

### Summary

*The paper deals with the Soil Law elaboration of Ukrainian Peoples Republik. The social and economic foundations of agrarian reforms were analyzed. The author emphasized the attitude of Ukrainian peasants to agrarian politics of Central Council.*

**Key words:** *peasants, land, Central Council, Ukrainian Peoples Republik.*

Одержано 6 квітня 2013 р.

УДК 340.13

**В.М. Яблонський**

## ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЕКЗИЛЬНОГО УРЯДУ УНР

*У статті аналізується феномен існування української політичної еміграції. Перша еміграція XVIII ст., розглядається як своєрідна предтеча діяльності Державного центру Української Народної Республіки в екзилі у 1920-1992 роках. Автор в роботі звертає увагу на причини занепаду УНР та переходу уряду на еміграцію.*

**Ключові слова:** *Українська політична еміграція, П.Орлик, УНР, С. Петлюра, ДЦ УНР.*

Історія знає чимало випадків, коли законний уряд тієї чи іншої держави змушений покинути територію своєї країни і опиняється з частиною своїх громадян на території чужої держави, в політичній еміграції. Такий уряд продовжує виконання частини своїх обов'язків, але вже у вигнанні. Ці обов'язки зводяться головним чином до репрезентативної та мобілізаційної функцій. У різні історичні періоди існували екзильні уряди Білорусі, Болгарії, Грузії, Естонії, Латвії, Литви, Польщі, Румунії, Франції та інших країн.

Має такий історичний досвід і Україна. Перший епізод функціонування уряду у еміграції розпочався ще на початку XVIII ст., після поразки 7 липня 1709 р. українсько-шведської коаліції у Полтавській битві. І.Мазепа з рештками свого війська перетнув неподалік Очакова турецький кордон і зупинився біля молдовського містечка Бендери. З цього часу «українське питання» покинуло етнічні українські території і вийшло на обшири Європи<sup>1</sup>. Так починається історія функціонування українських урядів у екзилі.

Українські емігранти поділялися на декілька різних груп. Найменшою за чисельністю, але найвпливовішою у політичному плані була старшина. Близько 45 старшинських родин утворили там козацький провід. Серед них були видатні представники української козацької еліти, зокрема гетьманів небіж і єдиний спадкоємець А. Войнаровський, прилуцький полковник Д. Горленко, генеральний бунчужний К. Довгополий, сини пол-

тавського полковника брата Герцики, І. Максимович, І. Ломиковський та інші<sup>2</sup>.

Іншу категорію склали прості козаки з Гетьманщини, вояки Мазепиних найманих полків, канцелярські чиновники та писарі. Їх було небагато, оскільки 2700 здалися в Переволочній росіянам<sup>3</sup>. За приблизними підрахунками їх нараховувалося десь біля 500 чоловік Найчисельнішою українською групою у Бендерах були запорожці – близько 6 тисяч<sup>4</sup>. Організована і системна робота еміграційного уряду розпочалася лише навесні наступного року. Обранню гетьманом П. Орлика 5 квітня 1710 р. передували хвороба і смерть І.Мазепи 22 вересня 1709 р. і вирішення низки міжстанових та майнових суперечок.

В історії України це був перший прецедент обрання вищої посадової особи за межами держави. Під час обрання Орлика між гетьманом, старшиною та запорожцями було укладено угоду – «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького», у якій збалансовувалися інтереси гетьмана та старшини як провідної верстви України і Запорозжя як військової сили, відображалися права і вольності українського народу.

Незабаром гетьман був визнаний шведським королем та турецьким султаном. Прагнучи швидкого визволення України з під московської влади, П.Орлик підписує союзні договори із Швецією 10 квітня 1710 р. та Кримським ханством 23 січня 1711 р. 8 листопада 1710 р. Туреччина, підтримуючи позицію Орлика, оголосила війну Московщині.

Навесні 1711 р. гетьман на чолі 16-тисячного війська з невеликим татарським загonom розпочав наступ на Правобережну Україну. Правобережні полки визнали владу Орлика і перейшли на його бік. На кінець березня війська Орлика підійшли під Білу Церкву і взяли місто в облогу. Під впливом перемог гетьмана розпочалися масові народні виступи проти московської адміністрації у Лівобережній Україні. Частина татарських загонів під проводом самого хана здійснила похід у Слобідську Україну. Захопивши в полон при підтримці українського населення московські залоги в кількох містах, татари поспіхом відступили з під Водолаги, залишивши беззахисним українське населення перед наступаючими московськими військами. Такі дії союзників Орлика підірвали його авторитет серед частини українського населення.

