

УДК 340.0(477)

В. Рум'янцев, член-кореспондент НАПрН України, професор Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Павло Скоропадський в українському державотворенні (до 140-річчя з дня народження)

У статті розглядаються основні напрями державотворчої діяльності гетьмана П. Скоропадського, легітимність утворення Української держави, її форма, організація державного механізму, законодавство, міжнародні зв'язки.

Ключові слова: гетьман П. Скоропадський, Українська держава, її форма, законодавство, міжнародні зв'язки.

Постать Павла Петровича Скоропадського (03.05.1873–26.04.1945) — представника старовинного дворянського роду, нащадка гетьмана І. Скоропадського, крупного землевласника, генерала-лейтенанта Російської армії, командира Першого українського корпусу Центральної Ради, отамана «Вільного козацтва», гетьмана України — і досі викликає палкі дискусії.

П. Скоропадський пройшов значний шлях військового від корнета, командира кавалерійського ескадрону до генерал-лейтенанта Російської армії, командувача 34 армійського корпусу.

Після Лютневої революції 1917 р., яка викликала піднесення автономістського руху в Україні і визнання Тимчасовим урядом легітимності Центральної Ради, приступив до українізації свого корпусу, який отримав назву «Перший український корпус».

Жовтневий переворот не сприйняв. Був призначений Центральною Радою командувачем збройних сил УНР. Вів успішні військові дії, які не дали змоги встановити радянську владу на території України. На знак протесту проти рішення Центральної Ради про розпуск Першого українського корпусу подав у відставку. Після вступу до Києва німецьких військ і відновлення Центральної Ради очолив офіцерсько-козацьку організацію «Українська народна громада», програмні цілі якої визначав так: «Компроміс у соціальних питаннях: демократизація державного устрою із залученням до участі в управлінні державою нових сил, які вийшли з народу, але в рамках безпечних для розвитку

самої держави; українізація зросійщених культурних прошарків, яка можлива тільки шляхом поступового залучення їх до державної та культурної роботи, уникаючи будь-яких ексцесів шовінізму» [13, кн. 5, с. 57].

29 квітня 1918 р. на з'їзді хліборобів був обраний «гетьманом всея України».

Багатогранна діяльність П. Скоропадського заслуговує на увагу передусім із точки зору його внеску в українське державотворення.

Оцінка факту проголошення Української держави, її легітимність викликають в історико-правовій літературі палкі дискусії і характеризуються дослідниками інколи з діаметрально протилежних позицій.

Аналіз і оцінка особистого внеску П. Скоропадського в розбудову української державності, здобутків і прорахунків у справі державотворення неможливі без врахування тих складних обставини, в яких опинилась Україна навесні 1918 р.

Як незаперечний факт слід визнати, що проголошення Української держави стало продовженням державотворчого процесу в Україні, викликаного попередніми революційними подіями.

Кризова ситуація, що виникла в Україні навесні 1918 р. у зв'язку з Брестським миром, змушувала П. Скоропадського рахуватися із військовою присутністю німців та австро-угорців, щоб не втратити рештки суверенітету й зберегти українську державність для подальшого незалежного розвитку [12]. Тогочасна ситуація зумовлювала два можливих шляхи розвитку подій: офіційну окупацію України Німеччиною та Австро-Угорщиною і відверте її пограбування, або створення під протекторатом німців та австро-угорців українського уряду, який би задовольняв їх потреби, що і сталося.

Зовнішні ознаки Української держави були запозичені із часів козащини — Гетьманат. Щодо внутрішнього змісту цієї форми держави, то він був складним і навіть суперечливим. Це була авторитарна, хоча і досить ліберальна форма правління, обмежена як рамками закону, так і часом — до скликання Українського Сейму. Республіканські інституції перемежовувались тут з ознаками монархічної форми правління.

Незважаючи на значну залежність від німців, Гетьманат мав свої цілі і соціальну базу. Він являв собою спробу консервативних політичних сил загасити полум'я революції, збити хвилю радикальних соціалістичних настроїв, силою державної влади та поміркованих реформ увести соціальне життя в рамки правових норм, відстояти право приватної

власності. У досягненні цих цілей П. Скоропадський спирався на промисловців, землевласників, службовців, заможне селянство тощо.

Свою державну діяльність гетьман П. Скоропадський розпочав із рішучої відмови від соціалістичних гасел Центральної Ради і намагання повернути життя в нормальне русло. Все це у концентрованому вигляді містилося у виданих 29 квітня 1918 р. «Грамоті до всього українського народу» та «Законах про тимчасовий державний устрій України» [9, с. 86–90].

