.
- ³⁵⁶ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 324–325.
- ³⁵⁷ Там само. – С. 325.
- ³⁵⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1429. – Оп. 2. – Спр. 53. – Арк. 1–1 зв.
- ³⁵⁹ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. – Т.1. – С. 28.
- ³⁶⁰ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 416.
- ³⁶¹ *Шинкарук Я.І.* Правові засади організації та діяльність Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918 – 1921 рр.): Дис. на здоб. наук. ст. канд. юр. наук. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2006.
- ³⁶² Там само.
- ³⁶³ *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 551–554.
- ³⁶⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 2. – Спр. 88. – Арк. 2.
- ³⁶⁵ Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992
- ³⁶⁶ ЦДАВО України. – Ф. 1065. – Оп. 2. – Спр. 296. – Арк. 65–66.
- ³⁶⁷ Там само. – Ф. 3866. – Оп. 1. – Спр. 53. – Арк. 20– 20 зв.; – Ф. 1065. – Оп. 2. – Спр.51. – Арк. 194–196 зв.; – Ф. 1065. – Оп. 2. – Спр. 263. – Арк. 1–2 зв.; Вісник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 1920. – 19 листопада.

³⁶⁸ ЦДАВО України. – Ф. 3866. – Оп. 1. – Спр. 53. – Арк. 21– 22 зв.; Там само. – Ф.1065. – Оп. 2. – Спр. 246. – Арк. 1–6 зв.; Вістник державних законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 1920. – 19 листопада.

³⁶⁹ *Ейхельман О.* Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки. – Київ–Тарнів, 1921. – С. 12.

³⁷⁰ Там само. – С. 16.

³⁷¹ *Присяжнюк А.Й.* Конституційне будівництво в УНР доби Директорії (листопад 1918 – початок 1921 рр.): Автореферат дис... наук. ст. канд. юр. наук. – Харків, 2002. – С. 15.

³⁷² Нова Рада. – 1919. – 7 серпня.

³⁷³ *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 422.

³⁷⁴ ЦДАВО України. – Ф. 1509. – Оп. 5. – Спр. 3. – Арк. 1.

³⁷⁵ Там само. – Арк. 15.

³⁷⁶ Там само.

³⁷⁷ *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. – С. 447.

³⁷⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1067. – Оп. 2. – Спр. 5. – Арк. 67.

³⁷⁹ Слово. – 1920. – 17 жовтня.

³⁸⁰ ЦДАВО України. – Ф. 1067. – Оп. 2. – Спр. 9. – Арк. 28.

³⁸¹ Слово. – 1920. – 31 жовтня.

³⁸² Український вибір: політичні системи ХХ століття і пошук власної моделі суспільного розвитку. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 248–249.

³⁸³ *Антонович М.* Історія України. – Т.4. – Прага: Нова доба, 1942. – С.72; *Охрімович Ю.* Розвиток української національно-політичної думки (від початку ХІХ століття до Михайла Драгоманова). – Нью-Йорк: Вид-во Чарторийських, 1965. – С.37.

³⁸⁴ *Яремчук В.Д.* Вплив національної ідеї на визвольну боротьбу в західноукраїнському регіоні на початку ХХ ст. // Події і особистості революційної доби / Збірник. – К.: ІПіЕНД, 2003. – С. 9–10.

³⁸⁵ Українські політичні партії кінця ХІХ – початку ХХ ст.: програмові і довідкові матеріали. – К.: Консалтинг, Фенікс, 1993. – С. 26–27.

³⁸⁶ *Лозинський М.* Українська революція: Розвідки і матеріали. Галичина в рр. 1918–1920. – Т.V. – Відень, 1922. – С.23.

³⁸⁷ *Лозинський М.* Названа праця. – Т. V. – С.26; Stenographische Protokolle uber die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des osterreichischen Reichsrates im Jahre 1917 und 1918. XXII Session. – Wien, 1918. – Bd.1. – S.4553.

³⁸⁸ *Левицький К.* Великий зрив (До історії української державности від березня до листопада 1918 р. на підставі споминів та документів). – Льв.: Червона калина, 1931. – С.113–114.

³⁸⁹ Там само. – С. 115–116.

³⁹⁰ Там само.

³⁹¹ Утвердження лєнінських ідей про державу і право на Україні. – Львів, 1972. – С.210.

³⁹² *Левицький К.* Великий зрив (До історії української державности від березня до листопада 1918 р. на підставі споминів та документів). – С. 118.

³⁹³ *Гоцуляк М.* Перший Листопад 1918 року на західних землях України (зі спогадами і життєписами членів Комітету Виконавців Листопадового Чину). – К., 1993. – С. 52–53; *Лозинський М.* Галичина в рр. 1919–1920. – Прага, 1922. – С. 35.

³⁹⁴ Львівська делегація Національної Ради // Діло. – 1918. – 29 жовтня.

³⁹⁵ Зарядження Української Національної Ради // Діло. – 1918. – 29 жовтня.

³⁹⁶ Львівська делегація Національної Ради // Діло. – 1918. – 29 жовтня.