У травні 1711 р. розпочався наступ московських військ під командуванням Б. Шереметева. Українські війська і татарські загопи змушені були відступити. Проте в липні 1711 р. московська армія на р. Прут була оточена турецькими військами. 12 липня 1711 р. поблизу Ясс між Московщиною і Туреччиною було укладено Прутський мирний договір. Його підписання унеможливило плани українського уряду на швидке повернення на власну територію.

Упродовж 1711-1714 рр. Орлик робив нові спроби створення антимосковської коаліції, які не увінчалися успіхом. 1714 р. на запрошення Карла XII переїхав до Швеції, з 1720 р. – до Німеччини, а згодом до Франції. З 1722 р. змушений перебратися на територію Османської імперії, де на

вимогу турецького уряду оселився у Салоніках (Греція). З 1734 р. жив у Буджаку, пізніше у Молдові. Намагався сформувати власні військові сили та залучити до боротьби проти Російської імперії Запоріжжя, одночасно шукаючи підтримки у Франції, Англії, Польщі, Ватикані та інших країнах. Помер у Яссах 26 травня 1742 р. Пилип Орлик був останнім українським гетьманом періоду Гетьманщини, який відкрито ставив питання про відновлення незалежної держави<sup>5</sup>.

Якщо розглядати діяльність гетьманського уряду у вигнанні у загальноєвропейському контексті, стає очевидним, що вона чітко вписується в загальну поведінку центральноєвропейських еліт початку XVIII ст. Як і Ракоці, Кантемир та Лещинський у своїх країнах, Мазепа й Орлик очолювали боротьбу української еліти проти чужоземного абсолютизму – в даному разі Московського. Їхній опір централізаторським реформам Петра I ґрунтувався на переконанні, що ті перетворення порушують Переяславську угоду 1654 р., яка, за тлумаченням українців, гарантувала їм самоврядування. Оскільки то було століття, коли наступ на автономію країни на практиці означав обмеження політичних прав і привілеїв її еліти, бажання Мазепа, Орлика й старшини забезпечити свої інтереси тісно перепліталися з турботою про добробут і волю їхньої «коханої вітчизни України». Поєднання прагматичного і альтруїстичного типове для патріотизму знаті XVII-XVIII ст. Той патріотизм мав набагато конкретнішу підставу, ніж ідеалістичний націоналізм XIX-XX ст.

По смерті Карла XII найбільший інтерес до українців був у Туреччині та Франції. Туркам гетьман у вигнанні був необхідний для створення на українській території буферної зони проти російської експансії на південь. Оскільки ця експансія дуже непокоїла Стамбул та Бахчисарай, вони надавали Орликові й українському питанню досить великого значення, але лише тоді, коли існувала реальна загроза з боку Росії. А коли та загроза спадала, інтерес Туреччини послаблювався. В такі періоди, щоб не дратувати росіян, турки тримали П.Орлика в суворій ізоляції й не допускали жодних його контактів із запорожцями, що перебували на території Кримського ханства. Гетьман, втративши свій вплив на запорожців, після початку нової війни з Росією 1733 р., не зміг повернути їх на свій бік. Ця невдача поклала край майже столітнім спробам Порти зробити з України підконтрольну собі антиросійську державу.

Інтерес Франції до українців був більш короточасним. Париж сподівався протиставити російській загрозі бар'єр із Швеції, Речі Посполитої й Османської імперії. Крім того, українці були цікаві Парижу насамперед як військово-політична потуга, за допомогою якої можна було б привести до влади у Польщі свого ставленика С.Лещинського.

Слід окремо зупинитися на ставленні до української політичної еміграції Росії, для якої це теж був перший зовнішньополітичний досвід такого роду. Саме тоді, коли Росія вела вирішальні війни і намагалася дбати про свою репутацію у Європі, діяльність українського еміграційного уряду створювала додаткові ризики для Петербургу. Тому дії російського уряду

були рішучими й досить ефективними – арешт родин емігрантів. Часто це ставало дієвим засобом до припинення активної діяльності емігрантами і повернення назад додому, де їх чекали негайний арешт і заслання. Ті, кого не вдалося схопити, були об'єктами полювання для російської дипломатії аж до кінця свого життя<sup>6</sup>. Зі смертю Орлика закінчується перший період функціонування українського уряду у вигнанні.

Спроби українського уряду вивести Україну з під російського впливу наптовхувалися на цілковитий брак матеріальних, військових та політичних ресурсів. Ці ресурси частково можна було отримати у Швеції, Франції чи Туреччині, які були зацікавлені у створенні антимосковської коаліції. Однак, союзники дбали насамперед, і це цілком природно, про свої власні інтереси, серед яких українська незалежність не була головним пріоритетом. Це твердження стосується рівною мірою і XVIII, і XX століття.