«Грамота» стала свого роду програмним документом, у якому П. Скоропадський, описуючи останні події в Україні, пояснював причини його згоди прийняти вибір на гетьмана і накреслював основні напрями діяльності майбутнього уряду. Управління краєм покладалося на призначувану гетьманом Раду міністрів. Центральна Рада, як і всі земельні комітети, розпускалася. Усі міністри і їх товариші звільнялися.

Гетьман запевняв, що найближчим часом буде виданий закон про порядок виборів до Сейму України, а до цього часу він буде стояти на сторожі порядку і законності в Українській державі. «Грамота» повертала право приватної власності як основу культури і цивілізації, а всі розпорядження колишнього уряду, що це право обмежували, скасовувалися. Була повернена свобода продавати і купувати землю.

У «Законах» визначалась конструкція власних структур Української держави. Вже з назви документа видно, що він мав тимчасовий характер, до скликання Українського Сейму, який мав стати парламентом Української держави з установчими повноваженнями. Чільне місце в документі посідав розділ про повноваження гетьмана. У ньому говорилося, що вся повнота законодавчої влади у державі належала гетьману, і без його затвердження жодний закон не набирав чинності. Він призначав прем'єра, який складав кабінет і представляв його на затвердження гетьмана. Останній мав право відправити у відставку кабінет у повному його складі, рівно як і звільнити з посади будь-якого урядовця. Гетьман був керівником усіх закордонних зносин Української держави і Верховним воєводою. Він мав право оголошувати області на військовому, осадному або виключному положенні, хоча зміст цих понять не розкривався.

Такі повноваження гетьмана свідчать, що творці Української держави бачили його сильним, навіть авторитарним керівником.

Оцінюючи форму правління Української держави, зважаючи на широкі повноваження гетьмана, слід мати на увазі, по-перше, що пре-

тензії гетьмана П. Скоропадського на майже необмежену владу не могли приховати того факту, що реальна влада в Україні належала німцям, а не українцям [11, с. 311]. По-друге, в законодавчих актах гетьманської доби не було жодного натяку на проголошення України монархією, а, навпаки, підкреслювалось, що устрій Української держави мав визначити майбутній Сейм. «Гетьман не думає стати самодержцем, — говорилося у заяві Ради міністрів рід 10 травня, — назва гетьман — це втілення в історичній національно-українській ідеї незалежної і вільної України» [3, с. 94]. Схильність творців Української держави до одноосібної, авторитарної форми правління до певної міри була виправдана, оскільки парламентська республіка Центральної Ради в тих екстремальних умовах показала свою неспроможність. Тому Гетьманат можна розглядати як крок на шляху до більш ефективної моделі організації влади в конкретних історичних умовах. По-третє, встановити монархічний лад в країні, де щойно відбулася революція проти нього, не було жодної надії [10, с. 242].

Значну увагу «Закони» приділяли правам, свободам і обов'язкам громадян. Але в умовах стану, близького до окупації, їх проголошення значною мірою було лише заявою про наміри.

Відповідно до «Законів» уряд — Рада міністрів — мав об'єднувати працю «окремих відомств за предметами як законодавства, так і вищого державного управління». У своїй діяльності члени уряду були відповідальні перед гетьманом.

Так визначав компетенцію і напрям діяльності уряду закон, а на практиці Рада міністрів перетворилась на арену політичної боротьби, яка точилася за особистий склад уряду.

Першим прем'єром гетьманського уряду був призначений М. Устимович. Його намагання залучити до співпраці українських соціалістів не мали успіху. Провід українських соціалістичних партій відмовився взяти участь і в роботі уряду під головуванням М. Василенка. І лише третьому прем'єрові Ф. Лизогубу на початку травня 1918 р. вдалося сформувати кабінет, але без участі українських соціалістів.

Склад Ради міністрів свідчить, що гетьман П. Скоропадський намагався ввести до міністерств справжніх фахівців, українських патріотів, представників національних меншин, головним критерієм добору урядовців були їх професіоналізм і готовність служити Україні [6, с. 134].