³⁹⁷ 3 Делегації Української Національної Ради у Львові // Діло. – 1918. – 31 жовтня; ЦДІАЛ. – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 93. – Арк. 12–12 зв.

³⁹⁸ *Матейко Р.* Галицькі лицарі волі. Українські визвольні змагання на Тернопільщині 1900–1920 років у контексті історії України. – Тернопіль: Принтер-інформ, 2002. – С. 65.

³⁹⁹ Там само. – С. 66.

⁴⁰⁰ *Лозинський М.* Галичина в рр. 1918–1920. – Прага, 1922. – С. 42.

⁴⁰¹ Там само. – С. 42–43.

⁴⁰² Там само.

⁴⁰³ *Охримович В.* Львів // Діло. – 1928. – 1 листопада.

⁴⁰⁴ *Лозинський М.* Українська революція: Розвідки і матеріяли. Галичина в роках 1918–1920. – С. 42–43.

⁴⁰⁵ *Лісна І. С.* Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). – Тернопіль, 2001. – С. 36.

⁴⁰⁶ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 5. – Арк. 1.

⁴⁰⁷ *Оршан Я.* Закарпаття. – Париж, 1938. – С. 7.

⁴⁰⁸ *Верига В.* Визвольна боротьба в Україні. 1914–1923 рр. – Т. 1–Львів: НАНУ, Ін-т українознавства ім. Івана Крип'якевича, 2005. – С. 400–403.

⁴⁰⁹ *Кульчицький В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й.* Історія держави і права України. – Льв., 1996. – С. 177.

⁴¹⁰ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 1.

⁴¹¹ Там само.

⁴¹² Там само.

⁴¹³ *Чубатий М.* Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Льв., 1921. – С. 16–17.

⁴¹⁴ ЦДАВО України. – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 35–35 зв.; Там само. – Ф. 3505. – Оп. 1. – Спр. 135. – Арк. 169–169 зв.

⁴¹⁵ Там само.

⁴¹⁶ Там само.

⁴¹⁷ ЦДІАЛ. – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 96. – Арк. 6.

⁴¹⁸ Збірник законів, розпорядків та об'їзників, проголошених Державним Секретаріатом Західно-Української Народної республіки. – Станіслав, 1918. – С. 5–7.

⁴¹⁹ ДАЛО. – Ф. 257. – Оп. 1. – Спр. 23. – Арк. 15, 24; *Карпинець І.* Історія 8 галицької бригади (давнішої “Групи Рудки” або “Групи Гофмана”) // Літопис Червоної Калини. – 1932. – Ч. 7–8. – С. 13; *Чайковський А.* Чорні рядки. Мої спомини за час від 1 листопада 1918 до травня 1919. – Львів, 1930. – С. 14.

- ⁴²⁰ ЦДІАЛ. – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 93. – Арк. 12.
- ⁴²¹ Діло. – 1918. – 18 падолиста.
- ⁴²² ЦДІАЛ. – Ф.581. – Оп. 1. – Спр. 96. – Арк. 8–9.
- ⁴²³ Там само.
- ⁴²⁴ ЦДАВО України. – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 38.
- ⁴²⁵ Там само. – Арк. 38–38 зв.
- ⁴²⁶ *Когут О.* Дещо про адміністрацію в українській державі (З.О.У.Н.Р.) // Календар товариства “Просвіта” на звичайний рік 1923. – Львів, 1922. – С. 96; *Цегельський Л.* Від легенд до правди. Спомини про події в Україні звязані з Першим Листопадом 1918 р. – Нью-Йорк; – Филадельфія, 1960. – С. 88.
- ⁴²⁷ Урядове повідомлення // Товмацькі вісти. – 1918. – 12 падолиста.
- ⁴²⁸ Повітові комісарі // Нове життя. – 1918. – 19 грудня.
- ⁴²⁹ ДАЛО. – Ф. 257. – Оп. 2. – Спр. 1066. – Арк. 14, 27.
- ⁴³⁰ Там само. – Оп. 1. – Спр. 23. – Арк. 45, 45 зв, 47.
- ⁴³¹ Там само. – Арк. 47.
- ⁴³² *Auszak A.* Samorzad terytorialny w programach i dzialalnosci stronnictw ludowych 1918–1919. – Warszawa, 1973. – S. 29.
- ⁴³³ ЦДІАЛ. – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 93. – Арк. 12 зв; Львівська делегація Національної Ради // Діло. – 1918. – 29 жовтня.
- ⁴³⁴ ДАЛО. – Ф. 257. – Оп. 1. – Спр. 23. – Арк. 48, 52.
- ⁴³⁵ *Ст. Ст. [Стебельський С.]* Начерк державного устрою Західньої Области Української Народньої Республіки // Українець. Календарик на звичайний рік 1919. – Станіславів, 1919. – С. 33.
- ⁴³⁶ *Чубатий М.* Державний лад на Західній Области Української Народньої Республіки. – Львів, 1921. – С. 26.
- ⁴³⁷ Там само. – С. 27.
- ⁴³⁸ Республіка. – 1919. – 13 травня.
- ⁴³⁹ *Павлишин О.* Основні події і дійові особи української революції 1918 р. на території Львівщини // Сторінки історії ЗУНР-ЗОУНР. 1918–1919 рр. Методичний посібник до 80-річчя проголошення Західно-Української Народної Республіки. – Львів, 1998. – С. 12–26.
- ⁴⁴⁰ *Матейко Р.* Галицькі лицарі волі. Українські визвольні змагання на Тернопільщині 1900–1920 років у контексті історії України. – Тернопіль: Принтер-інформ, 2002. – С. 89.
- ⁴⁴¹ *Тищик Б. Й., Вісочаренко О. А.* Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. – Коломия, 1993. – С. 26–27.
- ⁴⁴² Вістник державних законів і розпорядників Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 1. – 31 січня. – С. 2.
- ⁴⁴³ *Лозинський М.* Українська революція. Розвідки і матеріяли. Галичина в роках 1918–1920. – С. 64.
- ⁴⁴⁴ *Педич В., Марущенко О.* Сесія Української Національної Ради (січень 1919 р.) у Станіславові на сторінках часопису “Нове життя” // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. – Вип..6. – Львів, 2000. – С.58.
- ⁴⁴⁵ *Тищик Б. Й.* Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.). – Льв., 1970. – С.37.
- ⁴⁴⁶ Діло. – 1918. – 10 листопада.

