

прелімінарний мирний договір, який практично залишив Україну один на один у протистоянні з більшовиками. Сили були нерівні. 14 листопада 1920 р. уряд УНР залишив Кам'янець. Серед останніх найпомітніших справ Ради народних міністрів було схвалення 12 листопада двох законів: «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» та «Про Державну Народну Раду УНР». В них йшлося про порядок розмежування та координування вищих державних функцій між Директорією і Радою народних міністрів. Однак ці документи, як і багато інших, залишилися нереалізованими. Сьогодні вони частина історії держави та права, яка розкриває досвід боротьби за УНР, не зовсім вдалу і успішну роботу урядів Української Народної Республіки доби Директорії. За два роки з часу антигетьманського повстання змінилося шість складів урядів. Кардинально мінявся курс їх діяльності. Все це — свідчення дуже несприятливих умов, в яких намагалася ствердитись УНР.

Фатальна невдача була захована не так у кон'юнктурних помилках політичного проводу, як в органічних структурних вадах українського державотворення. Ці вади виявились у деформованій соціальній структурі нації, її культурній та освітній відсталості, слабкій присутності в містах, недостатній національній свідомості й відмобілізованості. Р.Шпорлюк висловив слушну думку про те, що на причинах поразки Української революції головним чином позначилися великі прогалини в організації та мобілізації нації, примусово спинені царським самодержавством, яке заблокувало нормальний розвиток української освіти, науки, культури, а зрештою й соціуму.

4. Державотворчий процес на західноукраїнських землях

Українська революція, діяльність Центральної Ради, проголошення Української Народної Республіки сильно вплинули на українське населення Східної Галичини та Буковини, передусім на інтелігенцію, громадські організації та політичні партії. Обстоювання молодого дипломатією УНР інтересів галицьких українців викликало в Галичині подяку і підтримку, а головне — живило прагнення до державного усамостійнення краю. 25 березня 1918 р. у Львові відбулося чисельне (500 осіб) зібрання представників українських політичних партій, яке привітало проголошення незалежної Української Народної Республіки і ухвалило «з українських земель Галичини та Буковини утворити окремий державний організм»⁴⁷. Особливо зросла активність українців на початку осені 1918 р., коли стало цілком очевидним, що світову війну виграють не країни Четверного союзу. Австро-Угорщина перебувала в стані глибокої державної кризи. За цих умов найвпливовіша в Східній Галичині Українська національно-демократична партія організувала в повітах серію масових віч, які стали засобом активізації та консолідації українців.

У першій половині вересня у Львові українцями-старшинами австрійської армії було створено нелегальний Центральний військовий комітет, який розпочав підготовчу роботу з встановлення української військової та цивільної влади в краї. 10 жовтня у Відні відбулася нарада Української парламентарної репрезентації, на якій було обговорено політичну кризу в країні. Доповідач Євген Левицький, зважаючи на кризове політичне становище Австрії, вказав на необхідність «створення національної конституанти, яка буде покликана іменем українського народу австрійсько-угорської монархії виконати право національно-державного самовизначення».

Підтримавши цю ідею, нарада вирішила скликати у Львові з'їзд «мужів довір'я»⁴⁸. 16 жовтня австрійський імператор Карл оголосив про перетворення Австро-Угорщини в союз держав: «Австрія по волі своїх народів має бути союзною державою, де кожне плем'я в країні, яку заселяє, творить свій власний державний організм»⁴⁹. За таких обставин 18 жовтня у Львові членами Української парламентарної репрезентації австрійського парламенту, депутатами Галицького та Буковинського сеймів, представниками політичних партій було створено Українську національну раду. Наступного дня проголошена конституантою УНРада своїм маніфестом проголосила створення Української держави в межах українських етнічних територій, що входили до складу Австро-Угорщини. Новопроголошена держава охоплювала територію близько 70 тис. кв. км з більш ніж 6-мільйонним населенням, 71% якого становили українці. Наступного дня маніфест було оприлюднено в центрі Львова при великій кількості народу.

