

УДК 351(091)(477)

Т. Панфілова

**ДО 100-РІЧЧЯ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ:
ОРГАНІЗАЦІЯ СТРУКТУР ВЛАДИ Й УПРАВЛІННЯ ЗА УМОВ
ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ (1917 – 1920 рр.)**

Розглянуто події українського державотворення початку ХХ ст., а саме проблеми, які виникали в процесі творення і розбудови управлінських структур доби Центральної Ради, Української Народної Республіки в умовах прагнення національного визволення та боротьби із зовнішніми ворогами і внутрішніми викликами. Вивчаючи ці історичні події, знаходимо свідчення про певні аналогії минулого із сьогоденням, співзвучні з наявним станом речей у пошуку державницького підходу до вирішення проблем сучасної України. Зауважено, що через незнання історії помилки і прорахунки повторюються.

Ключові слова: державність, державотворення, громадянське суспільство, національна свідомість, Центральна Рада, Універсал Центральної Ради, Українська Народна Республіка, Центральний Уряд, Генеральний Секретаріат.

Дослідження проблем управління за умов відновлення української державності має винятково важливе не тільки наукове, але й практичне значення. Адже упродовж століть Україна була розчленована й поневолена іноземними державами, насамперед Російською імперією, яка, загалом, не визнавала українського народу. Вивченням історії України періоду становлення державності займалася вчені минулого і сьогодення, очевидці подій історики та всі небайдужі до питань вітчизняного державотворення, зокрема: М. Грушевський, І. Франко, Д. Дорошенко, Д. Донцов, І. Крип'якевич, Д. Левицький, В. Липинський, І. Лисяк-Рудницький, М. Міхновський, Д. Паліїв, В. Старосольський, О. Субтельний та сучасні дослідники: В. Верига, С. Гелей, С. Грабовський, Я. Дашкевич, К. Кондратюк, М. Кугутяк, М. Литвин, Н. Полонська-Василенко, О. Рубльов, В. Смолій, В. Степанков, Ю. Сливка, В. Сергійчук, Б. Савчук, Б. Тищик та інші.

Формування й становлення української державності – давній і складний історичний процес. Його витоки і традиції сягають ІХ – ХІV ст. – часів Київської Русі, продовжувалися за Козацької Доби ХVІ – ХVІІ ст., масштабно відроджувалися й утверджувалися після перемоги Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. та повалення монархічної влади в Росії.

Боротьбу за національне визволення й державну незалежність України організувала Центральна Рада на чолі з М. Грушевським – видатним істориком та громадсько-політичним діячем. Важлива роль у створенні Центральної Ради як представницького органу народної влади належала товариству Українських Поступовців, а також Українській партії соціалістів-революціонерів, Українській соціал-демократичній робітничій партії та Українській партії соціалістів-федералістів.

Центральна Рада діяла як плюралістичний, коаліційний орган різних громадських структур та прагнула надати своїй діяльності легітимності й отримати демократичним шляхом повне визнання представляти український народ та

здійснювати законодавчу і виконавчу владу. 19 березня 1917 р. Центральна Рада засвідчила: “Народе український! Настав час і твоєї волі пробудження до нового вільного життя після більш як двохсотлітнього сну. Уперше, український народе, Ти будеш мати змогу сам за себе сказати – хто Ти і як хочеш жити як окрема нація. З цього часу в дружній сім’ї вільних народів могутньою рукою зачнеш сам собі кувати кращу долю”. А з червня 1917 р. за прикладом Б. Хмельницького та інших гетьманів, Центральна Рада почала видавати універсали, які виконували функцію конституційного типу. Все це дає підставу ствердити, що на терені колишньої Російської імперії Центральна Рада була чи не єдиним загальнонародним органом.

З часу створення – 4 березня 1917 р. – діяльність Центральної Ради була підпорядкована двоединому завданню: з одного боку – утвердженню демократичних засад полагодження соціально-економічних, політичних й культурно-освітніх проблем, а з іншого – реалізації права українського народу на національне самовизначення та відновлення державної незалежності. Для виконання цієї програми Центральна Рада організовувала масові зібрання й маніфестації, губернські та повітові робітничо-селянські та військові з’їзди. У своїх спогадах член Центральної Ради М. Шаповал згадував про те, що з’їздами і маніфестаціями розгойдували всю Україну, а громадські організації “росли як гриби після дощу”. Активізувалося населення, організувалися у різні товариства, так росла патріотична сила, і на очах у всіх відбувалося пробудження народу.

