

Інститут глави держави в Україні 1917–1921 років

Володимир СУХОНОС,

кандидат юридичних наук, доцент,

*професор кафедри державно-правових дисциплін ВНЗ «Українська академія
банківської справи Національного банку України» (м. Суми)*

Одним із головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця глави держави у механізмі здійснення державної влади. Інститут глави держави в Україні має бути не лише гарантом конституційних засад і державного ладу, а й стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади.

Сформований у відповідності до Конституції України та чинного законодавства, інститут глави держави не лише став відображенням суспільних відносин, що склалися в 1992–1996 роках, а й врахував міжнародний досвід функціонування подібних інститутів державної влади. Різні точки зору, що існують у науковій літературі та політичному житті навколо інституту глави держави, свідчать про певну дискусійність. Однак кількість наукових праць, які, тією чи іншою мірою, стосуються цього інституту, поки що досить обмежена, і далеко не завжди вони мають фундаментальний характер. Так, зокрема, ще до Жовтневої революції 1917 року вчені здебільшого досліджували окремі елементи функціонування та формування інституту монарха¹ або розглядали главу держави виключно як главу виконавчої влади². За радянських же часів інститут глави держави або взагалі розглядався як елемент, притаманний виключно бур-

жуазним державам³, або ж досліджувався крізь призму особливостей окремого регіону⁴. Проте вже наприкінці існування СРСР з'явилися праці, що інакше аналізували інститут глави держави. Зокрема, з появою в СРСР інституту президента країни, з'явилися праці, що аналізували означену категорію. Як приклад, можна назвати дослідження Е. Георгіяна, Б. Лазарева, В. Чернеги, З. Черніловського⁵ та ін.

У пострадянську добу деякі концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави також стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових семінарів та «круглих столів» останніх років. Різні аспекти інституту глави держави досліджували українські та російські правознавці – Ю. Коломієць, В. Погорілко, Н. Сахаров, С. Серьогіна, В. Чиркін, В. Шаповал⁶ та ін. Серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики цього інституту і, насамперед, його місця у конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади. Все це зумовило необхідність комплексного теоретичного дослідження цього інституту та порівняння правових засад з практикою їх реалізації, враховуючи досвід зарубіжних країн та численні спроби

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность / Л.А. Тихомиров – М.: Айрис-Пресс, 2006. – 672 с.; Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства / А.С. Алексеев. – М.: Типография Товарищества И.Д. Сытина, 1907. – С. 71 с.; Його ж. К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве / А.С. Алексеев. – Ярославль: Типография губернского правления, 1910. – 121 с.

² Мижув П.Г. Глава государства. Организация высшей исполнительной власти в главных странах современного мира. / П.Г. Мижув – СПб.: Типография Альтшулера, 1906. – 92 с.

³ Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств / А.А. Мишин; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – М.: МГУ, 1972. – С. 9–51.

⁴ Каминский С.А. Институт монархии в странах Арабского Востока / С.А. Каминский. – М.: Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1981. – 152 с.

⁵ Георгиян Э. Институт президентской власти в современном мире / Э. Георгиян // Социалистическая законность. – 1991. – № 11. – С. 68–72. Його ж. Статусы президентов / Э. Георгиян // Социалистическая законность. – 1991. – № 12. – С. 55–57. Лазарев Б.М. Президент СССР / Б.М. Лазарев // Государство и право. – 1990. – № 7. – С. 3–14. Його ж. Об изменениях в правовом статусе Президента СССР / Б.М. Лазарев // Государство и право. – 1991. – № 8. – С. 32–44. Чернега В.Н. Политический кризис и усиление президентской власти во Франции: размышления над опытом / В.Н. Чернега // Конституционный вестник РСФСР. – 1991. – № 5. – С. 67–76. Черниловский З.М. Институт президентуры в свете исторического опыта / З.М. Черниловский // Государство и право. – 1991. – № 6. – С. 110–117.

⁶ Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади і управління зарубіжних країн / Ю.М. Коломієць. – Х.: Основа, Університет внутрішніх справ, 1998. – 245 с.; Погорілко В.Ф. Інститут президентства в Україні / В.Ф. Погорілко // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монографія / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 113–134; Сахаров Н.Л. Інститут президентства в сучасному світі. – М., 1994. – 176 с.; Серьогіна С. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці / С. Серьогіна // Вісник академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 54–65; Чиркін В.Е. Президентська влада / В.Е. Чиркін // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15–23; Шаповал В.М. Президент у механізмі здійснення державної влади / В.М. Шаповал. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1995. – 30 с.

вдосконалення відповідних правових норм у ході реформування політичної системи самої України. Тому мета нашого дослідження полягатиме у дослідженні історії розвитку інституту глави держави в період існування першої Української держави 1917–1921 років.