Напруженість у відносинах між гетьманським урядом і соціалістичними партіями дуже ускладнювала обстановку в Україні. Це добре ро-

зуміли німці, які схиляли П. Скоропадського до включення в уряд представників соціалістичних партій. Після зустрічі з представниками опозиції В. Винниченком, А. Ніковським і Ф. Швецем 24 жовтня 1918 р. до складу Ради міністрів увійшло п'ять міністрів від опозиції. Але ця міра не зняла суперечностей, бо вони полягали значно глибше — у подальшій долі української державності: самостійної або ж у федерації з Росією. На жаль, українці різних політичних орієнтацій не змогли знайти розради, об'єднатися в ім'я інтересів Української держави, поступитись своїми партійними програмами і особистими відносинами.

Під впливом зовнішніх чинників, а саме перемоги Антанти у Першій світовій війні, Україна була змушена шукати інших шляхів і партнерів у справі збереження власної державності. Нова орієнтація на Антанту, звичайно, приводила П. Скоропадського до думки про федерацію з Росією. Цей курс і знайшов відбиття у гетьманській грамоті від 14 листопада 1918 р., якою проголошувалася федерація України з майбутньою небільшовицькою Росією. Того ж дня гетьман доручив скласти новий уряд С. Гербелью, який був готовий використати Україну як базу для відродження «єдиної та неподільної» Росії.

На розбудові Української держави великою мірою позначилась геополітична ситуація того часу. Отримавши у спадщину від Центральної Ради міцну зв'язку через Брестський договір із державами Центрального блоку, передусім Німеччиною та Австро-Угорщиною, гетьманська держава потрапила в опозицію до держав Антанти, а їх перемога у Першій світовій війні призвела до визнання ними лише «єдиної і неподільної» Росії. Англія і Франція не визнавали української державної незалежності і негативно ставились до непослідовності українських лідерів у виборі зовнішньополітичної орієнтації.

І навіть за таких умов гетьманський уряд налагодив добрі стосунки з урядами держав, які постали на території колишньої Російської імперії: Фінляндією, Литвою, Грузією. Велися переговори з нейтральними державами — Швейцарією, Данією, Іспанією, Швецією, Голландією, Норвегією, Італією, Персією. Українська держава була визнана 30 державами, в Києві розташовувалися постійні представництва 10 держав, сама Україна мала дипломатичні місії в 23 країнах.

Окреме місце належить дипломатичним відносинам гетьманського уряду з урядом радянської Росії, яка відповідно до Брестського договору зобов'язана була укласти мир з Україною. Під час переговорів обговорювалися питання припинення воєнних дій, фінансів, транспор-

ту, поштових зносин, обміну полоненими, економічних і культурних стосунків. Тут гетьманський уряд мав деякі успіхи — було укладено перемир'я, створені українські генеральні консульства у Москві та Петрограді, консульства в інших великих містах Росії. Гіршими були справи у визначенні кордонів.

Але більшовики не поспішали домовитися з урядом П. Скоропадського, тому що представники опозиції, готуючи повстання проти гетьмана, шукали їх допомоги. Наприкінці літа більшовики зобов'язалися визнати той лад, який буде встановлено новою українською владою, і не втручатися у внутрішні справи України. Зі свого боку опозиція, згадує В. Винниченко, обіцяла легалізацію комуністичної партії в Україні [1, ч. III, с. 158].

Велике значення в справі реалізації завдань, які стояли перед Українською державою, мало нормативно-правове регулювання. За час існування гетьманату було прийнято близько 500 нормативно-правових актів [7, т. 1, с. 384], завдяки яким була стабілізована економіка і фінансова система, закладені правові підвалини держави: сформована система судочинства, створена регулярна українська армія, визначені правові основи громадянства тощо.

Величезне значення в діяльності гетьманського уряду мало земельне питання. Скасувавши земельне законодавство Центральної Ради, гетьман П. Скоропадський взявся за підготовку нового земельного закону, заснувавши для цього губернські та повітові земельні комісії, а згодом — Вищу земельну комісію. На початку листопада був затверджений проект земельної реформи, основою якої була вимога про те, що всі великі земельні маєтки мали бути примусово викуплені державою за допомогою Державного земельного банку і розподілені між селянами не більше як по 25 десятин в одні руки. Господарства, які мали культурне значення, могли мати 200 десятин землі.

Утім це були проекти, життя прямувало своїм шляхом. 10 вересня 1918 р. німці підписали з гетьманським урядом економічну угоду, за якою мали вивезти з України 75 млн пудів хліба, необмежену кількість його насіння, велику рогату худобу (11 млн пудів живої ваги), 2 млн пудів м'ясних консервів, 300 тис. голів овець, 2 млн домашньої птиці, 460 тис. пудів сала, масла, сиру, 37,5 млн пудів залізної руди, 3 млн пудів марганцевої руди [4, кн. 2, с. 158].

