

Гай-Нижник П.П. (Київ)

**ФОРМУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ
ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
ЗА ДОБИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ
(1917 – 1918 рр.)**

У статті проаналізовано особливості формування та структурування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні у часи діяльності Української Центральної Ради 1917 – 1918 рр.

Лютнева революція принесла народам Російської імперії довгоочікувані зміни. Повалення самодержавства рішуче посилювало давні сподівання українців на позитивне розв'язання українського питання, на своє національне відродження. “Треба було забезпечити волю України, відновити її старе народовладдя, право народу правити самому всіма своїми справами, – зазначав М. Грушевський. – Для цього, як упав старий режим, українці всіх партій і напрямків постановили об'єднатися у спільній одностайній політичній організації на весь час, поки буде досягнена спільна широка національно-територіальна автономія України в федеративній республіці російській”¹. Об'єднавчим центром стало Товариство українських поступовців (ТУП), яке 3 березня 1917 р. скликало відповідну нараду з участю членів ТУПу, студентів-українців, військовиків-українців, представників соціалістичних партій. 3 – 4 березня (ст. ст.) 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було засновано Українську Центральну Раду (УЦР). Її початковим оформленням займався організаційний комітет у складі В. Науменка, Д. Дорошенка, Д. Антоновича, І. Стешенка, О. Степаненка, М. Міхновського та В. Павленка. До проводу (президії) Центральної Ради увійшли М. Грушевський (голова), М. Науменко (заступник голови), Д. Антонович (товариш голови), С. Веселовський (писар) та П. Коваль (скарбник), а також голови дев'яти комісій, які були створені “на зразок окремих міністерств”². Так було сформовано комісії: фінансова, правнича, шкільна, агітаційна, редакційна, друкарських справ, маніфестаційна, інформаційне бюро та прес-бюро. Крім того, на початковому етапі становлення Центральної Ради її справами керувала Управа, про склад і обов'язки якої достеменних відомостей не залишилося. Статусу повноцінного легітимного представницького органу вона набула, будучи офіційно перебраною Всеукраїнським національним конгресом (з'їздом). 6 – 8 квітня 1917 р. Перший Всеукраїнський військовий з'їзд і Перший

¹ Грушевський М. Українська Центральна Рада і її Універсали: перший і другий // Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 6.

² Українська Центральна рада у Києві // Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. – № 1. – 19 березня.

Всеукраїнський селянський з'їзд визнали Центральну Раду єдиним керівним органом усього українства.

Член Центральної Ради і генеральний писар, а згодом і літописець історії українського державотворення П. Христюк досить влучно охарактеризував принципи її формування на початковому етапі: “Закладено було Ц[ентральну] Раду по зразку російських “комітетів об'єднаних громадських організацій” з тою тільки різницею, що Рада мала бути не міським чи губерніяльним центром, а всеукраїнським. Через це до складу Ради спочатку ввійшли делегати міських київських українських культурно-просвітніх, громадських і політичних установ, а також і тих всеукраїнських установ, які мали свої центральні осередки у Києві (представники політичних партій, кооперації, духовенства, вчителів, студентів, вояків). Якогось певного, задалегідь виробленого плану діяльності Центральна Рада на початку свого існування не мала. Так само не був усталений і її склад. І це вийшло потім якраз на добре. Склад Ради, її завдання і методи роботи еволюціонували без великих внутрішніх перешкод разом з розвитком української революції”¹.

Для визначення складу та функцій служб діловодства представницького органу важливо з'ясувати його структуру, окреслити сутність управлінських функцій. Відправною точкою організаційної роботи Центральної Ради є рішення Національного Конгресу, згідно з яким Центральна Рада мала розвиватися саме як національний парламент. Поступово розпочали свою діяльність президія та постійні комісії Центральної Ради, почало формуватися те, що називають апаратом, з'явилися певні кошти, хоча фінансові труднощі увесь час тяжіли над Центральною Радою. Бракувало ще одного дуже важливого елемента – правової основи, на якій ґрунтувалася б її діяльність. Проте й ця проблема була розв'язана. Уже у резолюціях Національного Конгресу Центральній Раді доручалося створити комітет для розробки статуту автономної України. Першим узагальнюючим документом, який мав регламентувати діяльність Центральної Ради, став “Наказ Українській Центральній Раді” від 5 травня 1917 р. Він юридично закріпив існуючий порядок, визначивши повноваження і механізм функціонування загальних зборів Центральної Ради та її Комітету (згодом Малої Ради), комісій, секретарств та інших органів. Отже, досить швидко Центральна Рада практично завершила перший етап своєї організаційної діяльності, а її вплив зріс настільки, що М. Грушевський визнав за можливе говорити про “Тимчасовий Український уряд”.

Оперативне керівництво поточною роботою у період між сесіями Центральної Ради було покладено на *Комітет (Виконавчий комітет) Української Центральної Ради*, який було утворено 8 квітня 1917 р. на перших загальних зборах Центральної Ради. Комітетом обиралися голови різних комісій, її секретарі, формувався порядок денний сесій УЦР,

¹ Христюк П. Замітки й матеріали до історії української революції. 1917–1921 рр. – Відень, 1921. – Т. 1. – С. 15-16.

складалися проекти найважливіших рішень, він керував фінансами та листувався з провінцією. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні і тимчасові комісії. Спочатку Комітет складався з 20 осіб (президія – голова і два його заступники та 17 членів). На кінець квітня 1917 р. його склад збільшився до 33 осіб¹. Після створення виконавчого органу Центральної Ради – Генерального секретаріату – Комітет не було ліквідовано. Повноваження та членство Комітету визначала Постанова Української Центральної Ради з 28 червня 1917 р. “Про компетенцію й склад Комітету Української Центральної Ради”², у якій його було визнано постійно діючим виконавчим органом із законодавчими функціями, чергові збори якого відбувалися б раз на тиждень. Склад Комітету визначався у 40 осіб (22 – від фракцій Центральної Ради, 9 – від президії Центральної Ради, 9 – від пленуму; по 3 – від кожної з Рад робітничих, селянських і солдатських депутатів).

Між сесіями Центральної Ради Комітет мав скликати загальні чергові та позачергові збори Центральної Ради, готувати матеріали до цих зборів, поповнювати склад Генерального секретаріату, вирішувати термінові справи, що належали до компетенції Центральної Ради з подальшим їх затвердженням пленумом Ради. У липні 1917 р. Комітет Центральної Ради було перейменовано на Малу Раду, а президія Центральної Ради ставала одночасно президією Малої Ради.

Мала Рада складалася за принципом пропорційності між фракціями, що входили до Центральної Ради. Коли 5 – 6 липня 1917 р. у Центральній Раді обговорювалося питання розмежування функцій Малої Ради та Генерального секретаріату, то Мала Рада отримала практично всі функції свого попередника – Комітету Центральної Ради, а представникам Генерального секретаріату було відмовлено у праві вирішального голосу на засіданнях Малої Ради. Фактично між сесіями Центральної Ради Мала Рада виконувала законодавчі функції. Того ж місяця склад Малої Ради було збільшено до 60 членів за рахунок національних меншин. Згодом, у серпні 1917 р. вона складалася вже з 65 членів, а з січня 1918 р. її склад мав становити вже 82 особи³, що впливало на оперативність роботи та складало додаткову рутинність у прийнятті важливих державних рішень. До того ж специфіка формування Малої Ради обумовила надзвичайний вплив у ній партії соціалістів-революціонерів.

Згідно з регламентом Малої Ради, що був затверджений 1 серпня 1917 р., вона мала збиратися як на чергові, так і на надзвичайні збори. Важливі законодавчі рішення ухвалювалися 2/3 голосів загальної кількості членів Малої Ради, а менш важливі – 1/2. Голосування були як відкритими, так і закритими або поіменними. Голова Малої Ради скликав і вів самі

¹ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – К.: Наукова думка, 1996. – Т. 1. – С. 72.

² Центральний державний архів вищих органів управління України (далі – ЦДАВО України), ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 6-7; Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 15/16.

³ Народня воля. – 1918. – 24 січня.

збори, пропонував порядок денний, регулював перебіг обговорення тих чи інших питань, підсумовував, а також встановлював порядок голосування резолюцій, які надходили від фракцій. Разом із тим регламентом не було передбачено підзвітність Малої Ради Великій (тобто сесії Центральної Ради). І хоча Мала Рада й інформувала Великі збори про свою діяльність, вона аж ніяк не відповідала за них перед Центральною Радою. Отже, за порівняно короткий термін Мала Рада, як зазначав її член А. Гольденвейзер, стала “номінально верховним органом української державності”, таким собі “мініатюрним парламентом”¹. Зрештою сесії Центральної Ради, як вищого законодавчого органу УНР, практично перетворилися у фікцію, оскільки де-факто постанови Малої Ради набули такої ж самої сили, як і повної Ради (М. Грушевський), і “тільки вона [Мала Рада] мала значення, оскільки пленум Центральної ради збирався раз на кілька місяців і, відтворюючи у розширеному масштабі те ж співвідношення сил, не вносив нічого нового” (А. Гольденвейзер)².

*Створення та структура вищих органів виконавчої влади
(Генерального секретаріату та Ради народних міністрів УНР).*

До червня 1917 р. Центральна Рада пройшла трансформацію від морального та публічно-правового представництва українства на власній землі до політично-законодавчого органу влади в Україні. Реалії життя спонукали її розширити платформу своєї діяльності, взяти на себе функції національного парламенту, тобто законодавчого органу. Так виникла необхідність створення виконавчого органу, яким став Генеральний секретаріат, що мав перебрати на себе всі колишні виконавчі функції як самої Центральної Ради, так і її Комітету. Після прийняття 10 червня 1917 р. І Універсалу, що проголошував автономію України, Комітет Центральної Ради 15 червня ухвалив “організувати Генеральний секретаріат Української Центральної Ради, який має завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнародними і іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються”³. Тоді ж було обрано вісім перших його членів.

26 червня 1917 р. V сесія Центральної Ради ухвалила резолюцію, де Генеральний секретаріат іменувався “найвищим народоправним органом українського народу і його найвищою владою”. Проте така оцінка щодо виконавчого органу викликає сумніви, бо і „де-юре”, і „де-факто” не відповідала дійсності.

Створення Генерального секретаріату знаменувало початок розмежування владних функцій. Центральна Рада зосереджувалася більше на стратегічно законодавчій діяльності, дедалі набувала рис парламентської інституції, а Генеральний секретаріат брав на себе функції виконавчого органу і поступово перетворювався у справжній український уряд.

¹ Гольденвейзер А.А. Из киевских воспоминаний (1917 – 1920 гг.) // Революция на Украине по мемуарам белых. – М.: Л., 1930. – С. 30, 31.

² Там само. – С. 30.

³ Нова Рада. – 1917. – 13 червня.

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком, як виконавчого органу Української Центральної Ради, для здійснення ділових операцій в апараті управління на перших порах було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств), які очолили: внутрішніх справ – В. Винниченко (українська робітнича соціал-демократична партія), фінансів – Х. Барановський (безпартійний, відомий кооперативний діяч), міжнаціональних справ – С. Єфремов (українська партія соціалістів-федералістів), харчових справ – М. Стасюк (безпартійний), земельних справ – Б. Мартос (українська робітнича соціал-демократична партія), військових справ – С. Петлюра (українська робітнича соціал-демократична партія), юстиції – В. Садовський (українська робітнича соціал-демократична партія). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом – генеральне писарство) на чолі з П. Христюком (українська партія соціалістів-революціонерів)¹. Генеральний писар мав відповідати за стан внутрішнього справоведення².

Процес удосконалення структури Генерального секретаріату та його діяльності розпочався одразу після створення. Початкова кількість секретарів становила 8 осіб, яка через декілька днів була збільшена до 9. “Статут Генерального Секретаріату” передбачав 14 генеральних секретарств, але Тимчасовий уряд дозволив діяльність лише дев’яти. Остаточний склад Генерального секретаріату у грудні 1917 р. становив 18 осіб.

Перше засідання Генерального секретаріату відбулося вже 16 червня, “на якому обговорювались питання, що торкаються організації роботи Секретаріату”³. В. Винниченко вказував, що очолюваний ним щойно створений виконавчий орган Центральної Ради не був міністерською інституцією в звичайному розумінні, “але це була рада міністрів для української свідомої організованої демократії. Це був уряд для тих, хто почував над собою примус законів духу, а не законів фізичної сили”. Отже, додавав він, “Генеральний Секретаріат у тому періоді свого існування не мав ніякої влади, яку має звичайний уряд”⁴. Невдовзі, 27 червня 1917 р., у своїй першій декларації Генеральний секретаріат заявив про себе як про виконавчий орган Центральної Ради і поставив собі за мету “перетворення моральної влади в публічно-правову, повномочну, з усіма властивими їй компетенціями, функціями і апаратами”⁵.