Другий період діяльності політичної еміграції пов'язаний з Першою світовою війною та поразкою національно-визвольних змагань 1917-1920 років. Поразка мала як внутрішні, так і зовнішні причини. До перших можна насамперед віднести неготовність широкого загалу до підтримки ідеї незалежності України та неспроможність еліти існуючими засобами утримати цю незалежність. Як говориться в одному з документів Української національної ради початку 50-х років, українська політична думка в дуже швидкому темпі проходить шлях від I до IV Універсалу, але широкий загал населення не зумів встигнути за нею. В напрямі загальнонаціонального поступу забракло загальної свідомості, що «шлях звільнення кожної нації густо кропиться кров'ю», що нація вимагає «податку гроша і крові». В той час, коли, як сказав С. Петлюра в Києві 20 травня 1920 р., у всіх «година мала бути за день, а день за місяць», значна частина населення ще перебувала в пасивному стані або, перебуваючи під впливом федералістичних тенденцій, вагалися що вибирати «спільний казан» чи «власний»<sup>7</sup>.

Зовнішні чинники були не менш важливі: необізнаність світової спільноти з українською проблемою, ставлення урядів провідних держав до більшовизму, як до тимчасового явища та їх неготовність сприйняти можливість поділу Росії. Повоєнна втома і апатія опанували Європою в час, коли, як говорив президент Франції Клемансо – треба було б напружити всі сили, підтримати Україну та спільними зусиллями покінчити з більшовизмом, що коштує так дорого цілому світові<sup>8</sup>.

Поза будь-яким сумнівом, внутрішні причини поразки були визначальними. Це стосується усіх трьох політичних режимів даного періоду. Соціалістичний романтизм провідників Центральної Ради не міг вирішити головних завдань: побудова ефективної системи влади, створення власної армії і вирішення земельного питання. Як стверджує В.Лозовий, політика аграрних перетворень Центральної Ради, що базувалась на державно-правових засадах і мала розтягнутися в часі, «...увійшла в суперечність з звичаєво-правовими поглядами селян, для яких самозрозумілою була суспільна потреба і соціальна справедливість переділу землі «тут і зараз»<sup>9</sup>.

Звернення по допомогу до Німеччини, не додало Центральній Раді авторитету в очах власного народу – більшістю населення це було сприйнято як окупація. Хоч союз з німцями був кроком вимушеним, він відвернув від УНР і країни Антанти. Усе це разом загострило конфлікт між Центральною Радою і масами навесні 1918 р. Падіння першої УНР стало питанням часу.

Гетьманат мав те, чого бракувало попередникам: уміння і час для організації державного життя, ведення військового будівництва та зовнішньої політики. Бракувало лише одного – української демократичності, яка заволоділа масами у 1917 р. Гетьманські урядовці, принаймні велика їх частина були українськими швидше за потребою часу, ніж за переконаннями. Суспільство відчувало цю нещирість і віддячувало тим же. Ситуація ускладнювалася тісною співпрацею Гетьманату з Німеччиною, ставлення до якої у більшості населення було негативне. Спосіб приходу до влади унеможливив конструктивну співпрацю з партіями лівого спрямування. Спроба провести прогресивну за європейськими мірками земельну реформу провалилась, оскільки більшовицька пропаганда щодо земельного питання була більш ефективною. Успішному антигетьманському повстанню, очоленому Директорією, надало додаткового імпульсу проголошення Гетьманом 14 листопада 1918 р. Грамоти щодо федерації України з майбутньою небільшовицькою Росією<sup>10</sup>.

Та чи не найскладніший період припадає на час Директорії, яка прийшла на місце Гетьманату і відновила УНР. На тлі вкрай несприятливих зовнішньополітичних обставин наявні внутрішні проблеми переросли в неперервні конфлікти. Задавнена нерозв'язана дилема як поєднати популярні соціалістичні перетворення та національне визволення – не знайшла свого вирішення і на цей раз. Зволікання з вирішенням земельного питання, обмеження виборчих прав частини українського суспільства, невдалий досвід соборного існування, отаманщина, популістська пропаганда більшовиків і відверта підризна діяльність антиукраїнських сил призвели до розколу України. Директорія не спромоглася перевести енергію народного повстання у конструктивне державотворче русло<sup>11</sup>. До всього додавалися чвари у керівній еліті, насамперед між В. Винниченком та С. Петлюрою. Єдиний реальний військово-політичний союз УНР з Польщею, за який Директорія змушена була поступитися Галичиною, не допоміг утримати державність на території України. За словами історика В. Маркуся, практичним наслідком Варшавського договору «для України було короткотривале зайняття Києва і новий відступ в червні 1920 року, для Польщі цей договір мав цінний титул на мировій конференції в Ризі щодо східних кордонів»<sup>12</sup>. Отримавши значні територіальні преференції, поляки пішли на підписання мирної угоди з РРФСР і УСРР.