Виконання цієї угоди німці і гетьман П. Скоропадський пов'язували з відновленням в Україні приватного землеволодіння. Перший крок

у цьому напрямі був зроблений у наказі фельдмаршала Ейхгорна про весняну сівбу. А 27 травня вийшов закон Української держави про право на врожай 1918 р., який визначав, що врожай з озимини належить власникам землі або орендарям, з яровини — всім, хто засівав землю, але вони мусили відшкодувати власникам витрати на обробку й утримання землі, віддавати їм третину середньорічної орендної плати у цінах 1913–1917 рр. та сплачувати державні податки.

На момент жнив 1918 р. був виданий «Тимчасовий закон про заходи боротьби з розрухою сільського господарства», згідно з яким власникам землі надавалося право під час жнив використовувати примусову працю. За ухилення від праці селянам загрозували великий грошовий штраф і навіть тюремне ув'язнення.

Щоб одержати хліб і виконати свої зобов'язання перед німцями, гетьманський уряд прийняв закон «Про передачу хліба врожаю 1918 р. у власність Української держави». Ним запроваджувалася державна монополія на хліб, тверді закупівельні ціни; весь урожай, за винятком визначеної нормою кількості для власного харчування й господарських потреб, виробник мав здати до хлібного бюро. У тих, хто ухилявся від задачі, хліб могли реквізувати.

Усе це викликало протест із боку селянства, який набував форми повстань, що розпочалися ще в травні-червні 1918 р.

Гетьманом П. Скоропадським багато було зроблено для створення ефективної системи судочинства. Законом від 2 червня 1918 р. він відновив мирову юстицію. Система загальних судів в Україні вибудовувалася відповідно до законів від 8 липня 1918 р., згідно з принципами судоустрою за судовою реформою 1864 р.: окружні суди, судові палати, апеляційні суди, Державний сенат.

Затверджений гетьманом П. Скоропадським 2 липня 1918 р. закон про українське громадянство був юридично майже бездоганим, бо не тяжів до жодних фантомів [8, с. 102]. Згідно з ним українське громадянство надавалось за місцем народження чи проживання на території України. Гетьман відмовився від розподілу поліетнічного населення України за ознакою національності. Він чітко визначив курс на побудову громадянського суспільства, де етнічне походження особи було приватною справою.

Не менш цікавим є закон від 1 серпня 1918 р. «Про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави ясновельможного пана гетьмана всієї України» [2],

який створював підстави для легітимної передачі влади в державі та визначав її процедуру. У зазначених випадках в Україні утворювався тріумвірат — колегія верховних правителів, одного з яких заздалегідь призначав гетьман, другого — обирав Державний сенат, а третього — Рада міністрів.

Велике ускладнення у розбудову Української держави вносив брак власного війська. Гетьман П. Скоропадський сприйняв проект, розроблений ще Центральною Радою, про формування 8 корпусів, 4 кінних дивізій і почав його реалізовувати. 24 липня 1918 р. Рада міністрів ухвалила закон про загальний військовий обов'язок та затвердила план мобілізації. За літо були ухвалені закони про організацію військового судочинства, військово-санітарної служби та постачання. Мали бути зорганізовані військова академія, 4 кадетські школи, 2 військові школи старшин для піхоти та по одній для кінноти, артилерії та технічної служби [5, ч. 2, с. 425–426].

Мобілізація мала розпочатися у жовтні 1918 р., тоді до війська мали призвати 85000 чол., а в березні 1919 р. — ще 79000. Але до справи мобілізації гетьманський уряд підходив дуже обережно, оскільки були серйозні побоювання, що загальна мобілізація може привнести до армії збільшовичені елементи. З іншого боку, справу гальмували вищі військові начальники, здебільше росіяни, а також німецьке військове командування, яке запевняло гетьмана, що для захисту України досить німецьких військ. Утім справа полягала в тому, що ні тим, ні іншим сильна українська армія не була потрібна.

Розуміючи це, П. Скоропадський шукав обхідні шляхи. Влітку 1918 р. він дав наказ військовому міністру О. Рогозі вжити заходів для поновлення організації козацтва як окремого стану населення і частини армії. Козацтво як стан існувало в Чернігівській та Полтавській губерніях до революції 1917 р., коли його зрівняли з усім населенням.