Спершу Генеральний секретаріат містився, за словами його голови, у “двох малесеньких закапелочках того ж самого Педагогічного музею”, у яких перші українські урядовці не лише приймали численні делегації та засідали, а й “самі переписували на машинках свої постанови, самі навіть підлогу підмітали, бо не було урядовців, ні писарів, ні навіть сторожа”⁶.

¹ Робітнича газета. – 1917. – 6 червня.

² Народня воля. – 1917. – 17 червня.

³ Там само. – 17 червня.

⁴ Винниченко В. Відродження нації. – К.; Відень, 1920. – Ч. I. – С. 226.

⁵ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. – К., 1996. – Т. I. – С. 158.

⁶ Винниченко В. Відродження нації. – К.; Відень, 1920. – Ч. I. – С. 258-259.

Обставини вимагали розширення площі під розташування уряду, який, нарешті, перебрався у винайдений на важких умовах “брудний, загижений” готель “Савой”¹. І вже у вересні 1917 р. у пресі за підписами голови Генерального секретаріату В. Винниченка та генерального писаря О. Лотоцького повідомлялося, що урядовці прийматимуть у цьому приміщенні всіх, “хто до їх має справи, в помешканні Генерального Секретаріату (Київ, Хрещатик, 38) щодня, крім свят, від 12 до 2 год. дня”².

Тим часом наприкінці червня 1917 р. до Києва прибули представники Тимчасового уряду М. Терещенко та І. Церетелі. Владу у Петрограді непокоїла поведінка українців і для налаштування ситуації з намірами Києва у давню столицю прибули можновладці із столиці північної. А. Керенський, який невдовзі також прибув до Києва, у своїх спогадах назвав стиль ведення цих перемовин з боку російських політиків дуже “хитроумними”, зазначаючи, що Центральна Рада вимагала неможливого³. Для Петрограда неможливим були поступки щодо українізації армії та можливості справжнього самоврядування України. Тимчасовий уряд зажадав від Центральної Ради поступок і домігся очікуваного. Уряд України, не маючи за собою реальної сили, пішов на поступки. Водночас з боку Тимчасового уряду було задоволено мінімальні, як згадував І. Церетелі, національні вимоги українського народу, висловлені Центральною Радою, і покладено край українській кризі ще до скликання Установчих зборів⁴.

3 липня 1917 р. російський уряд своєю постановою офіційно затвердив Генеральний секретаріат як підпорядкований йому крайовий виконавчий орган Центральної Ради в Україні⁵. Україну було визнано окремою територіально-адміністративною одиницею Російської республіки зі своїм представницьким і виконавчим органом.

Того ж дня (3 липня 1917 р.) у своєму II Універсалі Центральна Рада повідомила народів: “Визначаючи що доля всіх народів Росії міцно зв’язана з загальними здобутками революції, ми рішуче ставимось проти замірів самовільного здійснення автономії України до Всеросійського Учредительного Зібрання”⁶. Так Тимчасовий уряд домігся своєї мети – юридичного та фінансово-економічного підпорядкування загальноросійській владі українського політичного керівництва і крайових виконавчих структур. То був певний крок відступу автономної України, політична поразка провідників Центральної Ради, зумовлена їхньою неспроможністю опанувати адміністративно-політичною і фінансово-економічною ситуацією в поєднанні з автономістською хворобою відчуття

¹ Там само. – С. 42.

² Робітнича газета. – 1917. – 26 вересня; Нова Рада. – 1917. – 24 вересня.

³ Керенський А. Ф. Россия в поворотный момент истории. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2006. – С. 281.

⁴ Церетели И. Г. Кризис власти. Воспоминания лидера меньшевиков, депутата II Государственной думы. 1917–1918. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. – С. 126.

⁵ Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 10. – червень.

⁶ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 5, арк. 10-11; Нова Рада. – 1917. – 4 липня.

неповноцінності державотворчих можливостей українства, а по суті справи самих себе.

Проте наслідки перемовин у Києві було помічено по той бік фронту Першої світової. Так, наприклад, 9 серпня 1917 р. австрійське відомство з питань цензури повідомляло Інформаційному відділу Головного армійського командування, “що всупереч спротиву Тимчасового уряду створено Кабінет Міністрів України під назвою “Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради””¹. До відома компетентних органів у Відні також доводилося про визнання новоствореного київського уряду делегацією Тимчасового уряду. При цьому віденські доповідачі, прагнучи визначити статус державного устрою тогочасної революційної Росії та місця в ньому України після прийняття II Універсалу, зазначили: “Відносини, що склалися таким чином між Україною та Росією, можна порівняти з відносинами між Угорщиною та Австрією”². З юридичної точки зору така аналогія була цілком допустимою, проте дійсний стан справ був набагато складнішим для Києва.

15 липня 1917 р. Комітет Центральної Ради своєю постановою затвердив оновлений склад Кабінету В. Винниченка.

16 (29) липня 1917 р. відповідно до домовленості з представниками Тимчасового уряду, Центральна Рада затвердила “Статут Вищого Управління Україною”, у якому діяльність Генерального секретаріату тимчасово визначалася наступними пунктами:

“§ 1. Найвищим крайовим органом управи на Україні є Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради, який формується Центральною Радою, відповідає перед нею і затверджується Тимчасовим Правительством.

§ 2. Формування Генерального Секретаріату Центральної Рада здійснює через свій Комітет.

§ 3. Центральна Рада затверджує Генеральний Секретаріат цілоти, висловлюючи йому довіру.

§ 4. В склад Генерального Секретаріату входить 14 генеральних секретарів, а саме секретарі в справах внутрішніх, фінансових, військових, харчових, земельних, юстиції, освіти, національних, торгу, промисловости, пошти й телеграфу, праці, доріг, генеральний контрольор і генеральний писар.

Примітка. При секретареві в національних справах назначаються три товариші секретаря – від великоросів, євреїв і поляків. Товариші секретаря по ділам своєї нації мають право реферату й рішального голосу в цих справах у Генеральнім Секретаріаті. Товариш секретаря в національних справах затверджується Комітетом Ради.

§ 5. Свою владу Генеральний Секретаріат здійснює через усі урядові органи на Україні.

¹ Ereignisse in der Ukraine 1914–1922 deren Bedeutung und historische Hintergründe. – Philadelphia: Ferdinand Berger & Söhne, OHG, Horn, N.Ö., 1966. – Band I. – S. 258–259.

² Там само. – С. 259.

§ 6. Всі урядові органи на Україні підлягають власти Генерального Секретаріату.

Примітка: Генеральний Секретаріат установлює, які органи, в яких випадках мають зноситися безпосередньо з Тимчасовим Правительством.

§ 7. Всі урядові посади на Україні, коли вони не виборні, заміщаються Генеральним Секретаріатом або підвладними йому органами.

§ 8. При Тимчасовім Правительстві має бути статс-секретар для справ України, якого призначає Тимчасове Правительство по згоді з Центральною Радою.

§ 9. Статс-секретар має пильнувати інтересів України в усій роботі Тимчасового Правительства і в разі потреби пересилає законопроекти через Генеральний Секретаріат на розгляд Центральної Ради.

§ 10. Генеральний Секретаріат передає на санкцію Тимчасового Правительства ті законопроекти, які розглянула й ухвалила Центральна Рада.

§ 11. Генеральний Секретаріат передає на затвердження Тимчасового Правительства тимчасові обрахунки видатків на потреби України, які розглянула і ухвалила Центральна Рада.

§ 12. Тими коштами, які надходять на рахунок Центральної Ради, розпоряджується Генеральний Секретаріат по бюджету, ухваленому Центральною Радою.

§ 13. Генеральний Секретаріат ті справи, які вважає найважнішими, передає на розгляд Центральної Ради.

§ 14. Діяльність Генерального Секретаріату, відповідального перед Центральною Радою, контролюється нею шляхом запитань по всім справам.

Примітка: порядок запитань має бути зазначений окремим наказом.

§ 15. В перервах поміж сесіями Центральної Ради Генеральний Секретаріат відповідає перед Комітетом Центральної Ради, який виконує всі її функції, окрім зазначеної в § 3-ім.

§ 16. Коли Генеральний Секретаріат не згоджується з постановою Комітету, в якій-будь справі, остання переноситься на розгляд Центральної Ради, яка скликається негайно.

§ 17. Коли Центральна Рада висловлює недовір'я Генеральному Секретаріату, він подається у відставку.

§ 18. Всі акти Центральної Ради й Комітету контрасигнуються Генеральним Секретаріатом.

§ 19. Всі закони Тимчасового Правительства мають силу на Україні від дня проголошення їх у Крайовім Урядовім Вістнику на українській мові.

Примітка: в надзвичайних випадках Генеральний Секретаріат проголошує їх іншим способом.

§ 20. Всі закони, адміністративні приписи й постанови, проголошені українською мовою, публікуються також і на мовах російській, єврейській і польській.

§ 21. У справах внутрішнього розпорядку роботи Генеральний Секретаріат виробляє свій наказ¹.

Щоправда, у такому вигляді ця “перша Конституція України” (як називав Статут М. Грушевський) проіснувала недовго. Після кривавих липневих подій у Петрограді ситуація змінилася, спад революційної хвилі та нахил вправо був очевидний. 4 серпня 1917 р. у Петрограді Тимчасовим урядом було вироблено “Інструкцію” для Генерального секретаріату. “Інструкція” визначала повноваження уряду автономної України та його правовий статус щодо загальноросійської влади, а саме:

“1. На час до вирішення справ про місцеве врядування Установчими Зборами по справах місцевого врядування Україною вищим органом Тимчасового уряду є Генеральний Секретаріат, которого призначає Тимчасовий уряд по пропозиціях Центральної Ради.

2. Уповноваження Генерального Секретаріату поширюються на губернії: Київську, Волинську, Подільську, Полтавську і Чернігівську, з виключенням Мглинського, Сурожського, Стародубського і Новозибківського повітів. Вони можуть бути поширені і на інші губернії чи частини їх, в тім разі як утворені в цих губерніях на основі постанови Тимчасового уряду земські інституції висловляться за бажаність такого поширення.

3. Генеральний Секретаріат складається з генеральних секретарів по відомствах: а) внутрішніх справ; б) фінансів; в) хліборобства; г) освіти; д) торгу і промисловости; є) праці, а також секретаря по національних справах і генерального писаря. Крім цього, при Генеральному Секретаріаті є для контролю його справ генеральний контролор, що бере участь у засіданнях Генерального Секретаріату з правом рішачого голосу. З числа секретарів не менше чотирьох повинні бути замінені з осіб, які не належать до української національності. При Секретаріаті по національних справах встановлюються три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найбільш численні національності України мали кожна свого представника в особі секретаря або одного із його товаришів.

4. Генеральний Секретаріат розглядає й подає на затвердження Тимчасового уряду проекти, що торкаються життя краю і його врядування. Проекти ці можуть бути перед поданням їх Тимчасовому уряду внесені на обговорення Центральної Ради.

5. Уповноваження Тимчасового уряду по справах місцевого управління, що входять у компетенцію поймаєнованих у статті 3-ій відомств, здійснюються через генеральних секретарів. Докладніше визначення цих справ буде подане в особливому додаткові.

6. По всіх справах, зазначених у попередній статті, місцева влада краю звертається до Генерального Секретаріату, який після зносин з Тимчасовим урядом передає його розпорядження і накази місцевій владі.

¹ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 10-12; Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 18.

7. Генеральний Секретаріат подає список кандидатів на урядові посади, обов'язки яких торкаються пунктів, зазначених в статті 5 справ.

8. Стосунки вищих державних установ і окремих громадських відомств з секретаріатом і окремими секретарями по належності, а також останніх з вищими державними установами і відомствами робляться через особливого комісара України в Петрограді. Так само йдуть і законодавні пропозиції і проекти, які торкаються місцевих справ України, як також і заходи загальнодержавного значіння, які виникли в окремих відомствах або обговорені міжвідомственими і відомственими комісіями і вимагають через особливе відношення до України участі представника управління в зазначених комісіях.

9. В негайних і настирливих випадках вищі державні установи і відомства сповіщають про свої накази місцеву владу безпосередньо, сповіщаючи одночасно про ці накази секретаріат¹.