⁴⁴⁷ Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Льв., 1921. – С. 17.

⁴⁴⁸ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 1. – 31 січня. – С. 1–2.

⁴⁴⁹ Там само. – С. 3.

⁴⁵⁰ Діло. – 1918. – 18 листопада.

⁴⁵¹ Тищик Б. Й., Вічаренко О. А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. – Коломия, 1993. – С. 37.

⁴⁵² ДАЛО. – Ф. 257. – Оп. 1. – Спр. 72. – Арк. 63; – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 2.

⁴⁵³ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 2.

⁴⁵⁴ Там само. – Арк. 5.

⁴⁵⁵ Там само. – Арк. 2.

⁴⁵⁶ Там само. – Спр. 33. – Арк. 114.

⁴⁵⁷ Там само. – Арк. 113–115.

⁴⁵⁸ Там само. – Спр. 1. – Арк. 5.

⁴⁵⁹ Там само.

⁴⁶⁰ Там само. – Спр. 33. – Арк. 113.

⁴⁶¹ ЦДАЛ. – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 96. – Арк. 20–21.

⁴⁶² Там само.

⁴⁶³ Там само.

⁴⁶⁴ Лісна І. С. Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). – Тернопіль, 2001. – С. 44.

⁴⁶⁵ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 4. – 17 березня. – С. 27–28.

⁴⁶⁶ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 28.

⁴⁶⁷ Там само. – Арк. 129.

⁴⁶⁸ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 3. – 2 березня. – С. 16–18.

⁴⁶⁹ Там само. – С. 8.

⁴⁷⁰ Там само. – С. 8–9.

⁴⁷¹ Там само. – С. 28.

⁴⁷² Там само. – С. 12–13.

⁴⁷³ Там само. – С. 20–21.

⁴⁷⁴ Там само. – С. 22–23, 29–30.

⁴⁷⁵ Там само. – Вип. 4. – 17 березня. – С. 27–28.

⁴⁷⁶ Там само. – С. 27–29.

⁴⁷⁷ Там само. – С. 28–29.

⁴⁷⁸ Вістник Державного секретаріату військових справ (Тернопіль). – 1918. – 1 грудня. – С. 2–3.

⁴⁷⁹ Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923: Історія. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 2001. – С. 192.

⁴⁸⁰ Вістник Державного секретаріату військових справ. – 1919. – Ч. 6. – 15 лютого. – С. 7.

⁴⁸¹ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 35.

⁴⁸² Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – С. 39.

⁴⁸³ Там само.

