



**В.М. Єрмолаєв**, *д-р юрид. наук, професор  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 340.15.(477)

## **НА ШЛЯХУ ДО СОБОРНОСТІ УКРАЇНИ (ДО 90-РІЧЧЯ АКТА ЗЛУКИ УНР ІЗ ЗУНР)**

В історії держави і права України є вікопомні події і правові пам'ятки, значення яких повністю усвідомлюється лише з часом, особливо в добу активного державотворення. Такою подією і пам'яткою є Акт злуки Української Народної Республіки і Західно-Української Народної Республіки 22 січня 1919 р. Указ Президента України «Про заходи з відзначення 90-річчя подій Української революції 1917-1921 років та вшанування пам'яті її учасників» передбачає проведення в січні 2009 р. в м. Києві урочистих державних заходів з нагоди 90-ї річниці проголошення цього знаменного Акта злуки [16, с. 4].

У даній статті зроблена спроба короткого історико-правового аналізу державотворчих процесів на шляху до об'єднання

українського народу та його земель з початком Української революції.

Революція розпочалася слідом за Лютневою 1917 р. в Петрограді з утворення в Києві вже на початку березня громадськими організаціями й політичними партіями, що вийшли з підпілля, Української Центральної Ради (далі – УЦР). Остання створювалась як «організація парламентського типу» [4, с. 85, 86]. Щоб надати їй «характеру справжнього представництва всього організованого українського народу», у квітні 1917 р. було скликано багатолюдний Національний конгрес [3, с. 7]. Він і визначив форму державного устрою України – національно-територіальна автономія у складі федеративної демократичної

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Росії з головними принципами автономії. Конгрес поповнив склад УЦР, обрав її Голову – М.Грушевського. Згодом на її V і VI сесіях унаслідок нової реорганізації й поповнення складу за територіальним і партійним представництвом, а також за рахунок обраних членів від військових, громадських, профспілкових організацій, національних меншин, УЦР уже налічувала 643 депутати [14, с.138, 139, 233]. Реально в її роботі брали участь значно менше обраних до її складу депутатів. Діяльність Ради визначали політичні партії соціалістичного спрямування: з 19 партій (українських, російських і польських) 17 називали себе соціалістичними. Це й зумовило напрямки і зміст державотворення, здійснюваного УЦР та її урядом. В.Винниченко згадував: «Це був центр, до якого радіусами стікались усі хитання пробудженої національної енергії..., сюди стікались усі жалі, всі кривди, всі надії, сподівання, плани, розрахунки, міркування» [10, с. 80].

Незважаючи на протидію й централістську політику Тимчасового уряду Росії, УЦР поступово брала у свої руки управління всіма справами в Україні. Діячі Ради намагались відстоювати інтереси й західних українців. Звітуючи на засіданні її Комітету у квітні й липні, призначений кра-

йовим комісаром окупованих російськими військами частин Галичини й Буковини Д.Дорошенко розповідав про страхітливе становище «позбавленої прав людності», свої малопродуктивні спроби відновлення економічного й культурного життя в краї. Рада намітила першочергові заходи у справі допомоги галицьким виселенцям та полоненим у Сибіру [14, с.74-77, 184-187].

Проте прагнення УЦР легітимним шляхом здобути українську автономію у складі федеративної демократичної Росії, красномовно відображені в I й II Універсалах Ради, наштотувалось на рішучу протидію Тимчасового уряду. Принцип державотворення, задекларований її діячами в I Універсалі – «не одділяючись від усїєї Росії, не розриваючи з державою російською» [14, с. 101] – негативно позначився на його темпах, гальмував вирішення найгостріших соціально-економічних питань. Сьогодні видається дивним, але їх вирішення у планах і заходах діячів Ради на деякий час заступає проблема майбутнього ладу Російської держави. 8 вересня 1917 р. в Києві відбувається з'їзд представників народів та областей Росії, скликаний Центральною Радою. Його делегати прагнули «федеративної перебудови Російської республіки», планували покінчити «з надмірною

централізацією законодавчої й виконавчої влади» [10, с. 3-5]. Для подальшої роботи була обрана навіть Рада народів. Проте російський Тимчасовий уряд у Петрограді не прореагував на цю подію і сподівання на демократичну перебудову Росії і демократичне вирішення українського питання залишилось ілюзією.