Ці події засвідчували національну зрілість українського народу, його рішуче прагнення боротися за соціальне і національно-політичне визволення. Внаслідок цього зростав авторитет Центральної Ради, яка поступово перетворювалася в загальноукраїнський політичний центр. Підтвердженням цьому, зокрема, стала багатолюдна маніфестація в Києві 19 березня 1917 р., в якій взяло участь понад сто тисяч осіб. Учасники маніфестації вимагали, щоб Тимчасовий Уряд скликав Установчі Збори для запровадження автономії України. В ухвалі учасників маніфестації зазначалося: “Ми українці, зібрані в Києві, 19 березня на першій Свободи вітаємо народовластя, знищеного царським деспотизмом і одностайно постановляємо: піддержувати Центральний Уряд, допомагаючи йому забезпечити новий свободний лад від всяких ворожих заходів з твердим переконанням, що він і далі прикладатиме всі сили для укріплення свободи і демократизму: підтвердити наші сподівання негайно скликати Установчі Збори на основі загального, рівного, прямого і таємного вибору, котрі мають ствердити автономний лад, який на Україні заводимо... Зажадати від Тимчасового Уряду, щоб він міцно зв’язав справу автономії України з інтересами нового ладу” [1].

На думку М. Грушевського, саме ця подія підтвердила, що українська громадськість визнає Центральну Раду Тимчасовим національним урядом. Всеукраїнський Національний Конгрес 17 – 21 квітня 1917 р. вимагав від Тимчасового Уряду легально оголосити автономію України і перебудувати Росію у федеративну республіку. Важливо відзначити, Конгрес визнав Центральну Раду компетенційним органом для вирішення всіх справ України та її взаємин із Тимчасовим Урядом.

З огляду на дискусію в національно-демократичному середовищі стосовно боротьби за територіальну автономію України у складі федеративної Росії, М. Грушевський опублікував кілька статей, в яких з’ясував суть цієї проблеми для України. “Боротьба за автономію, – писав М. Грушевський, – не є запереченням української державності, а шляхом до неї, щоби з українських земель російської

держави створити одну національну територію від самого низу – дрібної земської одиниці, аж до верху – до українського сейму з тим, щоб управляти економічними, культурними та політичними справами, ... удержувати своє військо, розпоряджатися своїми дорогами, ... доходами, земельними і всякими натуральними багатствами..., мати своє законодавство, адміністрацію, суд, а отже вершити всіма справами в себе вдома. І тільки в деяких справах всієї держави – брати участь як представник федеративної держави” [2].

Отже, на переконання М. Грушевського, територіальна автономія України в складі федеративної Росії передбачала, фактично, всі основні складові державності: народ, територію, законодавчу і виконавчу владу, військо, контроль за економічно-фінансовими ресурсами.

Загалом, у трактуванні автономізму і самостійності були різні точки зору. Автономізм, наприклад, розглядався як поміркована, обережна тактика, яка так чи інакше в загальному процесі державотворення неминуче призводила до свого правдоподібного завершення – проголошення державної незалежності України. Тактика самостійництва залишала Україну самотньою в епіцентрі Першої світової війни та наражала б її на загрозу стати здобутком тих чи інших воюючих країн й загалом зменшувала шанси на автономію [3].

Важливим фактором українського державного будівництва було створення 15 червня 1917 р. Генерального Секретаріату – виконавчого органу Центральної Ради, який покликаний був перевести справу державності з площини теоретичної й ідейно-пропагандистської в практичну. Очолив Генеральний Секретаріат В. Винниченко. До його складу входило вісім генеральних секретарів-міністрів, які відповідали за різні ділянки його роботи. Суть діяльності Генерального Секретаріату окреслила третя його декларація. “Ми, – йшлося в декларації, – вступаємо в ту зону, де стираються межі двох влад – моральної і політико-правової”. Тому інститут Генерального Секретаріату мав охоплювати всі потреби українського народу, згідно з якими і було поділено його діяльність між окремими секретарями: внутрішніх, земельних, освітніх, міжнаціональних і військових справ, праці, торгівлі і промисловості, доріг. З уваги на складну внутрішню і зовнішньополітичну ситуацію, докладніше було окреслено відповідальність секретарів, щоб “не допустити Україну до винищення, дезорганізації та анархії. І хто б ту дезорганізацію не вносив нам, чи темні сили контрреволюції, чи анархічні елементи українства, чи помилки і ворожнеча Тимчасового Центрального Уряду – ми з усіма дезорганізаційними силами будемо боротися і нікому не дозволимо гальмувати справу будувати нове життя в нашому краю” [4].