Для реалізації цієї мети слід вирішити наступні взаємопов'язані дослідницькі завдання: по-перше, загально охарактеризувати державну ситуацію на території сучасної України, що склалася у 1917–1921 роках; по-друге, проаналізувати особливості статусу глави держави доби Центральної Ради – гетьманату – Директорії; по-третє, дослідити особливості статусу глав держав, що існували на території сучасної України в часи громадянської війни 1918–1921 років.

Лютнева буржуазно-демократична та Велика Жовтнева соціалістична революції, по суті, дали змогу вперше утворити незалежну Українську державу, лідерами якої в різні часи були М. Грушевський, П. Скоропадський, С. Петлюра.

Фактично ж саме це дає можливість нам вказати, що в своєму розвитку Українська держава початку ХХ століття пройшла чотири основні етапи: період правління Центральної Ради; період гетьманату; період Директорії; радянський період.

Щоб дослідити інститут глави держави в період УНР, який передував гетьманату, слід з'ясувати три основні питання: по-перше, що таке Українська Народна Республіка; по-друге, що таке Центральна Рада і, по-третє, яку посаду займав М. Грушевський.

Так, історія України наголошує на тому, що спочатку Центральна Рада була громадсько-політичним центром, що була створена українськими самостійниками (прихильниками негайного проголошення української незалежності) на чолі з адвокатом М. Міхновським. Практично водночас з цим створюється Товариство Українських Поступовців. У результаті їх об'єднання утворилася Українська Центральна Рада, головою якої було обрано професора М. Грушевського. На цілком слушну думку доктора філософських наук О. Мироненка, Українська Центральна Рада була таким собі «передпарламентом» або «перехідною представницькою демократичною інституцією»⁷. 10 червня 1917 року вона ухвалила свій

Перший Універсал, який проголосив ідею територіальної автономії в Україні: «Хай Україна буде вільною. Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям»⁸. Фактично те ж саме було проголошено Другим Універсалом: «Ми, 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»⁹. Уже після більшовицького перевороту (Великої Жовтневої соціалістичної революції) Центральна Рада, яка згідно з Другим Універсалом стала «...єдиним найвищим органом революційної демократії України»¹⁰, видала Третій Універсал, яким також підкреслювався автономний характер УНР: «Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її»¹¹.

І лише в січні 1918 року було видано Четвертий Універсал, яким проголосувалось: «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу»¹². Цей документ з'явився внаслідок агресії більшовицької Росії проти України. З цього приводу М. Грушевський писав: «Раніше український народ мав діло з бюрократією й правительством, від котрого в якійсь мірі ще могло відмахуватись великоруське громадянство. Тепер ми самим очевидним способом маємо боротьбу самих народів – великоруського й українського. Один наступає, другий борониться. Історія сих двох «братніх народів» вступила в стадію, про котру оповідає біблійна історія перших братів: «І спитав Бог: Каїне, де твій брат Авель?»¹³.

Фактично саме з часів Четвертого Універсалу Україна перетворюється на державу. До цього ж вона, наголошуючи на своєму автономному статусі, формально знаходилася у складі Росії. Саме тому не можна говорити про главу держави, адже як такої держави в УНР не було. З часів же Четвертого Універсалу з'являється держава, представницьким органом якої стає Українська Центральна Рада¹⁴. Її очолив М. Грушевський.

Сьогодні в Україні серед істориків та правників існує дві точки зору на статус останнього. Так, український правознавець І. Музика¹⁵ та академік НАН України М. Жулинський¹⁶ наголошують на тому, що

⁷ Український парламентаризм: минуле і сучасне / [Шемшученко Ю.С., Мироненко О.М., Погорілко В.Ф. та ін.]; за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – С. 91.

⁸ Перший Універсал Української Центральної Ради // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 31.

⁹ Другий Універсал Української Центральної Ради // Там само. – С. 35.

¹⁰ Там само. – С. 35–36.

¹¹ Третій Універсал Української Центральної Ради // Там само. – С. 38.

¹² Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Там само. – С. 44.

¹³ Грушевський М. На порозі нової України // Вивід прав України / М. Грушевський, І. Франко, М. Костомаров та ін.; ред. М.П. Парцей – Львів: МП «Слово», 1991. – С. 108.

¹⁴ Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 44.

¹⁵ Музика І.В. Грушевський / І.В. Музика // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 1: А-Г / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 654.

¹⁶ Жулинський М. Україна для мене найдорожча за все / М. Жулинський // Президент – The President – 1999. – № 2. – С. 8.