УНР не мала змоги самостійно продовжувати збройний опір більшовикам. 18 листопада 1920 р. на останньому засіданні Ради народних міністрів на території України голова Директорії наголосив на критичному становищі на фронті, підкресливши, що за браком набоїв може настати

момент, коли армія буде позбавлена можливості вести бойові дії. Позиція С.Петлюри полягала в наступному: необхідно зберегти армію, щоб при першій нагоді знову розпочати боротьбу з більшовиками. «Нарада констатувала, що причина поразки армії УНР у боротьбі з більшовицькими військами – це брак набоїв і амуніції, вона визнала доцільним, в разі необхідності, перехід армії і уряду УНР на територію Польщі й негайно відрядила до Варшави товариша міністра внутрішніх справ Дмитріїва для налагодження переходу й полегшення умов перебування на чужині»<sup>13</sup>.

Вже 21 листопада 1920 р. уряд і військо УНР перетнули польський кордон, де були згідно з міжнародними нормами і попередніми угодами, інтерновані.

Відповідно до закону «Про Тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» від 12 листопада 1920 р. в Польщі почав діяти еміграційний уряд (пізніше – Державний Центр УНР в екзилі), який продовжив державно-політичну діяльність за межами України. 24 листопада уряд УНР звернувся з меморандумом до Міністерства закордонних справ Польщі, в якому наголошував на тому, що саме він виконує державні функції, керує урядовим апаратом, представництвами за кордоном, здійснює опіку над армією. Державний скарб, цінні папери, майно, архів залишалися в безпосередньому підпорядкуванні уряду (слід зауважити, що попри військові дії, постійне переміщення урядових структур, державні фінансові операції здійснювалися згідно з законодавством).

Проте, як зазначає польський дослідник Я. Бруський: «на свій меморандум (від 24 листопада 1920 р. – *В.Я.*) українці не дочекалися ніякої офіційної відповіді. Діяльність українського уряду хоч і було толеровано, однак нічого не вказувало на те, що польська сторона схильна його легалізувати»<sup>14</sup>. Більше того, міністр Сапега поінформував посла Речі Посполитої в Парижі про те, що «колишній український уряд перебуває на території Речі Посполитої єдино в приватнім характері, без права функціонування діючих міністрів» В подібному дусі, як стверджує дослідник, були написані й інші документи польського МЗС для інших закордонних чинників<sup>15</sup>.

Все ж після деяких консультацій 2 грудня 1920 р. Міністерство Військових Справ Польщі видало інструкцію, на підставі якої Армія УНР трактувалася як дружня, що відповідним чином залагоджувало побут військових у місцях інтернування. Тобто, незважаючи на Варшавську угоду, поляки не стали реальними союзниками уряду УНР, а Ю. Пілсудський як лідер своєї нації зосередився на пошуку вигідних на той час для Польщі політичних преференцій. С. Петлюра як голова Директорії УНР і Головний отаман взяв на себе політичну відповідальність за інтерноване військо і уряд.

Більша частина українських урядових установ розмістилася у Тарнові. У готелі «Брістоль» розташувалися канцелярія голови Директорії і Головного отамана, тут і проживав сам Головний отаман. Міністерство

закордонних справ знаходилося у готелі «Золінгер»<sup>16</sup>. Згодом з Тарнова до Каліша було переведене військове міністерство та генеральний штаб. Частина установ перебувала у Ченстохові.

Насичений політичними та військовими подіями «тарнівський період» потривав кілька років. Його завершення зруйнувало усі ілюзії українських вигнанців щодо швидкої перемоги над більшовизмом та повернення уряду до України.

Як писав О. Шульгин, «сталосся найгірше: уряд і армія справді опинилися без території. Але склавши зброю фізичну, не склали вони зброї духовної»<sup>17</sup>. За таких умов розпочалася діяльність урядових інституцій УНР (голови Директорії, Головного отамана, Ради народних міністрів, армії УНР та ін.) в еміграції, які згодом трансформувалися у Державний Центр Української Народної Республіки у екзилі. Упродовж своєї діяльності ДЦ УНР кілька разів реформувався, зменшувалася чи збільшувалася політична і громадська база його підтримки, але активна діяльність його не припинялася аж до передачі повноважень владним інституціям України у 1992 р.