16 жовтня 1918 р. гетьман П. Скоропадський своїм універсалом відновив козацтво в цих двох губерніях та на Слобожанщині. До козаків належали нащадки козаків, але могли вступати до цього стану й некозаки. Козаки кожної губернії складали кіш на чолі з кошовим отаманом, який підпорядковувався гетьману. У кожному коші було кілька полків. На чолі козацтва стояла Велика козацька рада, головою якої був гетьман.

Поновленням козацтва П. Скоропадський хотів досягти дві мети: створити заможну, середньоземельну, із сильними історичними традиціями верству, а з другого — мати надійне, незіпсоване більшовицькою

агітацією військо. Крім того, поновлюючи козацтво, гетьман сподівався втягти в орбіту Української держави інші козацькі землі — Кубань, Донеччину.

Але були галузі, до яких німці були байдужими, і тут гетьманський уряд проявив себе. Значними були досягнення в галузі освіти. Протягом літа 1918 р. було відкрито 54 українські гімназії, а наприкінці року їх було в Україні близько 150.

6 жовтня 1918 р. урочисто відкрито у Києві перший Державний Український університет, а 22 жовтня — другий Український університет у Кам'янець-Подільському.

За гетьманську добу було засновано Державний український архів, Національну галерею мистецтва, Український історичний музей, Українську національну бібліотеку, Український театр драми та опери.

Поміж науковими закладами чільне місце належало Українській академії наук, урочисте відкриття якої відбулося 24 листопада 1918 р. Першим її президентом став професор В. Вернадський.

Складною була проблема побудови системи місцевого управління Української держави. Тогочасна ситуація змушувала гетьмана П. Скоропадського при розбудові державного апарату на місцях звертатись до російської дореволюційної моделі і спиратися на старі кваліфіковані кадри управлінців.

Утім такий підхід мав і зворотний бік. Пости губернських та повітових старост посіли переважно місцеві поміщики, земські діячі та колишні судді. Нові адміністратори, хоч і були досвідченими управлінцями, але переважно старої формації, до того ж озлоблені всіма попередніми подіями. Вони діяли по-старому, забуваючи, що змінилися не тільки обставини, в яких доводилось працювати, а й обивательська психологія. Фактично, владу здобули покривдені революцією люди, і це сприймалося окремими з них як довгоочікувана можливість поквитатись зі своїми кривдниками. За таких умов забезпечити спокій і порядок у державі було неможливо.

Список використаної літератури

1. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції: марець 1917 — грудень 1919 р.) : у 3 ч. / В. Винниченко. — К., 1990.
2. Державний Вісник. — 1918. — 4 серп.
3. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 : у 2 т. Т. 2 : Українська гетьманська Держава / Д. Дорошенко. — Ужгород, 1932.

4. Історія України : курс лекцій : у 2 кн. / Л. Г. Мельник, В. Ф. Верстюк, М. В. Демченко. — К. : Либідь, 1992.
5. Історія українського війська : у 2 ч. — Львів, 1936.
6. Нагаевський І. Історія Української держави двадцятого століття / І. Нагаевський. — К. : Либідь, 1993.
7. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. — Х. : Право, 2008.
8. Семененко В. І. Історія Східної України. Поновлення кайданів (1917–1922) / В. І. Семененко. — Х. : Основа, 1995.
9. Слюсаренко А. Г. Історія Української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К. : Т-во «Знання України», 1993.
10. Соловей Д. У справі оцінки акту державного перевороту 29 квітня 1918 р. / Д. Соловей // Політологічні читання. — 1994. — № 3.
11. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний. — К. : Либідь, 1991.
12. Табачник Д. Уроки утраченої Держави. Гетманське господарство — воспоминание о будущем? / Д. Табачник // Ежедельник 2000. — 2012. — 6–12 июля. — № 27–28 (613).
13. Хліборобська Україна. — Відень, 1925. — Кн. 5.

Стаття надійшла до редколегії 23.01.2013.

Румянец В. Павел Скоропадский в создании Украинской державы (к 140-летию со дня рождения)

В статье рассматриваются основные направления государственной деятельности гетмана П. Скоропадского, легитимность создания Украинской державы, ее форма, организация государственного механизма, международные связи.

Ключевые слова: гетман П. Скоропадский, Украинская держава, ее форма, законодательство, международные связи.

Rumiantsev V. Pavlo Skoropadskiy in Ukrainian state building (by the 140th anniversary of his birth)

In the article examines the main directions of the state activity of Hetman Skoropadsky, the legitimacy of creating a Ukrainian state, its form, the organization of the state mechanism, international relations.

Keywords: Hetman Skoropadsky, Ukrainian state, its form, legislation, international relations.