М. Грушевський був Президентом УНР. Водночас академік НАН України Ю. Шемшученко вважає, що за своїм статусом до поста президента більш близьким є пост гетьмана України¹⁷. На нашу думку, більш правим є саме Ю. Шемшученко, адже ані Четвертий Універсал, ані «Статут про державний устрій, права і вольности Української Народної Республіки» – своєрідна Конституція УНР, не передбачали посади Президента. На думку ж М. Жулинського, саме «...наявність посади Президента Української Народної Республіки відкрила б шлях до зміцнення порядку і дисципліни через сильну виконавчу владу»¹⁸. М. Грушевський же з суто формальних причин не був Президентом УНР, хоча й здійснював повноваження глави держави. Ці повноваження, згідно з Конституцією УНР, належали Голові Всенародних Зборів, який відповідно до п. 35 «...сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки»¹⁹. Пунктом 23 Конституції УНР передбачалося: «Верховним органом УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують вищі органи виконавчої і судової влади УНР»²⁰. Фактично Всенародні Збори повинні були стати українським парламентом, а їх Голова – спікером, який, окрім іншого, представляє УНР за межами країни. Саме тому можна сказати, що главою Української держави за часів правління Центральної Ради був спікер парламенту.

Проте, як відомо, Конституція УНР так і не набрала чинності внаслідок перевороту гетьмана П. Скоропадського.

28 квітня 1918 року німецьким військовим командуванням були заарештовані обвинувачені у викраденні банкіра Доброго заступник міністра закордонних справ В. Любинський та директор департаменту внутрішніх справ В. Гаєвський²¹. Арешт відбувся прямо під час засідання Центральної Ради. Як згадують очевидці, Михайло Грушевський, відчувши, що розгарячений бундівець М. Рафес перевищив регламент, звернувся до останнього: «Ваш час вичерпано». Саме цієї миті до залу увійшов невеличкий загін німецьких солдат на чолі з офіцером. Почулася ламана російська мова: «За наказом німецького командування оголошую всіх присутніх заарештованими. Руки вгору!» Солдати наставили гвинтівки на членів Центральної Ради, на головуючого...

М. Рафес на трибуні замовк, повільно піднімаючи руки, встали з місць усі присутні. Михайло Грушевський не піднявся і руки вгору не підніс. Мовчки дивився, як німецькі солдати робили обшук, як заарештовували й виводили із зали директора департаменту внутрішніх справ В. Гаєвського і заступника міністра закордонних справ В. Любинського²².

Скориставшись арештом зазначених урядовців і тим фактом, що сама Центральна Рада була неспроможною вчиняти опір, П. Скоропадський в ніч з 28 на 29 квітня 1918 року наказав сконцентрувати наявні сили і захопити урядову дільницю на Липках: військове міністерство, МВС, державний банк. Незважаючи на брак сил, переворот відбувся. 29 квітня 1918 року П. Скоропадського було проголошено гетьманом України. З цього приводу уряд гетьманату видав грамоту «До всього українського народу», де було сказано: «Бувше Українське Правительство не здійснило державного будування України, позаяк було зовсім не здатне до цього. Бешкети та анархія продовжуються на Україні, економічна розруха і безробіття збільшуються і розповсюджуються з кожним днем і врешті до багатішої колись-то України встає грізна мара голоду. При такому становищі, яке загрожує новою катастрофою Україні, глибоко сколихнуло всі трудові маси населення, які виступили з категоричним домаганням негайно збудувати таку Державну Владу, яка здібна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці. Як вірний син України я вирішив відкликнутись на цей поклик і взяти на себе тимчасово всю повноту влади. Цією грамотою я оголошую себе Гетьманом всієї України»²³.

Можна сказати, що саме з цього періоду в Україні розпочинається формування інституту глави держави.

Услід за «Грамотою...» були прийняті «Законопроєкти про тимчасовий державний устрій України», один з яких – про гетьманську владу. Так, зокрема, «Законами...» передбачалося, що: «Влада управління належить виключно до Гетьмана України в межах всієї Української Держави». При цьому, «Гетьман стверджує закони і без його санкцій ніякий закон не може мати сили». Крім того, проголошувалось, що гетьман є «...вищий керівничий всіх зносин Української Держави з закордонними» та «...Верховний Воєвода Української Армії і Фльоти»²⁴. Надавалося геть-

¹⁷ Шемшученко Ю.С. Президент України / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 5: П-С / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003. – С. 65.

¹⁸ Жулинський М. Україна для мене найдорожча за все / М. Жулинський // Президент – The President – 1999. – № 2. – С. 8.

¹⁹ Статут про державний устрій, права та вольности Української Народної Республіки (Конституція УНР) // Конституційні і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 53.

²⁰ Там само. – С. 52.

²¹ Волга В.О. Державний переворот. Міф-можливість-реальність / В.О. Волга. – К.: Нора-Друк, 2003. – С. 105.