#### Примітки

1. Кондратюк В. О, Буравченкова С. Б. Українська революція: здобутки і втрати в державотворчих змаганнях (1917-1920 рр.). – К., 1998. – С. 51.
2. Костомаров Н. Мазепа и мазепинцы. Историческая монография. – С-Пб., 1885. – С. 669.
3. Там само. – С. 571.
4. Субтельний О. Мазепинці. – К., «Либідь», 1994. – С. 51.
5. Орлик Пилип Степанович // Довідник з історії України. – К., 2002. – «Генеза». – С. 539.
6. Субтельний О. Мазепинці. – К., «Либідь», 1994. – С. 153.
7. ЦДАВО України. – Ф. 5235. – Оп. 1. – Спр. 391. – Арк. 15.
8. Див.: General Mordacy Clemenceau au soir de sa vie» 1920-1929 / Tome premier. Librairie Plon 1933, p. 147.
9. В.Лозовий. Аграрна революція в Наддніпрянській Україні: ставлення селянства до влади в добу Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.). Монографія. – Кам'янець-Подільський: ПП «Мошак М.І.», 2008. – С. 310.
10. Дорошенко Д.І. Історія України, 1917-1923. В 2-х т.: Документально-наукове видання / Упоряд.: К.Ю. Галушко. – К.: Темпора, 2002. – 352 с. – Т. 2. – С. 286.
11. Яблонський В. Від влади п'ятьох до диктатури одного. Історико-політичний аналіз Директорії УНР. – К.: «Альтерпрес», 2001. – С. 139.
12. Маркус В. Україна в міжнародних взаєминах (1917-1921) // Правничий вісник. – Нью-Йорк, 1971 – С. 48.
13. Сергійчук В. Українські державники. Симон Петлюра. Видання друге доповнене – К.: ПП Сергійчук М. І., 2009. – С. 356.
14. Jan Jacek Bruski. Petlurowscy. Centrum Panstwowe Ukrainskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919-1924). – Krakow: Arcana, 2000 – p. 253.
15. Там само.

16. Лівницький М. А. ДЦ УНР в екзилі між 1920 і 1940 роками. – Мюнхен-Філядельфія: Українське Інформаційне Бюро, 1984. – С. 11.
17. Шульгін О. Без території. Ідеологія та чин Уряду УНР на чужині. Автентич. відтворення вид. 1934 р. / Відп. ред. Г. Й. Удовенко; Упорядники: Г. В. Стрельський, І. Д. Шевченко. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 110.

### Summary

*In the article the author analyzes phenomenon of the Ukrainian political emigration in the XVIII century as a kind of model for the State Center of Ukrainian People's Republic in exile in 1920-1992. In this context the causes of decline of the Ukrainian People's Republic (UNR) and forced exile of the UNR government are examined.*

**Key words:** *Ukrainian political emigration, P. Orlyk, UNR, Petliura, DC UNR.*

Одержано 8 квітня 2013 р.

УДК 94 (477) "1919/1920":364

*О.М. Завальнюк*

## ДІЯЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ ІЗ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН УНР (листопад 1919 – листопад 1920 рр.)

*На основі архівних і опублікованих джерел досліджується питання про заходи українських урядів та інституту Головноуповноваженого уряду УНР Івана Огієнка із соціального захисту громадян республіки з листопада 1919 по листопад 1920 рр., коли Українська революція переживала один із найскладніших і найдраматичніших періодів.*

**Ключові слова:** *Директорія, Рада Народних Міністрів, Головноуповноважений уряду УНР, Українська Народна Республіка, громадяни, економічна криза, інфляція, зарплата, матеріальна допомога, стипендія, пенсія.*

Турбота про людину має бути постійною складовою політики будь-якої національної держави, незалежно від часу її існування. Державні утворення, які появилися на завершальній стадії глобального воєнного конфлікту 1914-1918 рр., тривалі господарської кризи, викликані ним, мали вкрай слабкі економіки і обмежені фінансові ресурси. Для соціального захисту управлінської номенклатури і простих людей коштів катастрофічно не вистачало. Це у повній мірі стосується другої Української Народної Республіки, особливо в період з листопада 1919 по листопад 1920 рр., коли від активізації людського фактора у великій мірі залежала доля країни.

В історичній літературі це питання, за деяким винятком<sup>1</sup>, практично не з'ясовано, що пояснює вибір теми нашої статті. Її метою є дослідження ухвалених рішень вищою українською владою щодо соціального захисту