Жовтневе збройне повстання під керівництвом більшовиків і повалення Тимчасового уряду прискорили державотворчі процеси в Україні. Прийнятий III Універсал УЦР проголосив Українську Народну Республіку, повновладдя Центральної Ради та її Генерального Секретаріату [14, с. 398-401]. Так було відновлено українську державність.

Розпочалося формування власної правової системи УНР. Рада видає закони від імені УНР, за урядом закріплюється право «видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів». Остаточне визначення кордонів УНР, прилучення «суміжних губерній і областей, де більшість населення українська», мало бути «встановлене по згоді зорганізованої волі народів» [14, с. 375, 377, 379). Провідники Української революції ще не бачили близьких перспектив розпаду Австро-Угорської імперії й об'єднання українського народу в одній державі. До того ж перебіг

політичних подій у Наддніпрянській Україні продовжував ускладнюватись.

На з'їзді в Харкові Рад робітничих і селянських депутатів Донбасу й Криворіжжя 12 грудня 1917 р. їх делегати проголосили владу Рад на території України. Було обрано Центральний виконавчий комітет Рад України, сформовано радянський уряд. У резолюціях «Про організацію влади на Україні», «Про самовизначення України» з'їзд Рад доручив Тимчасовому ЦВК «поширити на територію Української республіки всі декрети і розпорядження робітничо-селянського уряду Російської федерації». УСРР визнала федеративною частиною Російської республіки [11, с. 12, 13].

Остання, IX сесія УЦР відбулася 15-25 січня 1918 р. в умовах наступу більшовицьких військ на Київ та організованого більшовиками повстання робітників заводу «Арсенал». Під впливом цих подій керівництво Центральної Ради остаточно позбулося ілюзій щодо можливості створення Російської демократичної федеративної республіки і входження до її складу УНР. Мирні переговори в Бресті й прагнення української делегації підписати мирний договір з країнами Четверного союзу викликали необхідність конституювання Української Народної Республіки як

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

суб'єкта міжнародного права. Тому сесія схвалила IV Універсал, заявивши в ньому: «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського народу». М. Грушевський сподівався, що проголошена самостійність «стане твердою підставою забезпечення нашої державності й нашого соціального будівництва» [2, с. 73]. Це був дійсно визначальний державницький крок і на шляху до соборності України.

Дев'ята сесія УЦР уповноважила українську делегацію підписати в Бресті мирний договір з Німеччиною, Австро-Угорщиною, Туреччиною й Болгарією. Він був підписаний 27 січня 1918 р. Це був перший мирний договір у першій світовій війні. У ньому закріплювалося (ст. 1) прагнення сторін «жити взаємно в мирі і дружбі» [15, с. 137-142]. Були досягнуті домовленості про обмін полоненими, встановлення дипломатичних відносин, обмін «лишків» продуктів тощо. Додатковими умовами Брестського договору були збройна допомога УНР для боротьби з більшовиками й позика їй в 1 млрд. руб. в обмін на постачання Україною 1 млн. т продовольства, вугілля та ін. [15, с. 143-150]. Такою була плата Центральної Ради за мир і повернення до влади.

Важливим для делегації УНР

в Бресті було питання про перспективи приєднання до України всіх земель, заселених етнічними українцями на заході. Проте делегація була змушена погодитись на таємну угоду з Австро-Угорщиною у «справі Східної Галичини й Буковини», за якою австрійська сторона обіцяла забезпечити культурний розвиток західних українців, а до 31 липня 1918 р. здійснити злучення західно-українських земель «в один суцільний коронний край» [15, с. 150, 151].