²² Жулинський М. Україна для мене найдорожча за все / М. Жулинський // Президент – The President – 1999. – № 2. – С. 8–9.

²³ Грамота до всього українського народу (29 квітня 1918 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 304.

²⁴ Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 62.

манові і право помилювання засуджених.

Фактично цими «Законами...» було закріплено режим особистої влади гетьмана Павла Скоропадського, на думку якого країна «...може бути врятована лише диктаторською владою, лише волею однієї людини можна повернути до нас порядок, вирішити аграрне питання та провести ті демократичні реформи, які є так необхідними для країни», і ще: «...для формування нових, більш здорових засад у нашому житті це може бути зроблене шляхом одноосібної влади, що опирається хоча б на малу силу, але все ж таки силу. Іншого шляху у нас немає й не буде ще досить довго. Усі ці наради різних суспільних об'єднань, усі ці розрізнені дії окремих військових начальників, що змовляються між собою, ніякого позитивного результату не можуть мати»²⁵.

Проте, незважаючи на явно диктаторський характер влади Скоропадського, досить цікавими були два повноваження гетьмана, які згодом могли б йому дозволити створити в Україні якийсь із варіантів парламентарної форми правління (як монархії, так і республіки): призначення «Отамана Ради Міністрів», затвердження та скасування персонального складу уряду (п. 3 Законів...) ²⁶ та «скріплення своїм підписом Отаманом чи Міністром наказів чи розпоряджень Гетьмана» (п. 8 Законів...) ²⁷.

Сам Скоропадський вважав, що лідери Української Центральної Ради, які недооцінювали роль тяжкої поточної праці державного апарату, «...дійсно вважали, що з оголошенням у Центральній Раді самостійної України Українська держава стане беззаперечним фактом. Для них українська вивіска була вже чимось, що вони вважали непорушним. Уся діяльність Центральної Ради, якщо можна так сказати, була спрямована до зовнішнього, до посилення українства для ока, мало піклуючись про його внутрішній, серйозний культурний розвиток»²⁸.

Як відомо, після перевороту було здійснено три спроби сформувати уряд П. Скоропадського. Першою спробою була діяльність протягом одного дня отамана Ради Міністрів М. Устимовича. Спроба виявилася невдалою і 30 квітня 1918 року отаманом став відомий юрист М. Василенко. Проте його спроба залучити до уряду провідних національних чи лівих лідерів не знайшла підтримки серед партійних лідерів України²⁹. Саме тому втретє уряд формувався не на партійній, а на професійній основі. Його отаманом став Ф. Лизогуб. Уряд не користувався популярністю серед сучасників. Більше того, аналізуючи прізвища міністрів, їх дореволюційні звання і посади чи

партійну приналежність, супротивники Скоропадського наголошували: українців там не було³⁰. Але, на нашу думку, правим є біограф гетьмана Г. Папакін, який вказав, що «...насправді там не було українських соціалістів, котрі, замість переговорів з прем'єрами гетьмана, бігали до німецького штабу, сподіваючись на його вплив на Скоропадського»³¹. Таким чином, до гетьманського уряду Ф. Лизогуба увійшли талановиті адміністратори, і за кілька місяців в Україні було відновлено діяльність адміністративного апарату, проголошено принцип недоторканності приватної власності та відкинута ідея про культурну автономію. Вправна ж зовнішня діяльність Скоропадського привела до того, що Україну як незалежну державу визнали 12 країн (за часів Центральної Ради таке визнання вона отримала лише від 3 держав). В середині країни було засновано 150 нових гімназій, відкрито три нових університети: у Києві, Катеринославі та у Кам'янець-Подільському. Було засновано національний архів і бібліотека в 1 млн томів. 14 листопада 1918 року було створено Академію наук України на чолі з основоположником теорії ноосфери В. Вернадським. І, нарешті, саме Скоропадському вдалося створити першу регулярну українську армію й довести її до 60 тисяч вояків³². Але проголошення Скоропадським 15 листопада 1918 року Акта федерації про об'єднання України з не-більшовицькою Російською державою стало поштовхом до повстання селянської опозиції на чолі з С. Петлюрою, який створив колегіального главу держави в Україні – Директорію, повернувши з небуття назву воїнів – «гайдамаки» та військове звання «отаман», присвоївши собі звання Головного отамана³³. І хоча повстання вдалося, його наслідки були здебільшого негативними через вторгнення більшовиків.