Якщо українці з піднесенням зустріли маніфест УНРади, то поляки вчинили його втіленню жорстку протидію. Протистояння між українцями і поляками наростало швидкими темпами і до кінця жовтня переросло у збройний конфлікт. У ніч проти 1 листопада українські січові стрільці встановили контроль над стратегічно важливими пунктами Львова, але вже опівдні поляки почали чинити спротив, який переріс у справжню війну.

В умовах українсько-польської війни, яка охопила Галичину, відбувалось становлення української державності. 5 листопада УНРада оголосила програму, в якій визначалися основні демократичні параметри держави: зокрема відсутність «поневолення нації нацією» і «панування багатших та економічно сильніших над бідними й економічно слабшими», рівність громадян перед правом, загальні демократичні виборчі права⁵⁰.

9 листопада Українською Національною Радою був сформований уряд, який дістав назву Державного секретаріату (пізніше – Рада державних секретарів ЗУНР). Очолив уряд з 14 міністерств – державних секретарств Костянтин Левицький. Вісім державних секретарів належали до найбільш масової і впливової національно-демократичної партії,

два — до радикальної, по одному — до соціал-демократичної та християнської.

10 листопада в день урочистої присяги Державного секретаріату УНРада зобов'язала його до «з'єднання всіх українських земель в одну державу»⁵¹, оскільки соборницькі прагнення становили важливу частину української національної ідеї. 13 листопада 1918 р. УНРада ухвалила «Тимчасовий основний закон», згідно з яким новостворена держава дістала назву Західно-Української Народної Республіки. Найвищим органом влади мали бути Установчі Збори, але тимчасово вся повнота законодавчої влади надавалася Українській Національній Раді, виконавча зосереджувалась у Державному секретаріаті⁵².

З метою перетворення УНРади в широкий представницький орган 15 листопада було вирішено доповнити її склад делегатами від повітів та великих міст. Вибори відбулися 22-26 листопада 1918 р., а обрані поповнили УНРаду на початку січня 1919 р. Тоді її склад виріс до 150 делегатів. Серед них переважали представники селянства, а також інтелігенції та духовництва. За партійністю делегати ділилися на членів Української націонал-демократичної, Української соціал-демократичної та Української радикальної партій. Була в УНРаді ще одна помітна фракція — селянсько-радикальна група на чолі з К.Трильовським, що відокремилася від радикалів.

Для ефективнішої роботи створювався Виділ Української Національної Ради. Цей Виділ УНРади складався з Президента (голови Ради) і дев'яти членів і виконував функції колегіального глави держави. До його компетенції належало призначення членів уряду, прийняття їхньої відставки і відкликання їх, оголошення на пропозицію Державного секретаріату судівництва амністії, затвердження (підписання) і публікація законів. Окрім того, була створена президія УНРади в складі її президента Є.Петрушевича і чотирьох заступників⁵³.

У наступні дні, які вінчали львівський період діяльності УНРади, були схвалені ще декілька важливих законів, спрямованих на формування політичної системи ЗУНР. 16 листопада був проголосований «Тимчасовий закон про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки», який дозволив швидко сформувати органи влади на місцях. «Вони спиралися на старі австрійські моделі (галичани не займалися поширеними на сході радикальними експериментами) й комплектувалися з українців, а також досить часто — з польських фахівців. Незважаючи на запеклу війну, яку нав'язали західноукраїнській державі, їй вдалося забезпечити на своїй території стабільність і порядок. Надзвичайно швидке й ефективне створення адміністративного апарату являло собою досягнення, що його могли повторити рідко які з нових східноєвропейських держав, не кажучи вже про уряди Східної України. Великою мірою воно стало наслідком схильності галичан до суспільної організованості, що дуже розвинулася у довоєнні десятиліття, — вказував О.Субтельний⁵⁴. Окрім

місцевої влади, були створені система суду і судочинства та органи охорони громадського порядку. Зокрема, Українська державна жандармерія нараховувала навесні 1919 р. понад 5 тис. осіб⁵⁵.