Як бачимо, діячі УЦР невинувато доводилося домагатися правового статусу української автономії у складі Російської федерації, що затримало й сповільнило демократичне державотворення в Україні, вирішення нагальних соціально-економічних проблем. Запросини ж німецької й австрійської воєнної допомоги призвели до фактичної окупації України, її пограбування і як наслідок – до остаточної втрати довіри населення до Центральної Ради. Слабкою втіхою залишались обіцянки австро-угорського уряду про об'єднання західно-українських земель.

За умов іноземного й радянського панування, за час перебування Центральної Ради на Волині більшість прийнятих нею нормативних актів так і не набули чинності. Останнім її правовим актом, прийнятим після

повернення до Києва, стала Конституція УНР – ухвалений 29 квітня 1918 р. «Статут про державний устрій, права і вольності УНР». Конституція проголосувала УНР державою суверенною, незалежною, територія якої є неподільною [15, с. 330-335]. Основний Закон узагальнював річний державотворчий досвід, ураховував його здобутки й недоліки.

Існування Української держави в умовах гетьманського режиму й німецької окупації, а потім поява 14 листопада 1918 р. «Федеративної грамоти» П.Скоропадського певною мірою скомпрометували в суспільстві ідею української соборності. Та вона відроджувалась і набирала сили в середовищі опозиційних політичних партій, у західних українців.

У середині жовтня 1918 р. об'єднання політичних партій Український національний союз оприлюднив «Заяву про внутрішнє і зовнішнє становище України», в якій назвав цілком природним і необхідним «злучення в один державний український організм всіх заселених українцями земель, які до цього часу через історичні та міжнародні обставини не ввійшли в склад Української держави, цебто: Східної Галичини, Буковини, Угорської України, Холмщини, Підляшшя, частини Бессарабії з

українським населенням, частини етнографічноукраїнської Донщини, Чорногорії і Кубані» [9, с. 318]. Віру в близьку перспективу реалізації соборницької ідеї надали почуття невмирущої єдності українців у середовищі інтелігенції, демократичного крила політичних партій, стрімкий розвиток драматичних політичних подій в Західній Україні.

До Львова 18 жовтня 1918 р. з'їхались українські депутати обох палат австрійського парламенту, крайових сеймів, представники українських політичних партій, духовенства і студентства. На зборах було засновано Українську Національну Раду, ухвалено її Статут, де визначався її склад, оголошувався її Голова – Є.Петрушевич [5, с. 92]. Уже наступного дня була оприлюднена «Прокламація Української Народної Республіки» (Маніфест), яка встановлювала територію республіки, уконституювала Українську державу [5, с. 93].

Із розпадом Австро-Угорщини 1 листопада 1918 р. січові стрільці на чолі з Д.Вітовським передали Українській Національній Раді (далі – УН Рада) владу у Львові, а заступник урядового намісника Галичини й делегація Ради підписали акт про передачу їй усієї повноти влади в краї. Це рішення з листопада 1918 р. було підтримано й у Чернівцях, проте

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

до кінця листопада румунські війська окупували територію Буковини [5, с. 94, 95]. Рада 9 листопада утворила Тимчасовий Державний Секретаріат (уряд), визначила й офіційну назву держави – Західно-Українська Народна Республіка. Уже на наступний день Рада прийняла резолюцію, якою доручала Держсекретаріату вжити заходів для початку переговорів щодо «з'єднання всіх українських земель в єдину державу» [12, с. 230]. Через 3 дні вона прийняла Перший Тимчасовий Основний Закон, розпочавши державотворення на конституційних засадах. Головною справою державотворення діячі ЗУНР вважали об'єднання з Наддніпряниною, соборність українських земель.