Проте за час свого існування Директорія встигла прийняти чергову «Конституцію» – «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», що був затверджений Радою Народних Міністрів УНР 12 листопада 1920 року. Вказаним «Законом...» проголошувався поділ влади між органом законодавчої влади (очевидно, Державною Народною Радою), вищим органом виконавчої влади (Рада Народних Міністрів) та колективним главою держави УНР (Директорія). Останньому була присвячена глава II «Закону...». Так, зокрема, проголошувалось, що Директорія в особі її Голови затверджує: закони та міжнародні договори, ухвалені Державною

²⁵ Скоропадський П. Воспоминания. Конец 1917 года по декабрь 1918 года / П. Скоропадский. – Киев – Филадельфия, 1995. – С. 174.

²⁶ Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 62.

²⁷ Там само. – С. 63.

²⁸ Скоропадський П. Цит. праця. – С. 134.

²⁹ Папакін Г.В. Павло Скоропадський: патріот, державотворець, людина. Історико-архівні нариси / Г.В. Папакін. – К., 2003. – С. 64.

³⁰ Лотоцький А.Л. Історія України для дітей / А.Л. Лотоцький; Книгозбірня «Просвіти». – Львів: Фенікс, 1990. – С. 226.

³¹ Папакін Г.В. Цит. праця. – С. 64.

³² Удовик С.Л. Глобалізація: семиотическіе підходи / С.Л. Удовик. – М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2002. – С. 146.

³³ Аблицов В. Гетманат / В. Аблицов // Голос України. – 2002. – 26 октября. – С. 7.

Народною Радою; рішення Ради Народних Міністрів про призначення та звільнення. Крім того, вона в особі Голови видає акти «амністії та помилування», представляє УНР за кордоном і формує уряд³⁴.

Однак уперше колегіальну форму глави держави в Україні на конституційному рівні закріпили українські більшовики в Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки, що була прийнята 14 березня 1919 року III Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Цей орган, так само, як і в Радянській Росії, отримав назву: «Центральний Виконавчий Комітет Рад», хоча в Україні він звався Всеукраїнським. ВЦВКР і був вищим органом влади в радянській Україні в період між з'їздами Рад³⁵. Проте 22 грудня 1919 року дія Конституції була фактично призупинена після утворення тимчасового Всеукраїнського революційного комітету, на який була покладена вся повнота «...політико-адміністративної влади в Україні»³⁶.

Крім Української Народної Республіки та Української Соціалістичної Радянської Республіки, на території сучасної України існувало, принаймні, ще три державних утворення: Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) з центром у Львові та Івано-Франківську, врангелівська Південна Росія з центром у Севастополі та «Селянська Радянська Республіка» з центром у Гуляй-Полі.

Аналізуючи державно-правове становище ЗУНР, слід мати на увазі, що так само, як і УНР, вона не мала у своєму державному апараті посади глави держави. Як відомо, спочатку на території Австро-Угорщини було утворено своєрідний аналог Центральної Ради УНР, що отримав назву «Українська Національна Рада». 9 листопада 1918 року вона сформувала уряд – Державний секретаріат на чолі з К. Левицьким. У складі уряду було 14 секретарств (свого роду міністерств), які очолювалися державними секретарями. Проте, не маючи офіційного глави держави, ЗУНР фактично надала такі повноваження колегіальній структурі – Президії Української Національної Ради, яка представляла Раду в період між її сесіями. Тобто можна вказати на те, що в ЗУНР так само, як і в УРСР, існу-

вав колегіальний глава держави. Очолював же вказану Президію Є. Петрушевич³⁷. Інститут глави держави також не проголошувався і «Тимчасовим Основним Законом», що був прийнятий 13 листопада 1918 року. 4 січня 1919 року було створено Виділ (комітет) Національної Ради, якому згідно з §2 відповідного закону надавалося право: «а) іменувати членів правительства; б) приймати й уділяти їм демісії; в) виконувати право амністії й аболіції, а то на внесення Державного Секретаріату судівництва. В справах військового судівництва може Виділ Української Національної Ради перенести право виконання амністії на Раду Державних секретарів; г) іменувати начальників верховних державних урядів цивільних та військових; д) удостоювати й сповіщувати закони»³⁸. На цілком слушну думку професора Б. Тищика, Виділ Української Національної Ради «...виконував функції колегіального глави держави»³⁹. Щодо Президента Української Національної Ради ЗУНР, то, на нашу думку, він виконував виключно функції головування на засіданнях Виділу, а тому на той момент не мав самостійного статусу, а отже, не був главою держави в ЗУНР. Лише 9 червня 1919 року, в критичний момент існування ЗУНР, Українська Національна Рада створила одноособного главу держави, призначивши Є. Петрушевича диктатором ЗУНР⁴⁰.