Важливим успіхом уряду ЗУНР стало створення Української галицької армії (УГА), яка налічувала згодом понад 100 тис. бійців і командирів.

Державотворча діяльність ЗУНР відбувалась у складних, екстремальних умовах, позначених ескалацією українсько-польського збройного конфлікту. Вже 22 листопада 1918 р. українські загони під тиском переважаючих сил ворога змушені були залишити Львів. Разом з ними місто залишили українські державні установи. Вони передислокувалися у Тернопіль, який став до кінця грудня тимчасовим осідком. До Тернополя змогла виїхати лише частина державних секретарів, тому довелось реконструювати уряд, а фактично – створювати новий кабінет. На початку грудня 1918 р. у відставку подав голова Ради державних секретарів К.Левицький, і УНРада доручила сформувати новий кабінет С.Голубовичу. В перших числах січня 1919 р відбувся переїзд УНРади до Станіслава, що було продиктоване потребою перебування державного центру ближче до театру воєнних дій. Увага державних структур була прикута переважно до військових справ і ведення війни, однак і вдосконалення державно-політичної системи не випадало з поля зору держави.

15 квітня 1919 р. УНРада ухвалила закон про законодавчий орган ЗУНР – Сейм. Передбачалося обрати до нього 226 послів, створити національні виборчі округи. Цей закон повинен був забезпечити пропорційне представництво всіх національних груп у Сеймі (у тому числі: 160 українців, 33 поляки, 27 євреїв, 6 німців)⁵⁶. Але на практиці закон не був реалізований.

Чи не найважливішим актом здійсненим УНРадою та урядом було об'єднання ЗУНР з УНР. Ще у перші дні листопада 1918 р. УНРада у Львові схвалила необхідні політичні рішення. 1 грудня у Фастові повноважні представники Державного секретаріату ЗУНР уклали попередній «передвступний договір» з Директорією про державну єдність. На підставі цього договору ЗУНР після залучення до УНР склала автономну частину «неподільної Української Народної Республіки».

3 січня 1919 р. УНРада проголосила в Станіславі Акт державного об'єднання Західно-Української Народної Республіки та Української Народної Республіки. В ухвалі УНРади зазначалося: «Зміряючи до найскоршого переведення сеї злуки, Українська Національна Рада затверджує передвступний договір про злуку, укладений між Західно-Українською Народною Республікою і Українською Народною Республікою дня 1 грудня 1918 р. у Хвастові, та поручає Державному Секретаріатові негайно розпочати переговори з київським правительством для сфіналізованя договору про злуку. До часу, коли зберуться установчі

збори з'єдиненої Республіки, законодавчу владу на території бувшої Західно-Української Народної Республіки виконує Українська Національна Рада. До того ж самого часу цивільну і військову адміністрацію на згаданій території веде Державний Секретаріят, установлений Українською Національною Радою як її виконуючий орган»⁵⁷.

Українці Галичини вітали злуку, вбачаючи у ній здійснення прагнення до утворення єдиної національної держави. Вперше ідея соборності розділених між Російською й Австро-Угорською імперіями українських земель була сформульована ще в 1848 р. З того часу вона стала ядром української національної ідеї.