- ⁴⁸⁴ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 33. – Арк. 101.
- ⁴⁸⁵ Там само. – Арк. 100.
- ⁴⁸⁶ Там само. – Арк. 101.
- ⁴⁸⁷ *Сідак В. С., Степанков В. С.* З історії Української розвідки та контррозвідки (нариси). – К.: Вид-во ін-ту СБУ, 1994. – С. 195.
- ⁴⁸⁸ *Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А.* Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. – Коломия., 1993. – С. 81.
- ⁴⁸⁹ *Чубатий М.* Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – С. 32.
- ⁴⁹⁰ ЦДІАЛ. – Ф.581. – Оп. 1. – Спр 96. – Арк. 21.
- ⁴⁹¹ Там само. – Арк. 61–64.
- ⁴⁹² *Чубатий М.* Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – С. 35.
- ⁴⁹³ *Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А.* Західноукраїнська Народна Республіка. – (1918–1923 рр.). – С. 82.
- ⁴⁹⁴ ЦДАВО України. – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 10 зв.; Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 3. – 2 березня. – С. 12.
- ⁴⁹⁵ ЦДАВО України. – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 10 зв.; Діло. – 1918. – 11 листопада.
- ⁴⁹⁶ Там само.
- ⁴⁹⁷ Там само.
- ⁴⁹⁸ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 7. – 26 березня. – С. 46.
- ⁴⁹⁹ Там само.
- ⁵⁰⁰ Там само.
- ⁵⁰¹ Там само.
- ⁵⁰² Там само. – С. 47.
- ⁵⁰³ Там само. – Вип. 3. – 2 березня. – С. 31–33.
- ⁵⁰⁴ ДАЛО. – Ф. 1259. – Оп. 1. – Спр. 33. – Арк. 44.
- ⁵⁰⁵ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 10. – 5 травня. – С. 69–70.
- ⁵⁰⁶ Там само. – С. 70.
- ⁵⁰⁷ ЦДІАЛ. – Ф 581. – Оп.1. – Спр. 96. – Арк. 26–27.
- ⁵⁰⁸ Там само. – Арк.16.
- ⁵⁰⁹ Там само. – Арк.15.
- ⁵¹⁰ Вістник Державного секретаріату військових справ. – 1918– 14 грудня.
- ⁵¹¹ Республіка. – 1919. – 4 квітня.
- ⁵¹² Вістник Державного секретаріату військових справ. – 1918. – 1 грудня.
- ⁵¹³ ЦДАВО України. – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 7. – Арк. 1–3 зв.
- ⁵¹⁴ *Павлишин О.Й.* Формування та діяльність представницьких органів влади ЗУНР-ЗОУНР (жовтень 1918 – червень 1919 рр.) // Автореферат дис. на здобуття наук. ст. канд. іст. наук. – Львів, 2001. – С. 11.
- ⁵¹⁵ Там само. – С. 13.
- ⁵¹⁶ Дивіться: Шлях до катастрофи: Події в Рівнімі: Повстання отамана Оскілка. – Відень; Київ, 1920.

- ⁵¹⁷ *Мазена І.* Україна в огні і бурі революції. – Т. 1. – Прага, 1942. – С. 205–209.
- ⁵¹⁸ *Тимошевський В.* Історія української влади. – Відень; Київ, 1920. – С. 20–21.
- ⁵¹⁹ ЦДАВО України. – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 7. – Арк. 1–3 зв.
- ⁵²⁰ Там само.
- ⁵²¹ Там само.
- ⁵²² Там само. – Арк. 3 зв.
- ⁵²³ Там само. – Арк. 5–5 зв.
- ⁵²⁴ Там само. – Арк. 13.
- ⁵²⁵ Там само. – Арк. 13–14.
- ⁵²⁶ Там само. – Арк. 12–12 зв.
- ⁵²⁷ ЦДАЛ. – Ф. 462. – Оп. 1. – Спр. 216. – Арк. 1.
- ⁵²⁸ Тому шість літ // Громадський Голос. – 1929. – Ч. 11. – 16 березня. – С. 2.
- ⁵²⁹ *Гай-Нижник П.П., Яремчук В.Д.* На шляху до Української державності в Закарпатті (реконструкція визвольних змагань у ХІХ – початку ХХ ст.) // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Українське агентство інформації та друку “Рада”, 2008. – Т.ХХІІ. – С.300–319.
- ⁵³⁰ *Попик С.Д.* Українці в Австрії 1914–1918. Австрійська політика в українському питанні періоду Великої війни. – Київ-Чернівці: Золоті литаври, 1999. – С. 110–111.
- ⁵³¹ *Левицький К.* Історія визвольних змагань галицьких українців з часу світової війни 1914-1918: з ілюстраціями на підставі споминів і документів. – Ч.3. – Львів: Накладом власним, друк-я оо. Василян у Жовкві, 1930. – С. 616–617.
- ⁵³² *Лозинський М.* Українська революція: Розвідки і матеріали. Галичина в рр. 1918–1920. – Т.V. – Відень, 1922.– С.23.
- ⁵³³ Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали. – Т.1. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2001. – С. 653.
- ⁵³⁴ Ereignisse in der Ukraine 1914-1922, deren Bedeutung und historische Hintergruende. – Bd. 2 – S.136.
- ⁵³⁵ *Лозинський М.* Українська революція: Розвідки і матеріали. Галичина в рр. 1918–1920. – Т. V. – С.26; Stenographische Protokolle uber die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des osterreichischen Reichsrates im Jahre 1917 und 1918. XXII Session. – Wien, 1918. – Bd.1. – S.4553.
- ⁵³⁶ *Левицький К.* Великий зрив. (До історії української державності від березня до листопада 1918 р. на підставі споминів та документів). – Львів: Червона калина, 1931. - С. 115-116.
- ⁵³⁷ Там само. – С. 118.
- ⁵³⁸ Українська суспільно-політична думка в 20 ст.: Документи і матеріали. – Т. 1. – Сучасність, 1983.– С. 406–407.
- ⁵³⁹ *Оршан Я.* Закарпаття. – Париж, 1938. – С.7.
- ⁵⁴⁰ *Верига В.* Визвольна боротьба в Україні. 1914–1923 рр. – Т.1. – Львів: НАНУ, Ін-т українознавства ім. Івана Крип'якевича, 2005.– С. 400–403.
- ⁵⁴¹ *Литвин М., Науменко К.* Історія ЗУНР. – Львів: Інститут українознавства НАНУ, ОЛІР, 1995. – С. 72.