Отже, де-юре українська національна влада опинялася у цілковитій залежності від загальноросійської влади. Ця Інструкція істотно обмежувала повноваження Генерального секретаріату як територіально (його юрисдикція поширювалася на п'ять губерній: Київську, Подільську, Полтавську, Волинську та Чернігівську), так і функціонально (замість 14 генеральних секретарів залишалось тільки 9). Інструкція була актом, виданим Тимчасовим урядом без погодження з українською стороною. Однак незважаючи на це, Центральна Рада погодилася з Інструкцією, хоча у своїй резолюції від 22 серпня наголосила, що вона “цілком не відповідає потребам ні тільки українського народу, а й національних меншостей, які живуть на Україні”. Інструкція була прямим запереченням принципів, на яких ґрунтувався Статут. Крім того, за нових політичних обставин виконавчий орган автономної України, як і його кошторис, мав бути затверджений Тимчасовим урядом у Петрограді і де-юре йому ж підпорядкованим, а отже, українське крайове самоврядування (повносяжна автономія) відтоді перетворювалося на нічим не підкріплену ілюзію.

Аналізуючи пункти Статуту, Д. Дорошенко відзначив, що “це був акт чисто політичного, декларативного значіння і що в ньому зовсім мало було звернуто уваги на те, як же практично, в житті, розвиватимуться нормовані цим актом відносини”². Зазначивши на тому, що у Статуті насамперед зовсім не було окреслено території, яка охоплювалася тогочасним політичним поняттям “Україна”, він справедливо вказав і на інші недоліки як документа, так і його авторів (провідників Центральної Ради): “Не було нічого сказано також про бюджет нової установи [Генерального секретаріату – П.Г.-Н.]. Не було ніяких конкретних вказівок, як, яким способом здійснюватиметься влада Ген[ерального] Секретаріату (§ 5) над урядовими органами, причім § 6 явно позбавив Ген[еральний] Секр[етаріат] юрисдикції над губерніяльними комісарами, повітовими і т.д., бо вони були на той час виборні. Взагалі Статут був умисне або

¹ Нова Рада. – 1917. – 6 серпня; Вестник Временного правительства. – 1917. – 5 (18) августа.

² Дорошенко Д. Історія України, 1917 – 1923. – К.: Темпора, 2002. – Т. I. – С. 106.

несвідомо зложений так, що практичне його здійснення було неясне і музло вести до різних непорозумінь.

Єсть підстави думати, що автори “Статуту” справді не здавали собі справи про його практичну непридатність. Вони взагалі мало задумувались над тим, що таке реальна влада, що таке ведення адміністрації, її народного господарства. Вони мислили теоретичними категоріями і загальними поняттями, вони замкнулись в тісні рамки парламентського життя, думаючи, що можна регулювати життя краю при допомозі відозв, резолюцій і декларацій. І власне тому, що часи, які переживалися, були часами революції, коли події розвивалися гарячковим темпом, Ц[ентральна] Рада, прикована до вироблення формул і статутів, почала відставати від реального життя і тратити вплив в тих кругах, які ще недавно стояли за нею”¹.

Отже, через практичну непристосованість Статуту вищого управління Україною, під час формування Генерального секретаріату фракції Малої Ради здебільшого змушені були дотримуватися положень інструкції Тимчасового уряду від 4 серпня 1917 р., а не статуту Генерального секретаріату. Спроби останнього розширити свої повноваження зводилися до підготовки проекту нової інструкції, але потім було прийнято інше рішення – доручити кожному генеральному секретарю виробити інструкцію для свого секретаріату, котра мала стати доповненням і розвитком серпневої інструкції Тимчасового уряду (декларація Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 р.). Хоча 3 вересня 1917 р. Генеральний секретаріат затвердив регламент своїх засідань, проте він доволі часто порушувався. У більшості випадків порядок денний попередньо не готувався й не опрацьовувався, а виникав стихійно, тобто вже під час засідання, хід якого фіксувався спочатку у протоколах, а потім – у журналах, копії яких розсилалися всім генеральним секретарям. Не сприяло продуктивній роботі уряду й порушення дисципліни вищих посадових осіб.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у своїй декларації під титулом “Від Генерального Секретаріату України” ультимативно підпорядкував собі всі державні та адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою на теренах колишньої підросійської України: “Всім установам, інституціям, урядовим особам наказується всі накази та доручення Генерального Секретаріату виконувати точно і швидко”². Так колишні держслужбовці Тимчасового уряду на теренах України фактично автоматично оголошувалися службовцями, підпорядкованими Генеральному секретаріатові. При цьому цілком логічним стало те, що відповідне законодавство й нормативні акти щодо принципів роботи, прав і обов’язків державних та урядових службовців, які існували за часів Тимчасового уряду, за відсутності відповідних нововироблених Центральною Радою, набували офіційного визнання

¹ Там само. – С. 106-107.

² ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 12, арк. 60 зв.

урядовою та державною службою України. Згодом цей факт було узаконено відповідними актами.

7 листопада 1917 р. Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової демократичної республіки Росія¹. Фактично ж, за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді, це клало початок нового етапу в історії України – руху до створення незалежної держави.

Після проголошення УНР для підвищення ефективності власної діяльності Генеральний секретаріат делегував частину повноважень виділенім із його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо).

В УНР була створена система центральних органів виконавчої влади (генеральні секретарства, а після проголошення державного суверенітету – народні міністерства). Їх організація розпочалася одразу після створення Генерального секретаріату, але Тимчасовий уряд не передав їм у підпорядкування державні установи у межах України, а отже, не дозволив перетворитися на крайові органи галузевого управління. На динаміку створення відомств впливало також недостатнє фінансування, що заважало вирішенню організаційних і кадрових питань. Секретарства співпрацювали з фаховими українськими громадськими організаціями і створювали за їх допомогою відповідні відділи у своїй структурі.

Із початком другого етапу (7 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.) секретарства отримали статус центральних органів виконавчої влади УНР і процес їх організації значно прискорився. Головною ланкою у їх структурі стали департаменти, які поділялися на відділи та столи. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд вирішував за допомогою централізації цього процесу, а також шляхом реквізицій. Третій етап (11 січня – 29 квітня 1918 р.) характеризується спробами уряду пристосувати систему центральних органів виконавчої влади до потреб суверенної держави. У міністерствах були створені нові департаменти, деякі передані до інших відомств. Планувалося створити нове міністерство постачання і торгу, скасувати Генеральне писарство, уточнити структуру міністерств, уніфікувати штатні розклади, встановити єдині оклади співробітників.

22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас згідно з рішенням Генерального секретаріату урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося “одночасно бути і членами Центральної Ради”, а також було визнано “принципіально небажаним, щоб генеральні секретарі і служачі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах”².

¹ Там само, спр. 4, арк. 9.

² Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – К., 1996. – Т. 1. – С. 470.

За традиціями російського державотворення (з незначними революційними змінами у назвах та системі призначень, але без ґрунтовної зміни принципів організації праці та рутини справоведення) формувалася й структура урядових інституцій в УНР. До цього часу урядові структури існували більше номінально, ніж фактично. Про це свідчив і сам голова Генерального секретаріату В. Винниченко. 29 жовтня 1917 р. на VII сесії Центральної Ради він практично визнав бездіяльність генеральних секретарів у справі розбудови державної урядової та адміністративної служби, коли заявив, що “перші часи роботи Генерального Секретаріату пройшли на зміцнення самого Секретаріату в більш моральному смислі”, а очолюваний ним “Генеральний Секретаріат існував досі більш фіктивно, ніж реально, бо у нього не було майже жодних органів і апаратів. Через те діяльність його не відзначалась широтою і помітністю, бо багато праці йшло на внутрішнє налагодження апарату”¹. Голова уряду нарікав на неготовність національної інтелігенції до урядової роботи та загальну кадрову кризу, відсутність грошей та підтримки з боку Тимчасового уряду Росії². Ще 2 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату урядовці визнали за необхідне, щоб усі секретарства склали проекти своїх інструкцій, штатів та обрахунків. Утім, схоже, справа дуже повільно зрушувалася з місця, оскільки і за місяць (3 листопада) на засіданні уряду знов піднімалося питання інформування про наявні штати. Судячи з того, що 20 листопада 1917 р. канцелярія Генерального секретаріату розіслала до всіх інституцій листа з нагадуванням про необхідність розробки інструкцій для працівників і вироблення штатів секретарств³, вочевидь, ця проблема до кінця так і не була вирішена.

Після проголошення у листопаді 1917 р. Української Народної Республіки державні службовці (урядовці) почали складати “Урочисту обітницю урядовців”, текст якої скріплювався власноручним підписом службовця і мав такий зміст:

УРОЧИСТА ОБІТНИЦЯ УРЯДОВЦІВ.

Я нижче підписаний, даю прилюдну урочисту обітницю, що буду вірно служити Українській Народній Республіці та її Верховній Владі, покладені на мене Правительством обов'язки служби буду виконувати з повним напруженням сил, чесно і сумлінно керуючись лише благом Народу і Республіки та її законами не жалиючи життя для своєї Батьківщини; всяку довірену мені по службі таємницю берегти, державне майно оберегатиму і на свою користь нічого проти служби і обітници не робитиму.

Намагаючись зробити роботу Ради народних міністрів в умовах війни дієвішою та ефективнішою, було істотно скорочено кількість урядових посад. Перманентні зміни режимів, перипетії революційної боротьби, навіть бойові дії не могли не позначитися негативно на поточному

¹ Народня воля. – 1917. – 31 жовтня; Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.

² Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.

³ Кудлай О.Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 рр.). – К., 2008. – С. 17.

діловодстві центральних установ. Тому в обмежених обсягах збереглися протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи Генерального секретарів та Народних міністерств. На окрему увагу заслуговує стан діловодства на Південно-Західному та Румунському фронтах, що проходили на території України. Воно виявилось практично невідконтрольним українській владі. Ще 11 січня 1918 р. на вимогу О. Грушевського (брата М. Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах й збирання архівних документів з історії світової війни¹. У наказі було докладно розписано всі необхідні для цього види та категорії документів: *„Журнали військових дій, оперативні накази щодо військових подій оперативного, відчитного і розвідуючого характеру, відчити про санітарне становище військ, суточні та інші картографічні роботи, включаючи матеріали виборчих органів, необхідно здавати в архів”*².

Перевантаженість поточною роботою змусила Раду народних міністрів удатися до створення Малої Ради народних міністрів (до неї увійшли товариші народних міністрів). На цей допоміжний орган покладалося розв'язання другорядних справ. Намагаючись в умовах війни зробити роботу Ради народних міністрів більш дієвою та ефективною, відбулося істотне скорочення урядових посад. 1 лютого 1918 р. Мала Рада надала надзвичайні повноваження Раді народних міністрів. Зокрема, без згоди Центральної Ради, уряд мав право підписувати міжнародні угоди на будь-яких умовах. Це рішення дозволило Раді народних міністрів 8 лютого 1918 р. укласти військову конвенцію між УНР та Німеччиною й Австро-Угорщиною. Вона стала правовою основою для введення союзницьких військ в Україну.

На час проголошення самостійності УНР, Республіка все ще не мала своєї Конституції, а отже, і чітко визначеного статусу вищих та інших урядовців. Щоправда наприкінці 1917 р. (10 грудня) було вироблено Проект Конституції УНР³, проте його так і не було прийнято, її положення так і не набули чинності. Втім процес організації урядового і державного життя в Україні тривав і, хоча й повільно, але прогресував. Він тривав і після завершення «одіссеї» керівних органів УНР до західних кордонів, повернення до Києва 9 березня 1918 р. Зокрема удосконалювалося структурування, здійснювалися постійні кадрові зміни у Раді народних міністрів.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд делегував частину повноважень виділеним із його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). У сформованих у березні практично заново міністерствах кожний товариш народного міністра мав власну канцелярію. При народному міністрі запроваджувалися ради міністра. Кожне міністерство, як правило, мало власну канцелярію і поділялося на департаменти (на чолі з директорами), а

¹ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 28 зв.

² Там само, арк. 24.

³ Там само, арк. 118-123 зв.; Народня воля. – 1917. – 16, 17, 20 грудня.

ті – на виділи та столи. При міністерствах існували окремі комісії та інші підрозділи спеціального призначення, відповідно до профілю та сфери діяльності цих урядових інституцій. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд намагався вирішувати централізовано, влаучись іноді і до реквізицій, потрібних засобів.