Створення Генерального Секретаріату прискорило формування Збройних сил України – визначальної структури української держави. Вільне козацтво налічувало понад 60 тис. осіб і уособлювало українську регулярну армію.

Зважаючи на реальні політичні сили та розширену соціальну базу, Центральна Рада розпочала переговори з Тимчасовим Урядом про надання Україні широкої автономії в межах федеративної Росії. Але ні Тимчасовий Уряд, ні російські політичні кола не підтримали ці домагання Центральної Ради. За таких обставин і було підготовлено, а 23 червня 1917 р. оголошено Перший Універсал Центральної Ради, який, по суті, узагальнив початковий етап українського національно-визвольного руху й накреслив програму подальшої боротьби за державну незалежність України. “Народе Український! Народе селян, робітників, трудячого люду! Волею своєю Ти поставив нас, Українську Центральну Раду, на сторожі прав і

вольностей української землі. Найкращі сини Твої, виборні люди від сіл, від фабрик, від солдатських казарм, од усіх громад і товариств українських вибрали нас, Українську Центральну Раду, й наказали нам стояти і боротися за ті права й вольности. Твої, народе, вибрані люди, заявили свою волю так: хай буде Україна вільною! Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Хай порядок і лад в країні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і таємним голосуванням Всенародні Українські Збори (Соїм). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас на Україні мають право видавати тільки наші українські збори” [5].

Ствердивши той факт, що Тимчасовий Уряд “відкинув всі наші домагання та відхилив протягнуену руку українського народу, Центральна Рада заявила: “Ми не можемо допустити край наш на безладдя та на занепад. Коли Тимчасове правительство не може дати ладу у нас, коли не хоче стати разом з нами до великої роботи, то ми самі повинні взяти її на себе. Це наш обов’язок перед нашим краєм і перед тими народами, які живуть на нашій землі. І через те ми, Українська Центральна Рада, видаємо цей Універсал до всього нашого народу і оповіщаємо: Однині самі будемо творити наше життя... Народе український! У Твоїх руках Твоя доля. В цей трудний час всесвітнього безладдя докажи своєю одностайністю і державним розумом, що Ти, народ робітників, народ хліборобів можеш гордо і достойно стати поруч з кожним організованим, державним народом як рівний з рівним”” [6].

Перший Універсал Центральної Ради був прихильно сприйнятий українським загалом. Багатолюдні селянські, військові з’їзди визнавали Центральну Раду за єдину і найважливішу владу в Україні. Народні маси щиро сприйняли слова “самі будемо творити наше життя”. 3 липня розпочався пленум Центральної Ради, який вибрав комісію для опрацювання проекту структури автономії України.

Одержавши постанову Тимчасового Уряду Центральна Рада 3 липня 1917 р. опублікувала Другий Універсал, у якому ствердила, що “Тимчасове Правительство, стоячи на сторожі завойованих революційним народом свобод, признаючи за кожним народом право на самовизначення та полишаючи остаточне усталення його форми Установчим Зборам, простягає руку представникам української демократії й Центральній Українській Раді та закликає до порозуміння з ним творити нове життя України на добро всієї революційної Росії”. “Ми, – йшлося в Універсалі, – Центральна Українська Рада, стоячи, як все, за тим, щоб не відривати України від Росії та, щоб разом з усіма її народами змагати до піднесення й розвитку цілої Росії та до єдності її демократичних сил з задоволенням приймаємо заклик правительства до єдності і сповіщаємо всіх громадян України, що, вибрана українським народом через його революційні організації Центральна Українська Рада, незабаром буде доповнена на справедливих основах представниками інших народностей, які живуть на Україні, через їхні революційні організації, і тоді буде тим єдиним, найвищим органом революційної демократії України, що заступатиме інтереси цілого населення... Змагаючи до автономного устрою України, Центральна Рада, в порозумінні з національними меншостями України приготує закони про автономний лад України для предложення їх на затвердження Установчими Зборами” [7].

Тим часом соціально-економічна і політична ситуація в Україні погіршувалася. Виникла загроза громадянської війни й, загалом, втрати Україною революційних здобутків. За цих обставин Генеральний Секретаріат вимагав

зміцнити Крайову владу та проголосити Українську Народну Республіку. У цьому контексті значний інтерес становить опублікована 1917 р. праця М. Грушевського “Звідки пішло українство і до чого воно йде”, в якій окреслено програму на подальшу розбудову державно незалежної України. “Я твердо вірю, – писав Грушевський, – що велика революція російська... велико вплине на політичну перебудову всієї Європи, на її перетворення в Європейську Федерацію – і в ній Україна стане одною з найбільш сильних, міцних і певних складових частин – однією з підстав сеї Європейської Федерації” [8]. Тому гасло федерації М. Грушевський трактував як заклик до незалежних країн, як шлях утворення міжнародного союзу суверенних держав. Це означало, що Росія має бути демократичною, а Україна – незалежною державою.