Державний Секретаріат ЗУНР 24 листопада 1918 р. ухвалив рішення розпочати переговори у справі злуки з Директорією УНР, що очолила повстання проти гетьманського режиму. Уже 1 грудня 1918 р. делегація Ради за дорученням останньої та Директорія, війська якої ще йшли на Київ, уклали у Фастові Передвступний договір про злуку 2-х частин України «в одну неподільну державну одиницю» [5, с. 108, 109]. Отже, стала реальною перспектива возз'єднання більшої частини українських земель, взаємної підтримки й допомоги.

В об'єднавчому русі активну участь брали й українці Закарпаття. За ініціативою громадського об'єднання «Руська Народна Рада» 10 грудня в Будапешті було скликано з'їзд делегатів її осередків (близько 500), більшість із яких висловилися за приєднання краю до України [13, с. 340]. Таке ж рішення прийняли Всенародні збори в Хусті 21 січня 1919 р. [5, с. 106]. На Гуцульщині була проголошена навіть Гуцульська республіка, обрано парламент з 42 депутатів. Проте проголошення в березні цього ж року Угорської радянської республіки поклало край демократичним процесам на теренах України [17, с. 188-190].

У Станіславі 3 січня 1919 р. на засіданні Ради була одногосно затверджена Ухвала про злуку ЗУНР і УНР. Урочисто продекламувавши їх об'єднання «в одну одноцільну, суверенну Народну Республіку», Рада поклала остаточне вирішення цієї справи на майбутні Всеукраїнські Установчі збори [12, с. 232, 233]. До їх скликання на території ЗУНР законодавча влада залишалась у руках УН Ради, виконавча – Держсекретаріату, зберігалось самостійне командування армією. Ухвала Ради була підтримана багатотисячними маніфестаціями в багатьох містах краю – в Дрогобичі, Тернополі, Стрию, Золочеві, Жовкві, Коломиї, Калуші та ін.

Акт злуки мав бути проголошений у Києві. Для того до столиці, де вже владувала Директорія УНР, була направлена делегація з представників Галичини, Буковини й Закарпаття.

На святково прикрашеній Софійській площі Києва 22 січня 1919 р. в присутності десятків тисяч людей від імені західних українців киян вітав член Ради Л.Бачинський. Державний секретар ЗУНР Л.Цегельський урочисто оприлюднив Ухвалу Ради про злуку, повноваження західноукраїнської делегації і передав документи Голові Директорії В.Винниченку. Той вітав делегацію братів, прийняв Заяву-ухвалу Ради. Було зачитано Універсал Директорії [8, с. 86], в якому проголошувалося: «Однині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єдиної України – Західно-Українська Республіка (Галичина, Буковина, Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна.

Здійснились віковічні мрії, якими жили і за які вмирали кращі сини України. ...Однині є єдина, незалежна Українська Народна Республіка. Однині народ український, визволений могутнім поривом своїх власних сил, має змогу об'єднаними, дружними зусиллями всіх своїх синів будувати нероздільну, самостійну Державу Українську на благо й щастя всього її трудового люду» [5, с. 107]. Це «свято поєднання»,

за виразом В. Винниченка, стало вікопомною подією в історії вітчизняного державотворення [1, с. 242]. Це було справді величне національне свято возз'єднання, соборності українських земель, довгі століття розшматованих сусідніми державами.

Наступного дня відкрилася сесія обраного в січні Конгресу трудового народу України, у роботі якого взяла участь і західно-українська делегація як представництво від Західної України. Першим питанням, заслуханим Конгресом, було питання про злуку. Він затвердив увесь пакет соборницьких документів, ухваливши Акт злуки. ЗУНР згідно із Законом «Про форму влади в Україні» стала зватися Західною областю УНР. Таким чином, Конгрес, як повноважний представницький орган, «передпарламент», уособлював уже соборну Україну [6, с. 56]. Так була юридично вирішена історична проблема злуки обох частин України. Трудовий конгрес висловлював рішучий протест проти замахів на цілісність, самостійність і незалежність Української Народної Республіки. Він проголошував: «Український народ хоче бути нейтральним і в дружніх відносинах з усіма іншими народами» [8, с. 95]. Історичний Акт злуки було приурочено до річниці проголошення IV Універсалом самостійності УНР. Тому

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

24 січня 1919 р. Рада народних міністрів Директорії прийняла рішення про встановлення 22 січня щорічного святкування Дня проголошення самостійності соборної України.