- ⁵⁴² *Дорошенко Д.* Угорська Україна. – Прага: Вид-во “Всесвіт”, 1919. – С. 28.
- ⁵⁴³ *Цегельський Л.* Від легенд до правди: Спомини про події в Україні, зв’язані з Першим Листопадом 1918 р. – Нью-Йорк–Філадельфія: Вид-во “Булава”, 1960. – С.241–243.
- ⁵⁴⁴ Західно-Українська народна республіка 1918–1923. Документи і матеріали. – Т.2. – С.57–58.
- ⁵⁴⁵ Нове життя. – Станіслав. – 1919. – 17 січня.
- ⁵⁴⁶ *Кущинський А.* Закарпаття в боротьбі (Спогад). – Буенос-Айрес: Вид-во Ю.Середяка, 1981. – С. 26 – 27.
- ⁵⁴⁷ *Клочурак С.* До волі (Спомини). – Нью-Йорк, 1978. – С.151.
- ⁵⁴⁸ *Лозинський М.* Галичина в рр. 1918 – 1920. – С. 59-60.
- ⁵⁴⁹ *Верига В.* Визвольна боротьба в Україні. 1914–1923 рр. – Т.1. – С. 407.
- ⁵⁵⁰ *Оршан Я.* Закарпаття. – С.2
- ⁵⁵¹ *Химинець Ю.* Мої спостереження із Закарпаття. – Нью-Йорк, 1984. – С.18.
- ⁵⁵² Нова Рада. – 1918. – 1 листопада (19 жовтня).
- ⁵⁵³ *Цегельський Л.* Від легенд до правди: Спомини про події в Україні, зв’язані з Першим Листопадом 1918 р. – С. 29–31.
- ⁵⁵⁴ *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Т. II. – С. 246.
- ⁵⁵⁵ Нова Рада. – 1918. – 28 (15) листопада.
- ⁵⁵⁶ *Цегельський Л.* Від легенд до правди: Спомини про події в Україні, зв’язані з Першим Листопадом 1918 р. – С. 194.
- ⁵⁵⁷ *Солуха П.* Договір з Москвою проти Гетьмана Павла Скоропадського. – Хутір діда Петра (США), 1973. – С. 233.
- ⁵⁵⁸ *Гай-Нижник П.* Перша летунська сотня Української Галицької армії // Батьківщина (Київ). – 1998. – № 1778. – вересень. – С. 4.
- ⁵⁵⁹ *Цегельський Л.* Від легенд до правди. – С. 15–22.
- ⁵⁶⁰ *Назарук О.* Рік на Великій Україні. – Відень, 1921. – С. 6–7; *Костицький М.В., Тищик Б.Й.* Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923 рр.). – Львів, 1992. – С.49.
- ⁵⁶¹ *Костицький М. В., Тищик Б. Й.* Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923 рр.). – С. 49.
- ⁵⁶² *Винниченко В.* Відродження нації. – Ч. III. – Київ–Відень, 1920. – С. 254–256.
- ⁵⁶³ Відродження. – 1918. – 28 (15) грудня.
- ⁵⁶⁴ Вістник державних законів і розпорядків ЗОУНР. – 1919. – № 1.
- ⁵⁶⁵ Нова Рада. – 1919. – 5 січня (23 грудня).
- ⁵⁶⁶ *Матейко Р.* Галицькі лицарі волі. Українські визвольні змагання на Тернопільщині 1900–1920 років у контексті історії України. – С. 89.
- ⁵⁶⁷ Нова Рада. – 1919. – 11 (24) січня. – № 16.
- ⁵⁶⁸ Там само.
- ⁵⁶⁹ *Андрієвський В.* З минулого. – Т. II. – Берлін, 1921. – С. 102–112.
- ⁵⁷⁰ Див.: *Гай-Нижник П.* Акт Злуки УНР і ЗУНР: втілення і крах ідеалу Соборної України // Регіональні проблеми української історії: Збірник наукових праць. – Вип.1. – Умань, 2008. – С.44–58; *Нижник Р.* A két országrész egyesülése: az egységes Ukrajna eszméjének

megvalósulása és csődje // Hromada. – 2009. – №1 (99). – január–február; – №2 (100). – március–április.

⁵⁷¹ Нова Рада. – 1919. – 11 (24) січня. – № 16.

⁵⁷² *Мазена І.* Україна в огні і бурі революції. – Т. 3. – Прага, 1942. – С. 168–169.

⁵⁷³ Вістник Української Народньої Республіки. – 1917. – 7 лютого. – Ч. 4.

⁵⁷⁴ *Дивіться:* Шлях до катастрофи: Події в Рівнім: Повстання отамана Оскілка. – Відень–Київ, 1920.

⁵⁷⁵ *Мазена І.* Україна в огні і бурі революції. – Т. 1. – Прага, 1942. – С. 205–209.