Саме зважаючи на ці міркування, Третій Універсал 7 грудня 1917 р. проголосив Українську Народну Республіку. “Народе український і всі народи України! Тяжка і трудна година впала на землю Російської республіки, – йшлося в Універсалі, – на півночі в столицях іде міжусобна й кривава боротьба. Центрального Правительства немає і по державі шириться безвластя, безвладдя і руїни. Наш край так само в небезпеці... без влади дужої, єдиної, народної Україна також може впасти в безодню усобиці, різні, занепаду. Народе український! Твоєю волею в ім’я творення ладу в нашій країні, в ім’я рятування всієї Росії, оповіщаємо: віднині Україна стає Українською Народною Республікою. Не одділяючись від Республіки Російської і зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Республіка Російська стала федерацією рівних і вільних народів... Маючи силу і власть на рідній землі, ми тою силою і властю станемо на сторожі прав і революції не тільки нашої землі, але й усієї Росії” [9].

Значення цієї ухвали Третім Універсалом М. Грушевський оцінював так: “Ми стояли на межі обітваної землі, землі визволення української державності, задоволення одвічних мрій трудячого українського народу. Ми заткнули на цій межі наш побідний прапор – наш Третій Універсал – мабуть найважливіший акт, який коли-небудь з’являвся на нашій землі”. За умов відсутності центрального уряду, руйнації старої держави Третій Універсал де-факто проголошував створення незалежної Української Народної Республіки у складі Російської Федерації, яка і мала стати спілкою вільних і рівних народів Росії. Українська Народна Республіка власне і діяла як самостійна держава, ухвалюючи закони про утворення українського війська, про утворення Генерального Секретаріату і Генерального Суду та інші. Загалом упродовж листопада 1917 р. до проголошення Четвертого Універсалу було схвалено понад 50 законів стосовно розбудови української держави та її структур [10, 11].

Після Жовтневого державного перевороту й повалення Тимчасового Уряду та з часу проголошення Української Народної Республіки боротьба за державну незалежність України активізувалася. Яскравим свідченням цього були результати виборів до Всеросійських Установчих Зборів в Україні, коли за більшовицьку партію проголосувало тільки 10%, а за українські політичні партії – майже 75% виборців. Це вкрай стривожило захисників єдиної і неподільної Росії. Вони прагнули, насамперед усунути Центральну Раду від влади. Зазнавши поразки легітимними, політичними методами, досягти поставленої мети, Рада Народних Комісарів більшовицької Росії вирішила застосувати силові збройні, військові методи. Тому 3 грудня 1917 р. Рада Народних Комісарів оголосила “Маніфест до

українського народу з ультимативними вимогами до Центральної Ради”. Отже, відмовитися від дезорганізації армії, не пропускати через Україну козачі формування на Дон, пропустити більшовицькі війська на Південний фронт та припинити роззброєння радянських полків і червоноармійців. Якщо ці вимоги упродовж 48 годин Центральна Рада не виконає Рада Народних Комісарів погрожує оголосити Центральну Раду в стані війни проти радянської влади в Росії і на Україні. Центральна Рада потрактувала ці вимоги як втручання у внутрішні справи Української Народної Республіки й відхилила їх, що й призвело до українсько-більшовицької війни. З самого її початку Українська Народна Республіка опинилася у вкрай складному становищі. Адже вона, фактично, не мала регулярної армії, тоді як радянська Росія успадкувала від попередніх режимів величезну армію. Окрім того, Українська Народна Республіка ще не підписала мирний договір із центральними державами, учасниками Першої світової війни. З уваги на цю ситуацію Центральна Рада прискорювала підготовку й оголошення Четвертого Універсалу – важливого правового акту, який мав легалізувати й законодавчо засвідчити створення української незалежної держави. “Тому, – йшлося у Четвертому Універсалі, – для того, щоб ні руське правительство ні яке інше не ставали Україні на перешкоді установити той бажаний мир, для того, щоб вести свій край до ладу, до творчої роботи, до скріплення революції та волі нашої, ми, Українська Центральна Рада, сповіщаємо всіх громадян України: однині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого не залежною, Вільною, Суверенною державою українського народу. Зо всіма сусідніми державами як то: Росія, Польща, Австрія, Румунія, Туреччина та інші ми хочемо жити в згоді і приязні, але ні одна з них не може втручатися в життя Самостійної Української Республіки – власть у ній буде належати тільки Народові України, іменем якого поки зберуться Українські Установчі Збори робочого народу, селян, робітників, солдатів та наш виконавчий орган, який однині буде мати назву Ради Народних Міністрів”.