Акт злуки наочно показав безсилість спроб роз'єднати український народ, протиставити його різні частини в першій світовій війні, примусити служити чужим для них імперіалістичним цілям [7, с. 37]. Проте подальший, трагічний для України перебіг подій і наслідки, затверджені Версальським договором 1919 р., надовго затримали фактичний процес об'єднання всіх українських земель. Та був ще один роз'єднуючий чинник, який варто

пам'ятати: в УНР і ЗУНР продовжували функціонувати 2 системи влади, й у найскрутніші моменти боротьби з окупантами представники обох влад не могли порозумітися, поступитися власними регіональними інтересами перед поборницькими [9, с. 319]. Тож історія української соборності є повчальною. Вона застерігає: прагнути до єдності, одностайності у становленні до Батьківщини – конституційний обов'язок кожного громадянина України. Національні інтереси набагато важливіші й живучіші за корпоративні. Адже розбудова в Україні правової, соціальної, демократичної держави вимагає політичної й духовної єдності всіх громадян.

**Список літератури:** 1. Винниченко В. Відродження нації. – ч. III. – Київ – Відень, 1920. – 542 с. 2. Грушевський М. На порозі нової України: Гадки і мрії. – К.: Наук. думка, 1991. – 120 с. 3. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К.: Т-во «Знання», 1991. – 240 с. 4. Дорошенко Д. Мої спогади про недавнє минуле (1914-1920): У 4-х ч. – 2-ге вид. – Мюнхен: Укр. вид-во, 1969. – 543 с. 5. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософ. і соціолог. думка, 1992. – 269 с. 6. Копиленко О., Копиленко М. «Друга» УНР: спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. – 1996. – № 8. – С. 54-60. 7. Литвин В. Єдність нації // Віче. – 2006. № 3-4. – С. 34-39. 8. Мазела І. Україна в огні й бурі революції 1917-1921 рр. – ч. 1: Центральна Рада – Гетьманщина – Директорія. – (Б.м.), Вид-во «Прометей», 1950. – 210 с. 9. Політична історія України ХХ століття: У 6-ти т. – Т. 2: Революції в Україні: політико-державні моделі та реалії (1917-1920). – К.: Генеза, 2003. – 480 с. 10. Протокол съезду представителей народов и областей: созв. УЦР 08.09.1917 г. – Фастов: Б.в., 1917. – 15 с. 11. Резолюції Всеукраїнських з'їздів Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х.: Партвидав «Пролетар», 1932. – 407 с. 12. Тищик Б.Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918-1923). Історія держави і права. – Л.: Тріада плюс, 2003. – 390 с. 13. Українська соборність: ідея, досвід, проблеми. (До 80-річчя Акта злуки 22 січня 1919 р.): Збірник. – К.: ІПіЕНД, 1999. – 406 с. 14. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2-х т. / Нац. АН України; Ін-т історії НАН України; Центр. держ. архів вищ. органів влади і управління України. – Т.1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – К.: Наук. думка, 1996. – 588 с. 15. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2-х т. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – К.: Наук. думка, 1997. – 422 с. 16. Урядовий кур'єр. (Орієнтир). – 2007. – №69. – С. 4. 17. Шандор В. Закарпаття: історико-правовий нарис від XI ст. до 1920 р. – Нью-Йорк: Карпат. Союз Інк, 1992. – 292 с.

*Надійшла до редакції 22.12.2008 р.*