Свою специфіку мала й «Селянська Радянська республіка», лідером якої був Нестор Махно. Ця суперечлива фігура оцінювалася по-різному ще з часів громадянської війни. Так, відомий більшовик С. Аралов називав феномен системою «...отаманства та батьковщини»⁴¹. Сучасні ж українські мислителі, навіть визнаючи таланти та здібності Н. Махна, проте відносять його на периферію боротьби, відмовляючи йому в праві вважатися однією із сторін громадянської війни: «Периферія дала цілий ряд низових провідників – свого роду феноменальних людей. Нестор Махно, наприклад, був надзвичайно здібний керівник, але при досить низькому інтелекті й повній відсутності будь-якого конструктивного суспільного ідеалу»⁴². Проте, сам Н. Махно у своїх спогадах чітко висловлюється щодо свого ідеалу радянської влади: «Влада Рад на місцях – це, за селян-

³⁴ Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 79.

³⁵ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки // Там само. – С. 71–72.

³⁶ Тимчасове положення Всеукраїнського революційного комітету про організацію радянської влади в Україні (22 грудня 1919 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 367.

³⁷ Історія держави і права України: Підручник: у 2 т. Т. 2 [Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. – К.: Ін Юре, 2000. – С. 114.

³⁸ Закон про Виділ Української Ради (4 січня 1919 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 343.

³⁹ Історія держави і права України: Підручник: у 2 т. Т. 2 [Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. – К.: Ін Юре, 2000. – С. 121.

⁴⁰ Україна 1917–1992: довідник / упоряд. М. Читальник. – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – С. 15.

⁴¹ Аралов С.И. Ленин вел нас к победе: Воспоминания / С.И. Аралов. – М.: Политиздат, 1989. – С. 138.

⁴² Кремень В.Г. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду) / Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М. – К.: ARC-UKRAINE, 1996. – С. 211.

ським світоглядом, означає, що уся влада і в усьому повинна ототожнюватись безпосередньо із свідомістю та волею трудящих; що сільські, волосні або районні Ради робочо-селянських депутатів є не більше й не менше, як одиниці революційного поєднання та господарського самоврядування»⁴³. Отже, у Н. Махна був свій суспільний ідеал. Інша річ, що, як цілком слушно стверджує російський дослідник В. Голованов: «Махновщина... не могла реалізувати... свою, хоча й невеличку, конструктивну програму, не маючи на це ані матеріальних засобів, ані людей, ані (як би це зверхньо не звучало) духовної сили»⁴⁴.

Н. Махно розпочинав як голова місцевого селянського союзу у Гуляй-Полі. Потім він став першим головою Гуляй-Польської Ради робочих та селянських депутатів, а в червні, після початку заколоту генерала Л. Корнилова – головою комітету врятування революції. Саме тоді в нього виникла ідея заміни донських козаків своїми гуляйпольцями. На думку М. Сацкова, такий крок міг привести до створення своєрідної військової громади, яка, «...маючи певні вольності та пільги, могла б захистити кордони нової революційної держави»⁴⁵. 25 вересня 1917 року Н. Махно підписав декрет Ради про націоналізацію всієї землі в повіті та поділі її між селянами. Тобто фактично Махно реалізував ідею Жовтневої революції достроково⁴⁶. У 1918 році Махно розпочинає боротьбу як із білими, так і з націоналістичними силами України. Тоді махновці формально входили до складу Задніпрянської радянської дивізії Українського фронту, хоча й зберігали права повної автономії (виборність командирів, анархістська ідеологія та боротьба під чорними знаменами анархії). А найголовніше – на території махновців накази більшовиків не виконувались, і створення адміністративно-карних структур (НК, ревкомів, продзагонів) Махно на своїй території не дозволяв. «Махновія» була державою у державі. Тут відбувався експеримент побудови анархістського суспільства⁴⁷. У липні 1919 року Махно, оголошений більшовиками «ворогом революції», об'єднався з Н. Григор'євим. Між ними були розподілені обов'язки: Махно став головою Повстанської ради (свого роду диктатором), а Григор'єв – командуючим військами⁴⁸. Наприкінці 1919 року бригада «імені батьки Махна» розрослася до армії. Сам Махно та всі його організації формально підкорялися революційній військовій раді армії, яку очолював анархіст В. Волін. І хоча насправді всім керував Махно, який у раді лише затверджував свої

рішення, однак і вона мала самостійний статус. Армія імені батьки Махна була ліквідована протягом 1920–1921 років, коли виступила проти заходів більшовицької влади щодо продрозверстки.

Аналіз вищевикладеного дає змогу стверджувати, що хоча Махно і контролював велику територію та мав у підлеглих колосальну кількість осіб, проте формально він ніколи не був главою держави. Це, на нашу думку, можна пояснити тим, що сам Махно був анархістом, а отже, відкидав ідею держави як такої.