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка уточнювала повноваження міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної фігури, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР надавав уваги пошуку внутрішніх резервів удосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг вирішити проблему фінансування і за умов відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких все одно не вистачало. 26 березня 1918 р. Рада народних міністрів затвердила порядок роботи уряду УНР: «Пленарні засідання Ради Міністрів відбувати по понеділках, середах і п'ятницях. Засідання в п'ятницю присвячується обговоренню відповідей та інтерпеляцій Малої Ради. Щосуботи відбуваються засідання технічних комісій різних міністерств для попереднього обмірковування справ, що торкаються кількох відомств. Засідання починаються точно о 6-й год. вечора»¹.

Потреби життя вимагали певних трансформацій міністерств, коригування напрямів їх діяльності. Так, наприклад, Секретарство міжнаціональних справ за змістом своєї роботи у грудні 1917 р. перетворилося на Секретарство міжнародних справ², а в січні 1918 р. – на Народне міністерство закордонних справ. У грудні 1917 р. Секретарство міжнародних справ складалося з департаменту у справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній та літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. у його штатах працювали лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. у Міністерстві був департамент, який складався з п'яти відділів та політичної секції, передбачалося створення департаменту преси. Загалом за тогочасним штатом у Народному міністерстві закордонних справ мало працювати 166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 6 завідувачів відділів, 3 віце-директори, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів³. Слід зазначити, що проект організації Народного міністерства закордонних справ та його штати, подані на розгляд уряду 19 квітня 1918 р., так і не були затверджені.

¹ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – К., 1996. – Т. 2. – С. 233.

² Там само. – С. 62.

³ Кудлай О.Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 рр.). – К., 2008. – С. 18-19.

Державними службовцями були також посли, консули та співробітники представництв за кордоном, діяльність яких мав визначати спеціальний Законопроект “Про посольства і місії УНР”. Голови таких представництв поділялися на 4 категорії: 1) посли або амбасадори; 2) посланники, повноважні міністри; 3) міністри-резиденти; 4) повірені у справах, що призначалися урядом за рекомендацією міністерства. Відповідно до зазначеного законопроекту, голови та всі співробітники посольств і місій не могли обіймати жодної іншої посади, бути членами правління будь-яких товариств, не мали права володіти нерухомим майном у країні перебування¹. Навесні 1918 р. було вироблено штати посольств та консульств УНР, які поділялися на три розряди. Посольство I-го розряду мало складатися із 9 службовців: посла, двох радників, двох старших секретарів, молодшого секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство II-го розряду – із 7 осіб: міністра-резидента, двох радників, секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство III-го розряду – із 3 службовців: повіреного у справах, секретаря та драгомана². Консульства та віце-консульства могли мати в штатах, власне, самих консула та віце-консула відповідно, а також секретаря та канцелярію³. Втім процес формування Народного міністерства закордонних справ та дипломатії за часів Центральної Ради так і не набув оптимальної ні чіткої структурної, ні законодавчо-нормативної основи.

Більш структуризованими виявились, наприклад, Народне міністерство торгу і промисловості (за даними його Інформбюро від 6 квітня 1918 р. воно складалося з 10 департаментів⁴).

Народне міністерство земельних справ складалося: з загальної канцелярії (4 відділи: загальних справ, персонального складу, фінансово-бюджетний, інформаційний); трьох департаментів: земельний департамент (4 відділи: адміністративний, підготовки земельної реформи, управління держмайном, проведення земельної реформи), лісовий департамент (7 відділів: адміністративний, науково-педагогічний, лісокультурний, меліоративний, лісоохоронний, технічно-господарський, промислово-торговельний), сільськогосподарський департамент (7 відділів: агрономічної допомоги, сільськогосподарської освіти, досвідної справи, скотарства, ветеринарії, державного кіннозаводства, меліорації), а також із трьох автономних відділів: сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської статистики та сільськогосподарської економіки.

Народне міністерство фінансів УНР, з осідком міністра й основного правління по вул. Олександрівській, 15 у Києві, набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія (вул. Олександрівська, 15); кредитова канцелярія (вул. Олександрівська, 15); департамент державної скарбниці (вул. Хрещатик, 38); залізничний департамент (Софійська

¹ ЦДАВО України, ф. 2592, оп. 2, спр. 67, арк. 36-37.

² Там само, арк. 34.

³ Там само, арк. 49.

⁴ Лало В., Ферчук А. До історії становлення державної системи охорони промислової власності України // Інтелектуальна власність. – 2005. – № 6.

площа, Присутственні місця); департамент митних зборів (вул. Хрещатик, 8а); департамент посередніх податків (вул. Золотоворітська, 6); департамент простих податків (Софійський площа, Присутственні місця); окремих корпус кордонної охорони (вул. Хрещатик, 1); дирекція ошадних кас (вул. Миколаївська, 4); державний банк (вул. Інститутська, 9)¹.

Посада генерального писаря, яка спочатку входила до номенклатури Центральної Ради, після проголошення незалежності УНР з січня 1918 р. отримала статус генерального секретаря. Генеральний писар, як і в давні часи козацької Гетьманщини, зберігав у себе державну печатку та документи й засвідчував законність останніх. Посада існувала з 28 червня 1917 р. до 22 січня 1918 р. 21 серпня 1918 р. П. Христюка на посаді генерального писаря (державного писаря) змінив О. Лотоцький². За активною участю О. Лотоцького були прийняті основні положення про протокольну роботу і порядок організації засідань уряду, підготовлено “Декларацію Генерального секретаріату України”, яка заклала основи внутрішньої та зовнішньої політики уряду; йому доручалося також створити комісії по підготовці законопроекту про Українські Установчі збори тощо. Крім П. Христюка і О. Лотоцького, обов’язки генерального писаря також виконував заступник генерального писаря І. Мірний. За участю писарів були прийняті основні положення про протокольну роботу і порядок організації засідань уряду, підготовлено “Декларацію Генерального секретаріату України”, яка заклала основи внутрішньої та зовнішньої політики уряду. У січні 1918 р. посаду генерального писаря було перейменовано на державного писаря. Після реорганізації урядових структур Секретаріат генерального писаря отримав назву Міністерство генерального писаря. Зазначене міністерство не мало визначеного кола завдань, які потрібно було б вирішувати, та інститутів державної влади, діяльністю яких необхідно було б керувати. Затвердження законодавчих актів залишалось прерогативою представника законодавчої влади³.

Враховуючи зазначені недоліки, у квітні 1918 р. було підготовлено законопроект „Про ліквідацію Міністерства Генерального Писаря”, у якому для керівництва справами Ради народних міністрів вводилася посада розпорядника, призначення на яку затверджувала Рада. Зазначена посада була відповідною рівню директора департаменту міністерства, хоча розряд (клас) і зарплата були такі ж, як у товариша міністра. Згідно з посадовими функціями розпорядник керував діловодством Ради народних міністрів, а також юридичним, редакційно-інформаційним та публікаційним відділами⁴. Публікація законодавчих актів Центральної Ради, а також їх кодифікація покладалися на Державного Секретаря, якого обирала Центральна Рада. Апарат Державного секретаря розмістився в готелі “Савой” на Хрещатику, 38.

¹ ЦДАВО України, ф. 1063, оп. 2, спр. 2, арк. 19 зв.

² Там само, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 24.

³ Там само, арк. 12.

⁴ Там само, арк. 8.

Варто звернути увагу й на таку деталь. Деякі інституції починали діяти ще до того, як відповідним чином “легалізувалися”, уконституювалися. Так, посада генерального контролера існувала ще у першому складі Генерального секретаріату, тобто з червня 1917 р., однак лише 23 березня 1918 р. його канцелярія подала на розгляд Центральної Ради проект закону “Про тимчасову організацію державного контролю”. Апарат Державного контролера зайняв приміщення на вул. Тимофіївській (тепер – М. Коцюбинського, 12). У квітні 1918 р. Державний контролер змінив адресу, переїхавши на Володимирську, 10, у приміщення колишнього Селянського банку. Першим головним контролером у липні 1917 р. Центральною Радою призначила Мойсея Рафеса. Створення ж деяких інших інституцій, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще у жовтні 1917 р. Декларація Генерального секретаріату передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея стала реалізуватися лише в останній місяць існування Центральної Ради, коли 31 березня 1918 р. до неї надійшов проект закону “Про вищу економічну раду УНР”.

За доби Центральної Ради службовців, які б створювали належні умови для роботи урядовців, не було. У приміщенні, де засідав уряд, не було меблів. Голова Генерального секретаріату сам змушений був перейматися закупівлею стільців та столів для засідань своїх колег тощо¹. Через це, а також у зв’язку з браком місця для засідань секретарств, у січні 1918 р. основна частина уряду, крім готелю “Савой”, розмістилася у палаці київського генерал-губернатора на тогочасній вул. Інститутській, 40². Голові Генерального секретаріату В. Винниченку у цьому палаці як приватне помешкання було віддано “цілий ряд невеликих кімнат, прикрашених різними картинами відомих артистів-малярів російських і українських”³, які зі зміною урядового складу зайняв голова Ради народних міністрів В. Голубович⁴. Кімнати службового апарату (різних канцелярій і варті палацу) містилися на партері будинку (2 поверх), а урядовий секретаріат, роль якого учасник тих подій М. Ковалевський характеризував як свого роду “президіальне бюро”, розташувався у великій просторій кімнаті (на першому поверсі ліворуч від внутрішньої каплички)⁵.

Крім того, з метою “вирішення справ внутрішнього характеру і попереднього обмірковування і розроблення законопроектів для координації діяльності генеральних секретарств” 9 січня 1918 р. при уряді УНР було створено Малий секретаріат⁶, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі було

¹ Винниченко В. Щоденник. – Едмонтон; Нью-Йорк, 1980. – Т. 1: 1911–1920. – С. 272.

² Кучерук О. Київ 1917–1919. Адреси. Події. Люди: Художнє видання. – К.: Темпора, 2008. – С. 43.

³ Ковалевський М. При джерелах боротьби: Спомини, враження, рефлексії. – Інсбрук, 1960. – С. 393.

⁴ Кардиналовська Т. Невідступне минуле. – К.; Нью-Йорк, 1992. – С. 70.

⁵ Ковалевський М. При джерелах боротьби: Спомини, враження, рефлексії. – Інсбрук, 1960. – С. 393.

⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. – К., 1996. – Т. 1. – С. 71.

створено і його канцелярію, яка тимчасово розташувалася у будинку Народного міністерства харчових справ на Бібіковському бульварі, 18¹.

Документи свідчать, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділялися за розрядами: першим, другим, третім...² Фактично де-юре статус держслужбовців в УНР не був запроваджений, про їх наявність свідчить сам факт ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення про їх належність до певної держструктури.

Внутрішній склад та посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії Міністерства фінансів УНР. Структура знаходилася безпосередньо при міністрові і, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність усіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ та паперів по департаментах, а також виконання розпоряджень міністра та справ, що не належали до жодного з департаментів, або тих, що міністр залишав для власного розгляду і вирішення. Загальна канцелярія перебувала під головуванням міністра фінансів, а її директор мав "ті ж права і обов'язки, які належать кожному Директору Департаменту"³. До особового складу Загальної канцелярії входили: директор, віце-директор, завідувачі відділами, вчений секретар, секретар міністра фінансів, урядовці для окремих доручень, бібліотекар, перекладач, бухгалтер, діловоди, помічники діловодів та урядовці за штатом. Підрозділи Загальної канцелярії складали 4 виділи: 1) особового складу; 2) фінансово-адміністративний (секретарський); 3) фінансово-економічний (інформаційний); 4) господарчий⁴.

Український Державний банк, установлений відповідним законом від 9 грудня 1917 р. шляхом номінального перетворення Київської контори російського Государственного банку в аналогічну центральну українську банківську установу, тимчасово керувався статутом того ж таки колишнього російського Госбанку. Він же перебрав на себе всі функції Київської контори Українського Державного банку. За нормами російського законодавства він провадив і свою діяльність. Усі місцеві установи колишнього російського Госбанку, що знаходилися на території Української Народної Республіки, були оголошені відділами Українського Державного банку⁵. Усі вони також тимчасово користувалися статутом, розписом посад та ставками заробітних плат, які було встановлено для колишнього російського Державного банку⁶.

Заробітна платня урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади

¹ ЦДАВО України, ф. 2582, оп. 2, спр. 12, арк. 25.

² Там само, ф. 1064, оп. 1, спр. 1, арк. 234.