Незабаром галицька делегація вирушила до Києва для участі в Конгресі трудового народу України. Його відкриттю в Києві (23 січня) передувало проголошення возз'єднання східних і західних українських земель в єдиній соборній державі. 22 січня 1919 р. в Києві на Софіївському майдані урочисто в присутності багатотисячного зібрання людності розпочався святковий Акт злуки. Державний секретар Л.Цегельський зачитав ухвалу Української Національної Ради від 3 січня, після чого передав грамоту з підписами президії УНРади голові Директорії В.Винниченку. Член Директорії Ф.Швець оголосив «Універсал Директорії Української Народної Республіки», де зазначалося: «Однині вєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України»⁵⁸. Наступного дня Конгрес трудового народу України схвалив і затвердив рішення Директорії. Остаточні розв'язати це доленосне питання мали Українські Установчі Збори, а до того моменту – уряд Західної області УНР (ЗОУНР – так після проголошення соборності мала називатись ЗУНР) користувався широкими повноваженнями і практично не був підзвітний Директорії. Часто обидва українські уряди проводили неузгоджену політику, між ними виникали серйозні тертя і розбіжності. У цьому відношенні слід сказати, що від возз'єднання чекали більшого, ніж одержали. На думку одного з учасників тих подій М.Шаповала, воно було «більше теоретично-юридичним, чим фактичним»⁵⁹.

У лютому Є.Петрушевич був введений до складу Директорії, проте це не допомагало в пошуках спільного курсу. Особливо загострилися стосунки обох українських урядів влітку 1919 р. 9 червня Виділ Української національної ради проголосив Є.Петрушевича диктатором, що не могло не викликати негативної реакції з боку демократично зорієнтованої Директорії. «Ми ніяк не могли оправдати такого кроку з боку відповідальних представників галицького громадянства, що провадило свою національно-визвольну боротьбу під гаслами народоправства, – писав І.Мазепа. – Тому ми вважали, що акт 9 червня – незаконний. Іншими словами, Директорія і уряд побачили в акті проголошення диктатури державний переворот, тому не признавали диктатури Петрушевича правною установою»⁶⁰. Щоб продемонструвати своє негативне

ставлення до проголошення диктатури Є.Петрушевича, Директорія 4 липня видала постанову про створення в складі уряду УНР спеціального міністерства в справах ЗОУНР, а Є.Петрушевича вивела зі складу Директорії.

Зі свого боку Є.Петрушевич не визнав договору про перемир'я з поляками, бо на початку червня Українська галицька армія успішно розпочала Чортківську операцію. Погіршення і без того скрутної ситуації в липні підштовхувало й наддніпрянців, і галичан до об'єднання сил, але Є.Петрушевич та командування УГА зволікали, обмірковуючи можливість переходу на румунську територію. Лише відмова Румунії прийняти УГА змусила їх вступити в переговори з урядом УНР. Є.Петрушевич виставив три умови співпраці: демократична політика без ухилів у бік радянства, заміна уряду Б.Мартоса, скасування міністерства в справах ЗОУНР. Зважаючи на критичний стан справ, Директорія погодилася з ним.

15 липня УГА перейшла Збруч, і дві армії об'єдналися для боротьби на більшовицькому фронті. УНР врятувалася від імовірної воєнної катастрофи, але в політичному плані об'єднання не принесло бажаної єдності.

Загалом українська демократична державність не змогла в роки революції закорінитися на довго, її історія була драматичною і навіть трагічною, проте вона не минула безславно. Навпаки державотворчі виклики революції щедро живили українську суспільно-політичну думку впродовж ХХ ст., створюючи підстави для нових спроб відновлення держави. Важливо підкреслити, що досвід УНР зв'язав українців з демократичними формами побудови держави, розподілом влади між окремими її гілками, впровадженням демократичних виборчих процедур, забезпечення прав національних меншин. Демократизм української нації чи не головна запорука майбутнього убезпечення України від тоталітарних рецидивів. І напевно найголовніше, незважаючи на невдачу, досвід державотворення 1917–1920 рр. є досить вагомим аргументом на користь того, що лише у власній державі її громадянин може найкраще убезпечити себе і своїх близьких.

Примітки до розділу 8

1 Февральская революция 1917 года: Сб. документов и материалов. — М., 1996, — С.156.

2 Цит. за: Верстюк В. Неудавшийся пролог к демократическому обществу // Всероссийское Учредительное собрание. Первый и единственный день его занятий (5-6 января 1918 года). — К., 1991. — С.VI.

3 Пайпс Р. Русская революция. — М., 1994. — Ч.I. — С.332 — 333.