Важливо підкреслити, що у порівнянні з Першим, Другим та Третім Універсалами, у Четвертому Універсалі не було навіть згадки, що Україна залишається у складі Росії. Навпаки, підкреслювалося, що “петроградське Правительство народніх комісарів, щоб повернути під свою владу Вільну Українську Республіку оповістило війну Україні і насилає на наші землі свої війська красногвардійців, большевиків, – які грабують хліб в наших селян... вбивають неповинних людей і сіють скрізь безладдя, злочинство і безчинство” та, що “до так званих большевиків та інших напасників, що нищать та руйнують наш край приписуємо Правительству Української Народної Республіки твердо і рішуче взятися до боротьби з ними, а всіх громадян нашої республіки закликаєм, не жаліючи життя боронити добробут і свободу. Наша Народна Українська Держава повинна бути вичищена од насланих з Петрограду насильників, які топчуть права Української Республіки” [12].

Заключним акордом державотворчої діяльності Української Центральної Ради та Української Народної Республіки загалом стала підготовлена й схвалена 29 квітня 1918 р. Конституція Української Народної Республіки, яка ствердила, що Українська Народна Республіка є державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною, що суверенні права в Українській Народній Республіці належать народові, і що своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори, що верховним органом Української Народної Республіки є Всенародні Збори, які здійснюють вищу

законодавчу владу та формують вищі органи виконавчої влади, що вища виконавча влада належить Раді Народних Комісаріатів, що вищим судовим органом є Генеральний Суд, що місцеве самоврядування – репрезентують виборні ради та управи громад волостей і земель [13].

Отже, згідно з Конституцією 1918 р. Україна ставала класичною парламентомсько-республіканською державою з широкими повноваженнями місцевого самоврядування і була однією з найдемократичніших держав у Центрально-Східній Європі. З часу Четвертого Універсалу автономізм відходить до історії суспільно-політичної думки, звільняючи місце самостійництву – магістральному шляху розбудови державно незалежної України.

Список використаної літератури

1. Резолюція української маніфестації у Києві // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 260—263.
2. Верстюк Є. Роль і місце Центральної Ради в модерній історії України. Центральна Рада і Український державотворчий процес [Текст] / Є. Верстюк. — [Б. м. : б. в.], б. р. — Ч. 1. — С. 11—13.
3. Бойко О. Р. Історія України [Текст] / О. Бойко. — К. : [б. в.], 2008. — С. 319—321.
4. Перша декларація Генерального Секретаріату // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 291—303.
5. Перший Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 295—298.
6. Там само. — С. 295—298.
7. Другий Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 311—318.
8. Грушевський М. Звідки пішло українство і до чого воно йде [Текст] / М. Грушевський. — К. : [б. в.], 1917. — С. 85.
9. Там само. — С. 85.
10. Відозва Генерального Секретаріату і Третій Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 339—342.
11. Шевченко В. Законодавча діяльність Української Центральної Ради 1917 – 1918 рр. — П'ятий Конгрес міжнародної асоціації українців [Текст] / В. Шевченко. — Чернівці : [б. в.], 2005. — С. 30—35.
12. Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 371—373.
13. Конституція Української Народної Республіки // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 375, 376.

T. Panfilova

**CENTENARY OF UKRAINIAN STATE-BUILDING: ORGANIZATION
OF POWER AND MANAGEMENT STRUCTURES UNDER CONDITIONS
OF UKRAINIAN STATEHOOD RECOVERY (1917 – 1920)**

This article examines events of Ukrainian state-building at the beginning of the XX c., in particular problems which emerged in the process of creating and developing management structures in the epoch of the Central Council and Ukrainian People's Republic under conditions of aspirations for national liberation and the struggle with foreign enemies and internal challenges. By studying these historical events, we find evidence of certain past analogies with the present which are accordant with the current search for an etatist approach to problem-solving in modern Ukraine. Unawareness of history leads to the repetition of mistakes and failures.

Key words: statehood, state-building, civic society, national consciousness, Central Council, Universal of the Central Council, Ukrainian People's Republic, Central Government, General Secretariat.