Зовсім інша річ – Петро Врангель. 20 березня 1920 року генерал А. Денікін звернувся до голови військової ради А. Драгомирова з листом: «Вельмишановний Абрам Михайлович! Три роки російської смуги я вів боротьбу, віддаючи їй усі свої сили та несучи владу, немов тяжкий хрест, що був наданий мені долею. Бог не благословив успіхом військ, якими я керував. І хоча віра у життєздатність армії та у її історичний покликомно ще не втрачена, проте внутрішній зв'язок між вождем та армією було перервано. І я не в змозі вже більше вести її. Пропоную військовій раді обрати більш достойного, якому я передам владу та командування»⁴⁹. Члени військової ради запропонували кандидатуру барона П. Врангеля, і 4 квітня Денікін видав свій останній наказ: «Генерал-лейтенант барон Врангель призначається головнокомандувачем збройними силами Півдня Росії»⁵⁰. Призначення Врангеля головнокомандувачем усіма збройними силами на Півдні Росії було затверджено указом сенату від 4 квітня 1920 року з визнанням за ним всієї повноти влади без обмежень.

Своїм першим кроком Врангель створив генеральний штаб, до якого увійшли генерали П. Кутепов, Я. Слащов та ін. 9 квітня Врангель прийняв рішення про створення при головнокомандуючому цивільного управління в складі таких відомств: внутрішніх справ, землеробства, торгівлі і шляхів, фінансів, закордонних справ, юстиції. На чолі уряду був поставлений колишній царський міністр О. Кривошеїн. 11 квітня того ж року Врангель опублікував наказ, у якому зазначалося, що він – правитель Півдня Росії і головнокомандуючий його збройними силами, який уособлює необмежену воєнну та цивільну владу⁵¹. На своїй території П. Врангель намагався як проводити деякі реформи, зокрема аграрну, так і боротися з більшовицьким підпіллям.

⁴³ Махно Н. Под ударами контрреволюции (апрель – июнь 1918 года) Н. Махно // Московский комсомолец. – 1990. – № 56. – С. 3.

⁴⁴ Голованов В. Батяка Махно или оборотень гражданской войны / В. Голованов // Литературная газета. – 1989. – 8 февраля. – С. 13.

⁴⁵ Сацков Н.Я. Разрушающая и созидаящая роль идеи к Третьему Тысячелетию Христовой Эры / Н.Я. Сацков. – К.: Институт праксеологии, 1995. – С. 96.

⁴⁶ Мороз И. Предводитель неизвестной войны / И. Мороз // Аргументы и факты. – 1990. – № 37. – С. 6.

⁴⁷ Савченко В.А. Авантюристы гражданской войны: Историческое расследование / В.А. Савченко. – Харьков: Фолио, М.: АСТ, 2000. – С. 82.

⁴⁸ Там само. – С. 123.

⁴⁹ Деникин А. Поход на Москву (Очерки русской смуты) / А. Деникин // Белое движение: начало и конец; Р. Гуль. Ледяной поход (с Корниловым); А. Деникин. Поход на Москву (Очерки русской смуты); Р. Гуль. Жизнь на фукса. – М.: Московский рабочий, 1990. – С. 344–345.

⁵⁰ Там само. – С. 346.

⁵¹ Українська РСР в період громадянської війни 1917–1920 рр.: в 3 т. Т. 3. [Колісник М.К., Компанієць І.І., Куліченко М.І. та ін.]; за ред. М.І. Супруненка, В.І. Петрова, Л.Д. Хміля – К.: Видавництво політичної літератури України, 1970. – С. 193.

У розмові з відомим ідеологом білого руху В. Шульгиним Врангель зазначав: «Я прагну, щоб у Криму, щоб хоча б на цьому клаптику, зробити життя можливим... Ну, словом, щоб довести усій іншій Росії... ось у вас там комунізм, тобто голод та надзвичайка, а тут: відбувається земельна реформа, вводиться волосне земство, створюється порядок та є можливою свобода... Ніхто тебе не душить, ніхто тебе не мучить – живи, як жилося... Ну, словом, дослідне поле... Певною мірою це вдається... Звісно, людей не вистачає... я усіх кличу... я не здебільшого не дивлюся, чи то хтось на пів градуси є лівішим, чи то на пів градуси правішим, – це мені все одно... Можеш робити – роби. І так мені потрібно виграти час... щоб, так би мовити, слава пішла: що ось у Криму можна жити. Тоді можна буде рухатися уперед»⁵². Однак, незважаючи на гарні проекти, вони практично всі залишилися лише на папері. Йшла громадянська війна, і на перший план виступили ідеї фізичного виживання білого руху. Саме тому «...реальними правителями на місцях виявилися білогвардійська розвідка, воєнно-судові комісії та каральні експедиції»⁵³. У зовнішніх же відносинах Врангель орієнтувався на країни Антанти, зокрема на Францію. Так, за свідченням газети «Дейлі геральд», в обмін на військову та дипломатичну допомогу у боротьбі з більшовиками Врангель зобов'язувався визнати всі царські борги. Сплата ж боргів та їх щорічне погашення гарантувалися фактом передачі Франції в експлуатацію всіх залізниць європейської Росії на відповідну кількість років та передачею Франції права отримання митних та портових платежів в усіх портах Чорного й Азовського морів⁵⁴.