³ Там само, ф. 2199, оп. 3, спр. 10, арк. 3.

⁴ Там само.

⁵ Там само, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 93-94; Вістник Генерального Секретаріату Української Народної Республіки. – 1917. – № 6. – 21 грудня; Народня воля. – 1917. – 12 грудня.

⁶ ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 21.

службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату (початково ще Генеральним регламентом колегій та “Табелью о рангах” (1722 р.), коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувалися по 14 класах або рангах, а кожен з них поділявся на чини військові, цивільні (статські) та придворні. Табелем було закріплено виокремлення військової служби від цивільної та придворної, запроваджено ієрархію особливого типу всередині кожної з них водночас прирівнюючи відповідні однотипні чини різних галузей управління одне до одного¹. Табель залишався незмінним у своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12)².

Рівень заробітної платні тогочасних державних службовців (урядовців) різних класів та пенсійних розрядів, а також штатну комплектацію урядових підрозділів УНР можна простежити на прикладі, скажімо, Департаменту митних зборів, що розташовувався у Києві по вул. Хрещатик, 8а, а остаточно був сформований лише наприкінці квітня 1918 року³. У департаменті за штатом мало працювати 60 осіб, а саме: директор (IV класу посади, II пенсійний розряд, зарплатня – 10 тис. 800 крб.), віце-директор (V класу посади, I ступінь III пенсійного розряду, зарплатня – 9 тис. крб.), чотири начальники відділів (VI класу посади, II ступінь III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб. кожному), два ревізори (VI класу посади, II ступінь III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб. кожному), вісім діловодів, секретар та архітектор (усі VII класу посади, IV пенсійного розряду, зарплатня – 5 тис. 400 крб. кожному), тринадцять помічників діловодів, архіваріус та два перекладачі (усі VIII класу посади, V пенсійного розряду, зарплатня – 4 тис. 500 крб. кожному), а також канцелярських урядовців: вісім – першого рангу (усі IX класу посади, VII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. 600 крб. кожному), десять – другого рангу (усі X класу посади, VIII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. крб. кожному), вісім – третього рангу (усі XII класу посади, IX пенсійного розряду, зарплатня – 2 тис. 400 крб. кожному)⁴. Загалом утримання штату департаменту мало обійтися державній скарбниці в 283 тис. крб. на місяць, з яких: 267 тис. крб. складала заробітна платня урядовців, 10 тис. крб. – канцелярські і господарські видатки та 6 тис. крб. – платня охоронцям та кур’ерам⁵.

Однак департамент був укомплектований менше ніж на 30%, позаяк, згідно з “списком співробітників Департаменту митних зборів Міністерства фінансів” фактично у ньому працювало лише 28 осіб⁶. Приблизно таке становище було чи не у всіх урядових підрозділах і приклад митного

¹ Медушевский А.Н. Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. – М., 1994. – С. 194-196.

² Твердохлеб А.А., Шевырин В.М. Государственные служащие в России. 1722 – 1995: (Динамика социального статуса): Исторический очерк // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 5: История. – М.: ИНИОН, 1995. – С. 10.

³ ЦДАВО України, ф. 2199. оп. 3, спр. 11, арк. 3-4.

⁴ Там само, арк. 8.

⁵ Там само.

⁶ Там само, арк. 6.

департаменту є показовим щодо кадрових проблем уряду УНР. Крім того, розмір зарплатні державних службовців залежав також і від класифікації місцевості, у якій їм доводилося працювати: до I класу належали міста Київ, Харків та Одеса; до II класу – губерніальні й рівні їм повітові міста; до III класу – решта міст країни¹.

При міністерствах існували й внутрішні ради, які розробляли пропозиції щодо внутрішнього життя своїх урядових інституцій. Так, наприклад, рада при Департаменті митних зборів у квітні 1918 р., аналізуючи систему оплати праці митників у царській Росії, яка дісталася у спадок УНР, зазначала, що складалася вона з основної та додаткової частини, а також із відсоткового додатку на дорожнечу і з особисто наданих деяким урядовцям додаткових грошей замість тих “штрафних” різних назв, які з 1 січня 1913 р. надходили до держскарбниці, з добових для окремих місцевостей привілеїв (надбавок) за обставинами та особисто наданих певним службовцям службовим привілеїв². Усі ці види платні за службу для всіх митних урядовців, а особливо для тих, що займали нижчі посади, вважали члени ради при Департаменті митних зборів, “в загальній своїй складності були сумою настільки невеликою, що як тільки не давали умерти з голоду і то лиш при умові рижних побочних зарібків, котрі добували урядовці в 1917 році завдяки значному скороченню праці у митницях і можливості таким чином мати вільний час”³.

Недоліки, що були присутніми за урядування соціал-демократа В. Винниченка, залишилися й за уряду соціаліста-революціонера В. Голубовича. Внутрішню ситуацію, яка аж ніяк не сприяла державотворчій роботі в урядових міністерствах і неухильно підривала авторитет української влади, яскраво змалював С. Шелухін, який згадував: “З 1917 р. ми мали дуже багато “міністерських кабінетів”, а в них повно “міністрів”, які лише самі себе вважали справжніми міністрами, бо за таких їх ніхто з людей серйозних не вважав. Майже ніхто з них не мав для міністерської роботи ні знання, ні якоїсь підготовки, бо досить було зарозумілості, амбітності й приналежності до партії. На лихо України все треба було заводити наново, все вимагало конструктивності й організаторського уміння. Ділового апарату в цих міністрів ще не було, а підібрати потрібних робітників та організувати його майже ніхто з цих міністрів не вмів, бо шукав лише однопартійців і сам не мав поняття ні про апарат, ні про його функції. Єдиним службовим цензом на посаду міністра вважалася приналежність до партії, переважно до соціалістичної”⁴. У своєму щоденникові В. Вернадський майже повторює за С. Шелухіним: “В [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре

¹ Там само, арк. 26.

² Платня за службу молодшого митного урядовця в Росії на 1917 р. складала від 1 тис. 680 руб. до 2 тис. 200 руб. на рік. 1 листопада 1917 р. більшовицька Рада народних комісарів РСФРР підвищила зарібток молодшого співробітника митної установи до 3 тис. 330 руб. на рік // ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 9.

³ Там само, арк. 13.

⁴ Шелухин С. Україна – назва нашої землі з найдавніших часів. – Дрогобич, 1992. – С. 57-58, 90.

оплачуваного чиновництва – єдина гідність якого – знання укр[аїнської] мо[ви]”¹.

Психологічний портрет вищого державного керівництва України часів Центральної Ради філософськи описав один із провідників вітчизняної соціалістичної думки М. Шаповал, який образно змалював київський політикум того часу наступним чином: “Українство бентежилось, метушилось, не знало, що робити з проблемою “соціальної революції”, проблемою “самостійности”, цукроварнями, фінансами, військом, федерацією і т.д.”²

Перш за все плідній роботі заважала кадрова проблема. Штатне укомплектування підрозділів міністерств так і не набуло оптимального вигляду. Підбір працівників за соціальним походженням та партійною належністю викинув за межі державотворчої роботи досвідчених у таких справах працівників середньої ланки. Не було вжито заходів й до реформування системи праці у департаментах, через відсутність коштів заробітна платня урядових службовців не відповідала потребам часу, а отже, не сприяла притоку фахівців до урядових структур. Непродумана кадрова політика призводила до того, що в органах виконавчої влади не було досвідчених професійно підготовлених державних службовців.

Після відмови від будівництва національної армії та усунення від служби кваліфікованих, але “соціалістично несвідомих”, державних та інших службовців, до шарів незадоволених політикою Центральної Ради потрапив і численний прошарок цивільних і військових службовців. “Техніки, інженери, промисловці, дідичі, управителі культурних маєтків, всі інтелігентські сили, цілий вихований літами апарат новочасної суспільности, що міг би одиноко вирвати край з руїни, загнано в кут”, – справедливо зазначалося на Всеукраїнському з’їзді демократів-хліборобів³. Причину такого становища слід шукати у свідомості тогочасних керівників України, які, як згадував колишній губернiальний комісар Чернігівщини Д. Дорошенко, не могли мислити поза соціал-революційними категоріями, які “змалку виховані були в поняттях, ворожих до державного ладу взагалі”⁴. Він задавався риторичним питанням: “Коли в очах голови українського уряду Винниченка всі урядовці, які б вони не були, ліберальні чи реакційні (в данім разі мова ішла про двох юристів-кадетів), “були найгіршими, найшкодливішими людьми”, до яких він “раз-у-раз почував огиду й ворожість”, то як взагалі такі люди могли ставитись до цього службового апарату на Україні? Та ці люди взагалі не уявляли собі своєї ролі поза трибуною Ц[ентральної] Ради, де вони склали декларації, заяви, спорились, полемізували. Засідаючи в своїх кабінетах, генеральні секретарі приймали весь вільний од високої політики час різних прохачів, які

¹ Щоденник Володимира Вернадського. Полтава, 1918 // Київська старовина. – 1993. – № 4. – С. 29.

² Шаповал М. Минувшина і будучина української визвольної боротьби // Київська старовина. – 1993. – № 5. – С. 44.

³ Вісті Всеукраїнського з’їзду Демократів-Хліборобів. – 1918. – 29 квітня.

⁴ Дорошенко Д. Історія України, 1917–1923. – К.: Темпора, 2002. – Т. I. – С. 107.

вимагали від них “абсолютно неможливого, вимагали такого, якого нігде ніколи в звичайних урядів не вимагається (наприклад, що Генеральний Секретаріат наказав жінці прохача не зраджувати його й покинути своїх коханців”, але не мали, наприклад, часу, щоб вислухати губернйального комісара, який приїхав спеціально у дуже важній і пильній справі. Вони попадали, як самі признавались, в досить трагічне становище, бо не знали, що мали робити і з чого почати. Очевидно уявляли, що доведеться викинути весь старий урядницький апарат до останнього канцеляриста включно (див. міркування Винниченка про те, де взяти “десятки тисяч служачих”...¹), і покладали одну на одну надію на “народ”, мовляв, “народ дасть і утворить усе. Інтелігентні сили самі знайдуться”². У підсумку неспроможність уряду УНР налагодити у Республіці апарат влади та механізм втілення у життя власних рішень сприяла виникненню у державі системної управлінської кризи.

У березні 1918 р. Рада народних міністрів розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної фігури, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР приділяв увагу пошуку внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг вирішити проблему фінансування і в умовах відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких не вистачало. Навесні 1918 р. виявилися перші конкретні спроби реформ способу організації державно-урядової служби, що дісталася УНР у спадок від царату та республіканської Росії. Так, наприклад, у квітні 1918 р. народний міністр фінансів УНР П. Климович запропонував ліквідувати розподіли утримання, “а натомість встановити для всіх служачих основні оклади платні без усякого поділу та удержань на пенсію; пенсійні внески робляться за рахунок прибутків ощадних кас. З осіб, яким по роспису не належить казньонне помешкання, а в дійсности вони все ж будуть жити у таких помешканнях, – повинно щомісяця при видачі платні утримувати $\frac{1}{5}$ частину основної річної платні. Особам же, яким належить казньонне помешкання, але за браком таких помешкань у казньонних або найнятих будинках – ці особи не можуть скористуватись помешканням, їм досить додатково виплачувати щомісяця при видачі платні $\frac{1}{4}$ річної платні”³. Міністр пропонував урядові також зменшити поділ службовців на розряди до двох по будь-якій категорії. Що ж стосувалося поділу посад на класи та пенсійні розряди, то ним пропонувалося залишити їх без змін до часу, поки не буде вироблено нового пенсійного статуту, але при цьому підвищити деякі посади у поділі

¹ Див.: Винниченко В. Відродження нації. – [К.; Відень: Дзвін, 1920]. – К., 1990. – Ч. I. – С. 256.

² Дорошенко Д. Історія України, 1917–1923. – К.: Темпора, 2002. – Т. I. – С. 107.

³ ЦДАВО України, ф. 2199, оп. 3, спр. 11, арк. 20, 23-23 зв.

по класифікації¹. Зазначений вище проект “Роспису посад по Діреції Державних ошадних кас УНР та її місцевих установ” так і не було ухвалено урядом УНР, а згодом, уже за гетьманату П. Скоропадського, його знову було направлено на розгляд Ради міністрів².

То була чи не єдина спроба хоча б часткової реорганізації застарілої структури побудови державних і урядових органів, що дісталася Україні ще з часів царату. Загальний підсумок невдалої спроби хоча б часткового реформування системи комплектування й оплати праці однієї з найважливіших державних установ свідчить про неготовність керівництва УНР здійснити кардинальні перетворення у галузі державного управління і створення фінансової системи на принципово нових адміністративних засадах.