⁵⁷⁶ *Тимошевський В.* Історія української влади. – Відень–Київ, 1920. – С. 20–21.

⁵⁷⁷ Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919 – № 2. – С.15.

⁵⁷⁸ Коммунистическая партия – вдохновитель и организатор объединительного движения украинского народа за образование СССР: Сб. документов и материалов. – К., 1962. – С. 26–28.

⁵⁷⁹ Історія Української РСР. – Т.5. – К., 1977. – С. 214.

⁵⁸⁰ Великий Жовтень та громадянська війна на Україні: Енциклопедичний довідник. – К., 1987. – С. 122.

⁵⁸¹ Великий Жовтень та громадянська війна на Україні: Енциклопедичний довідник. – С. 125, 418–419; Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій. 1918–1956. – К., 1958. – С. 7–8.

⁵⁸² Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 1. – 14 января. – С.1.

⁵⁸³ *Мельниченко В.Е.* Был ли Раковский конфедералистом? // Вопросы истории КПСС. – 1989. – № 7. – С. 113.

⁵⁸⁴ Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 2. – С. 15.

⁵⁸⁵ *Слуцький О.* Третій з'їзд КП(б)У. – К., 1958. – С.131.

⁵⁸⁶ Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (листопад 1918 – серпень 1919). Збірник документів і матеріалів. – К., 1962. – С. 101; Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 19. – 1–30 июня. – С. 274–280.

⁵⁸⁷ Известия ЦК КПСС. – 1989. – № 12. – С. 163.

⁵⁸⁸ Там само. – 1990. – № 2. – С.159.

⁵⁸⁹ Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 2. – С. 163.

⁵⁹⁰ Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Харків: Партвидав “Пролетар”, 1932. – С.73.

Іменний покажчик

- Авдієнко 123
Айхгорн 83, 96, 101, 102
Алмазов 94
Ангел 144, 147
Андрієвський В. 146
Андрієвський Д. 132
Андрієвський О. 117, 126, 142, 151–154,
156, 240, 265, 270
Антонович В. 12
Антонович Д. 7, 12, 126
Антонюк 158
Арбатов 57
Аркас 106, 116
Артем (Сергєєв) 276
Артимович 197, 213
Архипенко 138, 142, 173, 187
Балашов 108
Баран 175, 177, 178, 181, 182, 202
Барановський 26, 155, 173
Барвінський 202, 203
Батрак 147
Бачинський 138, 210, 213, 232, 266, 267
Безпалко 167, 169, 170, 173, 187, 269
Бенецький 90, 105
Біденко 148
Білінський 138, 175
Білінський 126
Білецький 115
Блакитний 145
Блакитний-Пестушок 146
Бобир-Бухановський 123
Богданович 90, 105
Божко 144, 149, 150, 170
Болбочан 94, 115, 119, 144, 149, 240, 270
Болдирев 94
Бондаренко 150
Бонецький 108
Бош 88
Брашайк 259
Бредов 241
Бубнов 276
Бурачинський 213
Бутенко 90
Вальдштеттен 84
Варун-Секрет 108
Василько 132
Вернадський 51
Веселовський С. 12
Весоловський О. 210
Виговський 247
Винниченко 8, 26–29, 33–36, 38, 47, 50, 52,
58, 76, 114, 116, 117, 126, 131–133,
135, 136, 138, 139, 146, 147, 154, 156,
265
Висоцький 123
Витвицький 210, 213, 242, 267
Вишневецький 96
Вільсон 194, 197, 201, 248, 250, 252, 258,
260
Вітик 213, 216, 232, 266, 269
Вітовський 199, 202, 213, 219, 236, 256, 266
Волинець 144, 145, 150
Володимир Великий 247
Володимир Мономах 247
Волох 94, 149, 170
Воробйов (Горобець) 144
Воронович 107
Ворошилов 276
Вязлов 63
Гіжицький 96
Гасвський 101, 163
Галаган 123
Галіп 115
Галлер 237, 238, 270
Ганінчак 243
Ганкевич Л. 211
Ганкевич М. 197
Гассе 95–98
Гейден 108–110
Гейман 153
Гербель 112, 118
Глинський 90, 105
Голий 150
Голубович В. 24, 47, 50, 81, 85, 101, 103,
213
Голубович С. 153, 202, 214, 253, 266
Гольденвейзер 15
Гонта 145
Гончар 145, 147
Горбачевський 210, 213
Горобець 144, 158
Греков 104, 126, 138, 240, 270
Гренер 97, 98, 100
Григор'єв 144, 146, 152
Григоріїв 166
Гризло 150
Грушевський М. 7, 8, 12, 13, 15, 19, 31, 39,
40, 56, 96, 104, 212
Грушевський О. 39
Гуйн 198