На нашу думку, на відміну від Махна, П. Врангель був главою держави, яка утворилася на території Криму з центром у Севастополі. Цю думку можна пояснити, якщо звернутися до історичних фактів та паралелей. 18 листопада 1918 року в результаті державного перевороту (так само, як і гетьман П. Скоропадський) до влади в Сибіру прийшов адмірал О. Колчак. У змові, що привела його до влади, брали участь Ставка, генштаб та більшість міністрів Омської директорії. Колчака було проголошено Верховним правителем Росії з наданням йому усієї повноти влади⁵⁵. 6 січня 1920 року внаслідок численних поразок у боях з Червоною Армією Колчак був змушений зняти з себе звання Верховного правителя і передати його генералу А. Денікіну⁵⁶. Останній же, як зазначалося вище, передав

владу барону П. Врангелю. Таким чином, якщо вважати П. Скоропадського, який отримав владу в результаті перевороту, главою держави в Україні (УНР часу гетьманату), то і О. Колчака слід вважати главою держави в Росії. Якщо ж погодитись з останнім судженням, то передача влади від Колчака до Денікіна, а потім – до Врангеля є актом передачі поста глави держави. Саме тому, на нашу думку, барон П. Врангель був главою Російської держави. Враховуючи територіальні особливості, слід вважати, що держава Півдня Росії знаходилася на території сучасної України, а отже, може вважатися однією з українських держав, що існували під час громадянської війни 1918–1921 років.

З розгромом С. Петлюри, Є. Петрушевича, П. Врангеля, Н. Махна та інших, на території України утворилася лише одна держава – Українська Соціалістична Радянська республіка, главою якої був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, який, згідно з п. 12 Конституції УСРР «...відповідає перед Всеукраїнським З'їздом Рад і обирається останнім в кількості по призначенню з'їзду на реченець до слідуючого з'їзду»⁵⁷. 1 березня 1921 року П'ятий Всеукраїнський з'їзд Рад видав постанову «Про радянське будівництво», якою, на думку доктора юридичних наук Б. Бабія, уточнив «...конституційні взаємодії між ВУЦВК та Раднаркомом республіки»⁵⁸. За цією постановою ВУЦВК мав перетворитися на «...орган верховного контролю й нагляду за усіма радянськими установами»⁵⁹.

Згідно з розділом І цієї постанови ВУЦВК розглядав усі декрети, що встановлювали загальні норми політичного й економічного життя, або вносили істотні зміни у діяльність державних органів⁶⁰. Розділ II Постанови розширював повноваження Президії ВУЦВК. Так, п. 7 Президії надавалося право відмінити постанови Ради народних комісарів УСРР, п. 8 – право вирішувати суперечки між місцевими виконкомом і наркоматами (або їх підрозділами), п. 9 – вирішувати питання адміністративного господарського поділу тощо⁶¹.

Дослідивши історичний розвиток інституту глави держави в Україні 1917–1921 років, ми зробили лише перші, але теоретично й методологічно необхідні кроки в напрямі розкриття досліджуваної теми. Для того ж, щоб повністю пізнати природу означеного інституту, потрібно неухильно слідувати шляхом наповнення його конкретним змістом.

⁵² Шульгин В.В. 1920 год / В.В. Шульгин // В огненном кольце / Сост. Ю.А. Щетинов. – М.: Молодая гвардия, 1988. – С. 613.

⁵³ Мироненко О.М. Врангелівщина / О.М. Мироненко // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 1: А-Г / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 520.

⁵⁴ Мордвинов Р.Н. В грозные годы гражданской войны / Р.Н. Мордвинов. – М.: Просвещение, 1977. – С. 277.

⁵⁵ Рыжов К. 100 великих россиян / К. Рыжов. – М.: Вече, 2000. – С. 566.

⁵⁶ Лубченков Ю.Н. Самые знаменитые полководцы России / Ю.Н. Лубченков. – М.: Вече, 1999. – С. 548.

⁵⁷ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 72.

⁵⁸ История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 2: Советское государство и право в период строительства социализма (1921–1935 гг.) / ред. Е.А. Скриплев, С.С. Иванов, В.М. Курицын [и др.]; Академия наук СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1968. – С. 50.

⁵⁹ Там само.

⁶⁰ Про радянське будівництво. Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад від 1 березня 1921 року // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 380.

⁶¹ Там само. – С. 381.