Правове регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади УНР здійснювалося на підставі III та IV Універсалів Центральної Ради та затверджених нею урядових декларацій. Однак ці документи містили багато загальників і чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду. Більше того, до останнього дня існування „першої” УНР Центральною Радою не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акту, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою (Центральною Радою) та вищою виконавчою (Генеральним секретаріатом / Радою народних міністрів) владами. Звісно, це ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади.

Підготовку адміністративної реформи було перервано гетьманським державним переворотом. Не було прийнято закон про уряд УНР, тобто основний документ, який мав визначити його структуру, чітко окреслити компетенцію, регламентувати взаємовідносини із законодавчим органом. Не були затверджені положення про окремі народні міністерства, не закінчено роботу над їх структурою та штатними розкладами, не вирішена проблема фінансування. Але створення й функціонування в УНР системи центральних органів виконавчої влади та перші результати їх діяльності були важливим кроком на шляху утвердження національної державності.

Українізація державних установ.

Одним із перших заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову. Це було досить радикальне рішення, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося лише російською мовою. Вже на одному з перших засідань Центральної Ради 12 березня 1917 р. було ухвалено постанову про те, що „мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська”³.

Для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, які за царату відчували всю тяжкість принизливого ставлення

¹ Там само.

² Там само, арк. 16-20 зв.

³ Вісник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. – 1917. – № 7. – 23 грудня.

до українців, із самого початку характерною рисою була повага до інших націй і народів, що проживали в Україні. „Державу ми розуміємо як вільну спілку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених”, – зазначалось у декларації Ради Товариства українських поступовців „Наша платформа”, що репрезентувала тогочасну українську еліту¹. Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено в резолюції Українського національного з’їзду, стало повне забезпечення прав національних меншин, що живуть в Україні.

З цією метою постановою від 16 липня 1917 р. „Про Статут Генерального секретаріату” при секретареві зі справ національностей було передбачено три посади товаришів секретаря, які відстоювали інтереси найчисленніших національних меншин в Україні, а саме – росіян, євреїв і поляків. Всі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку представляли².

Українська мова почала вживатися в офіційних відносинах і з Тимчасовим урядом у Петрограді. Так, коли 19 травня 1917 р. до Києва прибув військовий міністр О. Керенський для проведення переговорів з Радою, виступ М. Грушевського було виголошено українською мовою³.

У січні 1918 р., коли Генеральний секретаріат перетворився на Раду народних міністрів, було сформовано окремі національні міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Враховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральна Рада проголосила: „*Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами*”⁴.

Перехід на діловодство українською мовою був нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилася „делкатним способом” ще з початків становлення Російської імперії, та наявністю проблем із викладанням української мови у вищих навчальних закладах, зокрема бойкотуванням української мови тогочасним викладацьким корпусом. У зв’язку з цим Генеральний секретаріат у листопаді 1917 р. підготував звернення „До всіх державних і судових установ Української Народної Республіки”. У цьому документі Генеральний секретаріат вимагав приймати документи, підготовлені лише українською мовою, і попереджав, що буде „*слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались*”⁵. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує „*в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією*”⁶.

1 березня 1918 р. виконуючий обов’язки народного міністра фінансових справ М. Ткаченко розіслав начальникам усіх фінансових установ,

¹ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 16, арк. 14 зв.

² Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – № 3. – Квітень.

³ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 13, арк. 109.

⁴ Там само, спр. 1, арк. 10.

⁵ Там само, арк. 12.

⁶ Там само, арк. 43, 143.

Фінансових (Казенних) палат, Державного банку, контор та відділів Держбанку, державних скарбниць, ощадкас та акцізних управлінь Обіжник (№ Ж 1), у якому вказувалося на необхідність замінити у цих установах “всі вивіски, написи, оголошення і т.и., існуючі на російській мові, відповідними з текстом українським, користуючись тимчасово до заготовки нових на мові українській існуючими. Цінні бланки, бланки для справоздань, рахункові книги і т.и., котрі заготовлялись досі Центральними Установами і розсилались по належності, будуть в свій час вироблені на українській мові і надіслані для заміни існуючих”¹. Крім того, Народне міністерство фінансів усім підлеглим установам та службовцям наказувало: “Все діловодство, справоздання і листування повинні вестися українською мовою. А для того всі начальники вище названих закладів повинні негайно ужити заходів до навчання підлягаючих їм урядовців української мови. Тому дозволяється запросити відповідних учителів української мови, а також *придбати* для працівників закладів належні підручники (словники, граматики і т.и.), зробивши сі трати на канцелярські кошти”².

Разом із тим термін “*державна мова*” стосовно української був засвідчений лише в одному законі Центральної Ради – “Про запровадження української мови у банківській та торговій сфері” (опублікований 24 березня 1918 р.). Законом визначалося:

“1. Всякого рода написи, вивіски тощо на торговельно-промислових, банкових та подібних закладах і конторах повинні писатися державною українською мовою, окрім інших мов (коли б такими мовами ті написи були написані); при тім написи українською мовою мають бути на основній часті всього напису, на чільнім місці.

2. Ця постанова має силу і до всякого роду виробів, виготовлених на території Республіки, які мають етикетки, написи.

3. По всіх торговельно-промислових, банкових і т.п. закладах і конторах, які зобов’язані давати публічні справоздання, мовою в діловодстві має бути державна українська.

4. Губерніальні, повітові і міські комісари чи заміняючі їх установи та особи мають видати обов’язкові, на підставі цього закону, постанови, даючи на виконання означеного в § 1 термін від 2 – 3 тижнів, на виконання означеного в § 2, 3 – до 3 місяців, і караючи ламання цих постанов в перший раз пенею в 1 тис. руб., а при неоплатності – арештом до 2 місяців, в 2-му разі – пенею 3 тис. руб. з заміною при неоплатності арештом до 3 місяців”³.

Попри таку ініціативу Народного міністерства фінансів в інших галузях державного та урядового життя українізація носила швидше зовнішній (показовий) характер, процес, що спричинявся здебільшого з ініціативи самих держслужбовців, а не глибинний управлінсько-структурний, не на рівні державної політики тощо, хоча вища влада й прихильно ставилася до такої само українізації її інституцій. Так, наприклад, Обіжником Ради

¹ Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО), ф. 138, оп. 1, спр. 86, арк. 4.

² Там само.

³ Нова Рада. – 1918. – 24 березня.

народних міністрів “Про застосування української мови” (опублікованому 7 березня 1918 р.) губерніяльним і повітовим комісарам пропонувалося “негайно вивісити в рамках на видних місцях по всіх державних і громадських інституціях Третій і Четвертий Універсали Української Центральної Ради”, як і інші усіякі вивіски, оголошення на розпорядження¹.

Вочевидь, саме такий стан речей спонукав відомого правника С. Шелухіна 22 квітня 1918 р. звернутися з листом до Ради народних міністрів УНР з проханням вжити заходи для проведення українізації державних установ. У своєму листі С. Шелухін, зокрема, зазначав: “З утворенням Української держави українська мова через те сама стала мовою державною, і тим всі урядовці повинні знати її і вживати у всіх урядових актах, переписках, зносинах, як і взагалі у всім діловодстві. Сього вимагає українська державність, слугувати якій повинен кожен, хто хоче бути урядовцем, і се логично випливає з факту існування Української Народної Республіки як суверенної держави. Розуміється, обивателі через визнання за всіма громадянами Республіки національних прав меншостей можуть звертатися, коли того схотять, в урядові установи на своїх мовах.

До сього часу через політику примусової русифікації, яка узаконила шовінізм і завела в програму узький націоналізм, всюди панувала великоруська мова, а мову українського народу, який нині уявляє собою державний елемент Української Республіки, було упосліжено й переслідувано, через що багато урядовців, навіть українців, не вважали для себе потрібним знати мову українського народу і не знають її й нині. Але ж повага до національних прав українського народу і інтереси української державності вимагають рішучої боротьби проти наслідків примусової русифікації, а разом і повернення українському народові всього того, в чим його було скривджено й позбавлено прав, себто й того, щоб його мову було якнайшвидше заведено у всіх державних установах його держави. Сього вимагають як логика прав державності, так і повага до народності, яка уявляє собою головний державний елемент і творить свою державність. Сього вимагають й визнання прав національності на своє самовизначення, на власне буття і на свій розвиток. Сього вимагають і загальнолюдські інтереси, бо народності – се органи людськості, а через те сила й розвиток їх слугують силі й розвитку людськості, тоді як нищення якої б не було з них, хоч би, наприклад шляхом русифікації, тим самим чинить шкоду і народності, і людськості. Одначе треба мати на увазі й те, що позбавитися од сього лиха, як і од запущеної хвороби, враз ніяк не можна і на се потрібен певний час. Досвід показав, що освічені великороси, які того хотіли, в 3 місяці так навчилися українській мові, що тепер володіють майже добре як словом, так і на письмі. В Вінницькому суді вже складають українською мовою определлення, доклади та інші папери. В генеральнім і київським апеляційнім судах все ведеться українською мовою, починаючи од засідань, вироків, вирішень і т.д. і кінчаючи канцелярським

¹ Там само. – 7 березня.

діловодством. Хто хоче широко послужити українській державності і виявити свою прихильність до Української Народної Республіки та українського національного відродження, той у сій справі мусить виявити свою самодіяльність, ініціативу й свідомість обов'язків. На протязі 2 – 3 місяців він має досягти в вивченні української мови доволі добрих результатів. Розуміється, у кого немає хисту чи здібностей до вивчення мови або охоти служити Українській державі та бажання працювати на користь українському національному відродженню, той цього не зробить. Але ж таких треба вважати принаймні не потрібними для державної служби на Україні.

Прощу Вас, пане Голово, вжити заходів, щоб в суді послідовно було скасовано всяку русифікацію і щоб урядовці, хто справді хоче служити українській державності, на протязі 2 – 3 місяців надбали б собі потрібне знання української мови, а в діловодство щоб українську мову хоч повагом, але ж на протязі недовгого часу, наприклад, 3 – 4 місяців, було б заведено так, щоб ця мова стала мовою всього діловодства дорученого Вам суду. Бажано, щоб ті, хто знає українську мову, тепер же все писали б і вели б українською мовою. Зносини з міністерством, Генеральним судом, Апеляційним судом та Прокуратурою повинно провадити вже тепер українською мовою. В близькій часі міністерство випустить словник української термінології і зразки бланків для діловодства”¹.

Проте повносяжної українізації урядових установ і роботи державних службовців в УНР так і не відбулося.

*Формування системи місцевих органів
державного управління.*

У березні 1917 р. розпочалася масова ліквідація колишніх місцевих управ. Замість старих волосних управ утворювалися волосні та сільські виконавчі громадські комітети – органи Тимчасового уряду. Наприклад, було сформовано виконавчий громадський волосний комітет у с. Миропіллі Харківської губернії. Тимчасовий уряд прагнув зберегти у волосних виконкомах вплив буржуазії та ліберальних поміщиків. 20 березня він розіслав циркуляр, згідно з яким пропонувалось утворювати волосні виконавчі громадські комітети під керівництвом і наглядом комісарів уряду, а до їх складу залучати “місцевих землевласників і усі інтелігентні сили села”. З волосними та сільськими громадськими комітетами співробітничали також меншовики й есери.

Про характер місцевих органів Тимчасового уряду свідчить соціальний склад *губерніальних і повітових комісарів*. Уже в перші дні Лютневої революції повсталі маси вигнали царських губернаторів, багато з них були заарештовані. Тимчасовий уряд видав 4 березня з цього приводу постанову, згідно з якою губернатори та віце-губернатори усувалися від посади, а їх обов'язки покладалися на голів губернських земських управ – губерніальних комісарів. Обов'язки повітових справників цією ж постановою було покладено на повітових комісарів – голів повітових

¹ ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 2, спр. 5, арк. 31-31 зв.

земських управ. Голів земських управ було обрано до революції на основі антидемократичного царського закону. За своєю соціальною суттю вони були переважно обуржуазними поміщиками. Більшість комісарів належала до октябристів і кадетів. Вони зберігали на місцях старий державний апарат і його діячів, за винятком найбільш скомпрометованих прибічників царизму. Проросійські губернські та повітові комісари вживали всіх заходів, щоб припинити дальший розвиток революції та демократії, не допустити розширення національно-визвольного руху. Про це свідчать, наприклад, численні донесення губернських і повітових комісарів в Україні Тимчасовому уряду, міністерству внутрішніх справ та іншим органам центральної влади.