Гулий-Гуленко 136, 137, 145, 146
Гусарек 197
Данилович 210, 216, 232
Данченко 170
Дашкевич-Горбатський 90, 105
Дерещук 158
Децикевич 199
Денікін 241, 271
Дідушок 115
Добрий 101, 103
Донцов 123, 132
Дорошенко Д. 7, 12, 34–36, 52, 61, 63
Дорошенко П. 247
Доценко 170
Дувіряк 213
Дунін-Борковський 108
Дусан (Дуссан) 107, 110
Ейхельман 176–181
Єремійв 16, 187
Єфремов 8, 26, 114
Жебуньов 180, 113
Жуковський 40, 77, 83, 91–93, 100–103, 126, 129
Завгородній 123
Загультський 232
Заремба 216
Затонський 276
Зеленевський 90
Зелений (Терпило) 144, 145, 147, 149
Зелінський 102
Індишевський 153, 217
Кабачків 187
Казаневич 213
Калинович 269
Капустянський 143, 149
Каракуца 90, 96, 105
Карл I 98, 195
Кармелюк 147
Квірінг 247
Кедровський 156
Келлер 129
Керенській 19, 28, 114
Кириченко 129
Кістяковський 107, 119
Клавзіус 83
Климович 53
Клочурак 253
Ковалевський 47, 103, 123, 152
Коваленко 107
Коваленко 107, 109
Коваль 12
Козельський 143
Колесса 264
Коморний 64
Конарський 212
Коновалець 104, 105, 115, 116, 129, 130, 136, 146, 170
Корженьовський 216
Кормош 232
Королюк 232
Король М. 210
Король Н. 108, 109
Корсунський 268
Корчак-Чепурківський 138
Корчинський 123, 126, 138, 141
Косенко 173, 187
Косинський 119
Костюшко 212
Коцюбинський М. 46
Коцюбинський Ю. 276
Кочубей 90, 91
Кошиць 142
Красіцький 217
Красний 169, 173
Краснов 115
Кривецький 151, 153, 154
Крутиков 107
Крушельницький 269
Кузмін 108
Курманович 213
Куровець 202, 229
Кучма 107
Лансінг 238
Лебідь-Юрчик 137
Левитський 69, 123
Левицький А. 151, 152, 183, 184
Левицький Д. 264, 265
Левицький К. 194, 197, 199, 202, 214, 236, 243, 250, 263
Левицький С. 266
Левченко 16
Ленін 276, 277
Лизанівський 104
Лизогуб 112
Липа 126, 138
Липинський 108, 109
Лисяк-Рудницький 70, 72
Литвинович 202
Лівицький 63, 142, 166, 169, 170, 172, 187, 189, 190
Лозинський 213
Лотоцький 28, 43, 123, 141, 152
Лук'яненко-Лук'янов 90
Лупаков 90
Луценко 88, 91–94, 144
Любинський 103, 104

- Людендорф 101
Мазепа Ів. 247
Мазепа Іс. 138, 140, 142, 143, 147, 152, 153,
157, 158, 166–172, 187, 189
Мазуренко В. 114, 123, 126
Мазуренко Ю. 145
- Макаренко 114, 116, 117, 126, 142, 151, 154,
156, 167, 168, 171, 240, 265, 270
Макух 203, 210, 211, 213, 222
Малашко Мик. 144
Малашко Мих. 144
Малеча 158
Малицький 216
Малолітко 145
Мануїльський 114
Маркович 138
Мартинець 213
Мартинюк 102
Маргос 26, 123, 126, 152–155, 158, 160, 161,
166, 168
Марченко 123
Масарик 260, 261
Матковський 232
Матюшенко 123, 126
Махно 94, 144
Мацієвич 114, 138, 141, 151
Мельник 115
Мерінг 119
Мирон 202, 213
Миронович 141
Михайлів 123, 126
Михайлов 138
Мицок 126
Мишковський 234
Мірний 43
Міхновський 8, 12, 88
Мумм 96–98
Муравйов 275
Назарук 126, 138, 263, 269
Нагієв 93–95
Науменко 7, 12, 119
Нижанковський 210, 216
Ніковський 114, 172, 176, 177, 187
Ніколаснко 107
Ніколай II 6
Новаковський 213
Носенко 173
Няньчук 153
Огієнко 126, 138, 166, 170, 173, 267
Одинець 115
Одрина 158
Окуневський 210, 213, 214
- Омелянович-Павленко 62, 170, 234, 240,
270
Онїхімовський 173
Орел-Гальчевський 146
Осецький 114, 116, 126, 149, 154
Оскілко 153, 154, 156, 157, 240, 270
Остапенко 126, 137, 138, 140, 141, 151–153
Отт-Скоропадська 90
Охримович 211
Павленко 12, 115
Павелко 90
Павловський 145
Панейко 202, 213
Паньківський 199
Парчевський 90, 96
Пащевський 153
Перфецький 197, 219, 266
Петлюра 26, 116–120, 126, 132, 136–138,
140–142, 146–154, 156, 157, 160, 161,
167–173, 176, 183–187, 190, 238, 240,
241, 253, 265, 266, 269–271
Петрів 94
Петров 119
Петрушевич Є. 120, 141, 151–154, 156, 159,
160, 194, 196, 197, 204, 213, 236, 238,
240–245, 250, 253, 255, 261, 270
Петрушевич Р. 216
Пилипчук 123, 126, 138, 191
Пісецький 202
Пісоцький 123, 158
Полтавець-Остриця 88, 90–92
Попівський 138, 141
Попович 197, 213
Порш 123
Прісовський 92, 93
Прокопенко 107
Прокопович 172, 175, 187, 189, 190
Прохода 148
Пятаков 276
Раковський 114, 276, 277
Рафес 46, 103
Ревуцький 126, 138
Рейхерт 107
Ржепецький 90, 119
Різниченко 114
Роман Мстиславич 247
Романченко 156
Садовський 26, 114
Саліковський 63, 172, 175, 176, 187
Сальвицький 216
Сальський 149, 173
Самошенко 62
Сахно-Устимович 90, 94, 96, 105, 106