Процес формування системи місцевих органів державного управління в Україні за доби Центральної Ради поділено на три етапи, які безпосередньо пов'язані з перебігом набуття Україною державності. Впродовж першого (автономістського) періоду (15 червня – 7 листопада 1917 р.) Центральна Рада та Генеральний секретаріат накреслили загальні принципи своєї політики щодо цих органів, обравши еволюційний шлях реорганізації системи місцевих органів державного управління. В І Універсалі з цього приводу зазначалося так: “Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земська, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталась у руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам провести широку, дуже організацію та освідмлення народу, й тоді перевибрати адміністрацію”¹. Отже, пріоритетна роль відводилась органам місцевого самоврядування як втіленню ідеї дійсного народовладдя, яким необхідно було делегувати владу на місцях. Інші установи передбачалося реформувати через демократизацію й українізацію та підпорядкувати їх Генеральному секретаріатові. Її загальні принципи вперше окреслив ще до утворення УНР М. Грушевський, який розробив таку схему: “Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки з вибору народнього!”

Між тим реально міста, містечка і села України були залишені сам на сам як із своїми соціально-економічними проблемами, так і в питанні організації влади. Ось як змальовує владне становище в провінції влітку 1917 р. тогочасний мешканець Катеринослава З. Арбатов: “Про провінцію ніхто не турбувався. Всі ці маленькі повітові Олександрівськи, Павлогради та Бахнути жили своїм окремим життям; яось по своєму перероблювали життєві форми на новий революційний лад; забуті центром, полишені авторитетною і певною владою повіти швидко котилися до найстрашнішої анархії. Усілякий повіт, кожна волость створювали для себе окремі їм вигідні закони”².

¹ Там само, ф. 1115, оп. 1, спр. 4, арк. 9 зв.

² *Арбатовъ З.Ю.* Катеринославъ 1917–22 гг. // Архив русской революции. – М.: Терра; Политиздат, 1991. – Т. 12. – С. 84.

Наприкінці липня 1917 р. губерніяльні комісари України, перед від'їздом до Петербурга на Всеросійський з'їзд губерніяльних комісарів, зібралися на свій з'їзд у Києві для обміркування справи “про реформу місцевого самоврядування і про відносини між органом цього самоврядування – Генеральним Секретаріатом – та місцевими комісарами”¹. Учасники з'їзду прийняли постанову, у якій зазначили, що:

“а) Губерніяльні комісари у всіх питаннях щодо керування губернією підлягають Генеральному Секретаріатові, який має в межах України всю повноту влади на основі згоди Центральної Української Ради з Тимчасовим Правительством;

б) Губерніяльні комісари, опираючись на місцеві організації революційної демократії, в інтересах затвердження і поширення революційних придбань, мають всю повноту революційної влади в межах губернії;

в) Губерніяльні комісари зносяться лише з Генеральним Секретаріатом, а повітові комісари лише з губерніяльним комісаром”².

Попри таку резолюцію, губерніяльні комісари на теренах України все ще були дезорганізовані, чому немалою мірою сприяла й прихована антипатія до діяльності Центральної Ради з боку Тимчасового уряду. Так, наприклад, у телеграмі управляючого Міністерством внутрішніх справ Тимчасового уряду комісарам було наказано проводити рішучу боротьбу проти всілякої анархії та контрреволюції, але при цьому також наголошувалося, що губерніяльний комісар “являючись перш усього представником влади Центрального [Петроградського] Уряду і повинен додержуватись вказівок Тимчасового Уряду і провадити його політику, не допускаючи ніяких збочень од неї на користь яких би то не було місцевих, або партійних впливів”³. Таке трактування позицій губерніяльних комісарів, зрозуміло, викликало занепокоєння як у Центральній Раді, так і в її виконавчому органі. У зв'язку з цим 29 серпня 1917 р. генеральний секретар внутрішніх справ В. Винниченко надіслав до всіх губерніяльних і повітових комісарів України обіжник, у якому намагався нівелювати негативні наслідки подібних телеграм російського уряду щодо української влади, зазначаючи: “Не відступаючи в цілому від вивчення розпоряджень Управляючого Міністерством справ внутрішніх, Комісари України, як Губернські так і Повітові, мають прийняти до відома, що слова про місцеві впливи треба приймати в вузькому, чисто місцево-провінціальному розумінню. Щож торкається впливу і законних розпоряджень Генерального Секретаріату Центральної Ради, то вони обов'язкові для всіх Комісарів України, як інституції, признаної Тимчасовим Урядом вищим краєвим органом, який працює в контакті з Тимчасовим Урядом”⁴.

¹ Нова Рада. – 1917. – 29 липня.

² Там само.

³ ЦДАВО України, ф. 1327, оп. 1, спр. 59, арк. 5.

⁴ Там само.

Лише 1 листопада в усі губернії України, місцеві Ради, армійські комітети було розіслано телеграми голови Генерального секретаріату В. Винниченка про перехід усієї влади до Центральної Ради із зобов'язанням їх виконувати накази тільки Генерального секретаріату. Фактично ж створення системи українських органів місцевої влади розпочалося під час другого (федералістського) етапу після проголошення УНР (7 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.). Партії урядової коаліції розглядали період після падіння Тимчасового уряду як продовження буржуазно-демократичної революції, а їх програми не передбачали зламу старого адміністративного апарату на цьому етапі. Тому уряд УНР вважав можливим пристосувати до нових умов місцеві органи, які діяли в Росії після Лютневої революції. Генеральні секретарства, місцеві органи яких мали здійснювати виконавчу владу або реалізовувати економічну політику уряду в регіонах, пішли шляхом підпорядкування собі відповідних установ. У III Універсалі також йшлося про проблеми місцевого самоврядування: “Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях”¹. Універсал зобов'язав “правительство додати до помочі місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, вибраних з місцевих людей”², тобто з'явилася, точніше – легалізувалася ще одна ланка, оскільки Ради не припиняли своєї діяльності. Справді, їх не можна було ігнорувати, і IV Універсал визнав цей факт, але конкретно “не вписав” їх в існуючу структуру місцевих органів. Генеральне секретарство внутрішніх справ на місцях репрезентували губернські та повітові комісари, місцеве самоврядування – земства та міські думи. Продовжували працювати інші установи, створені ще за часів царату та Тимчасового уряду.

Основний тягар на селі ліг на земельні комітети, утворені Тимчасовим урядом. Центральна Рада визнала їх існування законним. У своїй діяльності протягом 1917–1918 рр. вони керувались Універсалами, Тимчасовим земельним законом Центральної Ради, відповідними рішеннями Генерального секретаріату і Генерального секретарства земельних справ, а також циркулярами губернських, повітових земельних управ та постановами з'їздів земельних комітетів і рад селянських депутатів. З іншого боку, земельні комітети втручались у муніципальне землеволодіння і землекористування. Цим вони значною мірою обмежували муніципальну фінансово-господарську активність.

Уряд УНР покладав великі надії на демократичні принципи побудови органів місцевого самоврядування, земельних і продовольчих комітетів, розглядаючи їх як готовий апарат для реалізації власної політики на місцях. Але органи місцевого самоврядування не стали реальною підтримкою уряду через переважання в їх складі представників російських політичних

¹ Там само, ф. 1115, оп. 1, спр. 4, арк. 9; Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. – 1917. – 23 листопада.

² Там само.

партій, вороже налаштованих до української державності. Демократизація стосовно місцевої адміністрації мала реалізуватися через залучення до співпраці представників громадсько-політичних організацій. Однак загострення політичного протистояння, низка невирішених проблем (кадрове забезпечення посад керівників комісаріатів, фінансування тощо) перекреслило ці наміри.

Нормальному формуванню місцевої адміністрації й самоврядуванню заважала, наприклад, невизначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади. Поряд із органами місцевого самоврядування, більшість з яких перейшла в спадщину ще від Російської держави, діяли губернські і повітові комісари Центральної Ради та згадані у III Універсалі “органи революційної демократії”. Всі вони функціонували за власним розсудом без механізму взаємодії й точного розмежування “сфер впливу”. Навпаки – деякі найважливіші питання взагалі вилучалися з їх компетенції, що в свою чергу призводило до утворення нових органів.

Крім того, органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали ані коштів, ані належних законних механізмів, ані силових можливостей для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя. Все це ускладнювалося відсутністю належної правової бази, адже законодавство у цій сфері обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларативними нормами, що містилися в універсалах Центральної Ради і деклараціях її Генерального секретаріату. Правовий статус комісарів Центральної Ради фактично визначався положенням, прийнятим ще Тимчасовим урядом для своїх представників. Місцева державна адміністрація в УНР в особі губернських та повітових комісарів працювала неефективно і не могла реально впливати на ситуацію у регіонах. Діяльність офіційних органів місцевого державного управління ускладнювалася паралельним функціонуванням недержавних структур, які претендували на виконання владних функцій: селянських спілок, революційних комітетів, комітетів порятунку революції тощо. Важливим чинником політичної боротьби в Україні були й міські Думи. Суперечливість їх позиції полягала у тому, що вони орієнтувалися водночас на російські законоположення і, визнаючи Центральну Раду, чекали змін щодо розвитку національної системи місцевого самоврядування. У колі міських діячів не залишилося поза увагою жодне з питань, що стосувалося майбутнього України. Водночас Центральна Рада, обмежуючись створенням теоретичної моделі територіального конституціонування України, не впровадила жодного з актів, які б зміцнили систему міського самоврядування. Щоправда в Україні розроблявся закон про утворення нових органів влади на місцях, однак робота над цим проектом лише починалася та так і не була закінчена¹.

Ситуацію ускладнювала й апатія київської влади до проблем місцевої влади. “Ніхто з ген[еральних] секретарів не показувався пози Києвом, хоч

¹ Лебедева І.М. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.): Автореф. дис. ... канд. іст. наук / Запорізький державний університет. – Запоріжжя, 2003.

про це й робилися ухвали Ген[ерального] Секретаріату. На провінцію не висилалося ні наказів, ні інструкцій, ані інформацій, а тільки самі відозви. З Києва не можна було добитись навіть відповіді на свої запитання; навіть особистого побачення в негайній справі у голови Секретаріату, приїхавши до Києва, губерніяльним комісарам нелегко було добитись”¹.

Типову картину анархії, безсилля місцевої влади та бездіяльності влади центральної, як і поглинення у політичних процесах на місцях революційної демократії примітивістською демагогічно-авантюрною агітацією та загальним нігілізмом, подає повідомлення Подільського губерніяльного комісара А. Самошенка від 15 жовтня 1917 р. з Кам’янець-Подільського. Змальовуючи загальний безлад і безнадію у губернії, він вказує і на самоуправство окремих згуртованих елементів, які вміло маніпулювали ситуацією: “В зв’язку з подіями, що розігралися, ще різкіше означилося падіння та безсилля влади – нема на кого спертися. Нема кому вірити, нема на що сподіватися. Йде смерч і, очевидно, не буде втримання йому, поки не пронесеться – очевидно, що не зламає він лише того, хто не патрапить випадково в його полосу. Регулювання життя є неможливим, позаяк життя йде без плану. Найнеочікуваніші події змінюють одні одні й зазочують програми має менше значення, ніж гасло моменту – а це призводить до зростання недовір’я всередині партій та їх слабкості. Березневий ес-ер та ес-дек поряд з серпневим більшовиком стали синонімом назви авантюризму. Про вибори в міста, земства та установчі збори кажуть, киваючи головою. Самі вибори тривають не завжди закономірно, а почасти супроводжуються вимогами порушення термінів, включення до списків без права бути виключеними, де не де юрбами арештовуються обранці та керівники комісій, все це без щонайменшої законності. Суду немає, він і нездійснений, тому що виконання вироку річ для влади недоступна. Проте царює самосуд...”²

Так у провінції створився вакуум влади. Цей владний вакуум мали б заповнити структури Центральної Ради та її уряду, проте цього не відбулося. У цьому контексті показовими є спостереження за провідниками українського державотворення у 1917 р. генерала М. Омеляновича-Павленка, який вбачав у них романтиків, що “надто велику увагу надавали другорядним історично-театральним атрибутам та букві “с” (соціаліст)”³.

¹ Дорошенко Д. Історія України, 1917 – 1923. – К.: Темпора, 2002. – Т. I. – С. 115.