Свердлов 276
Севастьянов 108
Севрюк 154, 155
Сергєєв (Артем) 276
Симонів 123, 126, 138, 151
Сиротенко 142, 152
Сікевич 94
Сілецький 213
Сінгалевич 210, 243
Скоропадський 16, 53, 75, 83, 88, 90–93, 95–
100, 103–116, 118–120, 247, 262–265
Скоропис-Йолтуховський 66, 67
Слащов 166
Сливинський 106
Смаль-Стоцький 202
Сніжко 126
Соколовські, брати 144
Солдатенко 90
Станкевич 114
Старух 269
Стасюк 26
Стахів 115
Стаховський 63
Стебельський 211
Стемповський 173
Степаненко О. 12, 94
Степаненко А. 69
Степовий 145
Стефаник 266
Стешенко 12
Строкоза 114
Струк 145–147
Сумцов 108
Супрун 155, 156
Темницький 154, 269
Терещенко 28
Терпило (Зелений) 144, 145, 147, 149
Тимофійв 141
Тимошенко 166, 173, 189
Ткаченко 20, 101, 103
Томашівський 211
Трильовський 212, 232
Тройде 103
Тулюга 114
Тютюнник В. 116, 170
Тютюнник Ю. 144, 146, 149, 150
Удовиченко М. 148
Удовиченко О. 143, 147, 148
Устьянович 213
Федак 138, 197, 203, 227
Федишин 97
Феденко 167
Фещенко-Чопівський 123, 151
Форгач 82, 98
Фрейдєнберг 138
Ханенко 88, 108
Хмара-Годзиківський (Хмара) 145, 146
Хмельницький 247
Холодний 123, 126, 173
Христюк 12, 26, 43
Цегельський 202, 213, 256, 262, 264–269
Церетелі 28
Чайковський 210, 216
Часник 158
Чеботарів 148
Черкаський 158, 166, 167, 169
Чернецький 202
Черник 104
Черніг 203
Чернін 82, 97
Чехівський 123, 126, 137, 138
Чечель 104
Чижевський 138, 151, 154
Чикаленко 80, 88, 125
Чучупака 144, 145
Чучупаки, брати 144
Шадлун 166, 170, 189
Шаповал М. 51, 114, 116, 126
Шаповал О. 94, 136, 138, 141, 151
Швєць 114, 117, 126, 142, 154, 156, 167, 168,
171, 265
Шекерик-Доників 269
Шелухин 21, 22, 50, 51, 123, 126, 169
Шемет 108, 109
Шепель 145
Шинкар 93
Шмигельський 213
Шохотька 108
Шраг І. 66
Шраг М. 69, 104
Шрамченко 167–169
Штефан 126, 138, 250, 254
Штольценберг 104
Шторк 82
Шухевич 263
Юрик 213, 232
Юрченко 108
Яворський 257
Яворський-Кулібаб 90
Яковенко 145
Якуб'як 201, 252
Ярослав Мудрий 247
Ярослав Осмомисл 247
Ярош 97, 98

Зміст

Замість передмови	5
<i>Розділ 1.</i> Становлення органів національної / державної влади в Україні за Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.)	11
<i>Розділ 2.</i> Падіння і відновлення УНР у 1918 р.: причини і рушійні сили	74
<i>Розділ 3.</i> Формування органів державної влади УНР в період Директорії (грудень 1918 р. – листопад 1920 р.)	122
<i>Розділ 4.</i> Структури державної влади в ЗУНР – ЗО УНР (листопад 1918 р. – грудень 1919 р.)	192
<i>Розділ 5.</i> Ідея Соборності й українське державотворення (1918 – 1919 рр.)	246
Замість післямови	273
<i>Джерела і література</i>	279
<i>Іменний покажчик</i>	299

Наукове видання

Гай-Нижник Павло Павлович

**УНР та ЗУНР:
становлення органів влади
і національне державотворення
(1917 – 1920 рр.)**

Монографія

Обкладинка

Ольги Гай-Нижник

Підписано до друку з оригінал-макету 20. 04. 2010.
Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура "Ньютон". Обл.-вид. арк 16,65. Тираж 300 пр.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єкта видавничої справи:
серія ДК, № 2366 від 08. 12. 2005 р.

Віддруковано в друкарні