² Український національно-визвольний рух. Березень–листопад 1917 року: Документи і матеріали. – К.: Вид-во імені Олени Теліги, 2003. – С. 858-859.

³ Омелянович-Павленко М. Спогади командарма (1917–1920). – К.: Темпора, 2007. – С. 75.

Крім того, уряд УНР не зміг налагодити тісну взаємодію між місцевою адміністрацією та самоврядуванням, завершити створення державних правоохоронних структур. Внаслідок цього у деяких регіонах фактично існувало кілька претендентів на владу.

Тогочасний чернігівський губерніяльний комісар Д. Дорошенко згадував з цього приводу: “Практична робота у Києві налагоджувалась дуже мляво, хто зна чому. Казали, що петербурзьке правительство саботує, не відпускає коштів, не хоче зноситись з Секретаріатом. Але я думаю, що винні були самі наші люди: якби вони виявили стільки енергії в фактичному опануванні владою на місці, скільки вони її виявили в боротьбі з центральним урядом за формальні межі автономії, то досягти б мети було дуже легко. Перш за все уряди губерніяльних комісарів скрізь були обсажені своїми людьми: в Полтаві сидів Андрій Лівичський, у Києві О. Саліковський, на Волині Андрій Вязлов, на Поділлі Микола Стаховський, у Чернігові я [Д. Дорошенко]. Але київський уряд не робив ніяких заходів, щоб зв’язати себе з провінцією або хоч зноситись регулярно з нею. Можу сказати з власного досвіду: в той час як з Петербурга мене щодня закидали десятками телеграм, навіть про дрібниці, від київського уряду не тільки нічого не присилалося, але не можна було добитись навіть відповіді на свої телеграми, і то в дуже важливих справах. Чи вони там були зайняті політикою в Центральній Раді, чи просто ніяк не могли налагодити біжучої праці, тільки самі не дбали, щоб поширити свій вплив і свою владу на провінцію”¹.

Третій (самостійницький) етап (11 січня – 29 квітня 1918 р.) характеризується тим, що Рада народних міністрів відмовилася від залучення до місцевого управління громадсько-політичних організацій і проголосила політику “твердої влади”. Уряд відмовився делегувати владу в регіонах представницьким органам і зробив своєю опорою на місцях установи, підпорядковані безпосередньо міністерствам.

Проблему органів міського самоврядування зачіпав ще один законодавчий акт УНР. 18 січня 1918 р. Центральна Рада, нарешті, ухвалила довгоочікуваний земельний закон (Тимчасовий Земельний закон УНР), у якому робилася спроба якимось чином урегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях. “Верхове поряdkування всіма землями з їх водами, надземними і підземними багатствами, – зазначалось у ст. 4 закону, – належить до скликання Українських Установчих зборів Українській Центральній Раді. Поряdkування в межах цього закону належить: землями міського користування... – органам міського самоврядування; іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губерньським земельним комітетам в межах їх компетенції”². Проте ця спроба теж не одержала свого завершення.

Після укладання Берестейського договору з Центральними державами і

¹ *Дорошенко Д.* Мої спомини про недавнє минуле (1914 – 1920). – К.: Темпора, 2007. – С. 178.

² ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 185-185 зв.

початку наступу союзницьких німецьких та австро-угорських військ проти більшовиків вглиб України, владою УНР було зроблено спроби відновити владу у провінції. Для цього при головнокомандуючому німецькими силами в Україні було створено посаду головного комісара уряду УНР (її посів О. Коморний¹), який мав не лише представляти інтереси Республіки, а й повернути до праці на місцях усі легальні установи та опікуватися відновленням спокійного життя у повітах. Для вирішення цих завдань 15 лютого 1918 р. головний комісар уряду отримав надзвичайні повноваження. Він, зокрема, мав право: “а) направляти працю органів місцевого самоврядування і державних установ; б) зміняти урядовців і призначати інших тимчасових; в) давати інструкції і накази всім урядам згідно з законами Української Народньої Республіки, наказами уряду і вимогами військових обставин; г) побільшувати штати державних і громадських установ і утворювати тимчасові органи урядування; д) давати розпорядження в справі демобілізації військових частин, організації земського і городського союзу, Червоного Хреста і інших установ, які обслуговували армію; е) видавати обов’язкові постанови; [є] карати провинних штрафом до 3000 крб., тюрмою до 6 місяців або висилати за межу Української Народньої Республіки; ж) всі розпорядження негайно докладати Раді міністрів”². Всі розпорядження і призначення, зроблені головним комісаром, були чинними до часу їх зміни або скасування розпорядженнями відповідних міністерств.

Фактично то були необмежені (майже диктаторські) повноваження однієї особи, які не лише не були затверджені Центральною (або Малою) Радою, а й перевищували урядові компетенції та входили у суперечності з уже діючим законодавством. Крім того, одна особа аж ніяк не була спроможна здійснити роботу, яку не вдалося виконати всьому урядові взагалі й Міністерству внутрішніх справ зокрема. Отже, окрім можливих зловживань владою та конфліктів з органами місцевого самоврядування й місцевими комісарами, цей почин уряду УНР був приречений, за винятком окремих дрібних локальних випадків, на фіаско.

Того ж таки 15 лютого 1918 р. Рада народних міністрів видала наказ “Про утворення губерніяльної і повітової влади”, який був опублікований у пресі 2 березня. Згідно з ним у провінції “для підтримування ладу[,] для успішної боротьби з анархією взагалі і для охорони майна військово демобілізуємих частин, зокрема в тих місцевостях УНР, що оголошуються на стані військовому або обложному, тимчасово утворюється особна влада губерніяльних комендантів і залежних від них повітових комендантів”³. Губерніяльні коменданти підлягали безпосередньо військовому міністрові УНР і мав виконувати його розпорядження. Призначалися вони (як і повітові коменданти) наказом по Військовому міністерству. Влада губерніяльного та повітового комендантів існувала і функціонувала паралельно з владою відповідних комісарів. Обов’язком головного

¹ Там само, ф. 1063, оп. 1, спр. 7, арк. 6.

² Там само, арк. 7.

³ Народня воля. – 1918. – 2 березня.

губерніального коменданта було “допомагати губерніяльному комісарові в тім разі, коли він звернеться за такою допомогою, не чекаючи кожного разу вказівок військового міністра”, зокрема, зазначалося в наказі, губерніяльні та повітові коменданти “в наглих випадках, котрі, загрожуючи громадському спокою вимагають негайних мір, мають право робити тимчасові розпорядження і в сфері горожанській, повідомляючи про це горожанську владу, причому розпорядження комендата мають силу до відповідних розпоряджень влади горожанської”¹.

Під виняткову владу губерніяльних та повітових комендантів підпадали як військові частини (які ще не були демобілізовані), так і наймані за окрему платню воєнізовані (“добровольні”) загони (практично загони місцевих отаманів, що винаймалися за готівку “для підтримування ладу”). Комендентам дозволялося також формувати нові збройні частини, як і переформовувати вже існуючі (згідно з духом статуту Осібної армії УНР), з умовою, що чисельність кожної окремої такої частини у повітах не перевищуватиме 100 чоловік. Не підпорядковувалися губерніяльному комендантові т.зв. народна залізнична міліція, а також війська, що виконували оперативні завдання проти зовнішніх ворогів УНР. Разом із тим зазначені війська дозволялося в надзвичайних випадках і за згодою їхніх старшин використовувати (під командуванням цих військ) для боротьби з анархією. У надзвичайних випадках губерніяльний комендант (за згодою з губерніяльним комісаром) мав також право створювати військовий революційний суд для розгляду важливих лихих вчинків як: грабіж, вбивство, підпал, насильство та розбишацтво.

У виключно військових справах губерніяльний комендант був незалежним від губерніяльного комісара, так само як і повітові коменданти, влада яких мала існувати і функціонувати “поруч з повітовою громадянською владою”². За повітовими комендантами (до вироблення нового статуту та обліку особистого військового складу) тимчасово залишалися обов’язки колишніх військових начальників. Непорозуміння між компетенціями головного губерніяльного коменданта та губерніяльного комісара остаточно мали розв’язуватися відповідними міністерствами, а подібні непорозуміння між повітовими комендатами і комісаром – губерніяльним комендантом по узгодженні з комісаром губернії. Здійснювати свої функції губерніяльним комендентам наказувалося на підставі існуючого законодавства, “обов’язково рахуючись з духом сучасного менту і згідно вимагань ладу та добробуту вільного українського народу”³.

У березні 1918 р. губерніяльні комісари, які після повернення Центральної Ради та її уряду до Києва, знову були відряджені до губерніяльних центрів, мали оголосити про скасування законів, постанов та розпоряджень більшовицької влади й відновити на місцях українську адміністрацію. Так, наприклад, виконуючий обов’язки Чернігівського

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само.

губерніального комісара І. Шраг 7 березня 1918 р. своїм Обіжником (№ 372) повідомляв усім урядовим та громадським установам Чернігівської губернії, що “всі декрети та розпорядження Петроградського Уряду Народних Комісарів, а також всіх його Представників недійсні і виконанню не підлягають. Всі установи зобов’язані керуватися лише розпорядженнями Уряду Української Народньої Республіки”¹. Втім реального поширення влади республіканських комісарів на теренах губерній так і не відбулося аж до падіння Центральної Ради.

Показовою у цьому плані є доповідь Раді народних міністрів губерніального комісара Холмщини і Підляшшя О. Скорописа-Йолтуховського від 13 квітня 1918 р. Він, зокрема, змалював типове для березня – квітня 1918 р. становище української місцевої губерніальної влади та її взаємини з командуванням союзницьких військ. Так, О. Скоропис-Йолтуховський зазначав: “Номинальна влада [губерніального] комісара поширюється тільки на Холмщину і Підляшшя, а окуповані частини Волині – Ковельський і Володимирський повіти залишаються цілком без українського заступництва. Вся окупована часть української території поділена на сфери впливу германської і австрійської влади. З боку германської влади Комісаріат Холмщини і Підляшшя дістав признання, але поки що тільки формальне, бо жодних адміністративних функцій йому ще не передано. Нема місцевого самоврядування, тому нема тих органів, на котрі Комісаріат міг би опертися. В частині германської окупації зараз може іти лише підготовча робота до перейняття адміністративної влади, головним чином в сфері церкви, школи, повороту біженців. Австрійська влада ще не признала Комісаріату, з одного боку через те, що не ратифікований ще мир, з другого – не вияшені остаточно кордони Української держави. Весь край зруйнований, руїна, особливо в австрійській частині, іде далі; ліс зрубують і вивозять; в селах лишилося по 5 – 7 коней (то найбільше); на Комісаріаті лежить велика моральна відповідальність, але нема жодної реальної можливості захистити інтереси населення”². Пригнічений своєю безпорадністю і водночас неспроможністю уряду УНР вплинути на ситуацію О. Скоропис-Йолтуховський навіть поставив перед урядовцями питання, чи в таких складних умовах взагалі потрібне існування холмського комісаріату, особливо, коли решта окупованої частини (Волинь) лишається поза впливом Комісаріату. Коли ж уряд ухвалив не лише зберегти існування Комісаріату Холмщини і Підляшшя, а й підпорядкувати йому ще й Полісся і Західну Волинь (у межах окупації), губерніальний комісар змушений був просити в уряді дозволу (і отримав його) відступати у своїй діяльності від тих законів і постанов, які видаються Центральною Радою та Радою народних міністрів, оскільки втілення їх у життя часто зустрічає перешкоду з боку окупаційних властей³.

¹ ВДАЧОН, ф. 344, оп. 1, спр. 198, арк. 20.

² ЦДАВО України, ф. 1063, оп. 2, спр. 3, арк. 8-10.

³ Там само.

Не кращим було становище і на Наддніпрянщині. Так, Бозенський повітовий комісар 10 квітня 1918 р. повідомляв Чернігівському губернському комісарові, що “наслідком панування большевиків лишивсь доволі поспованій механізм рїжних інституцій і виробилась, так би мовити, звичка автономного, незалежного життя”, додаючи, що йому “приходиться нагадувати про існування влади навіть [державним] інституціям”¹. Зазначаючи на велику кількість зброї (включно з кулеметами) серед населення та вибуховість ситуації, повітовий комісар вказує на типові для всієї тогочасної України проблеми та потреби місцевої влади: міліція діє сама по собі, а комісар сам по собі, і їхні владні інтереси часто суперечать між собою, а отже, представник цивільної повітової влади пропонує виправити цей дуалізм і “як найкраще вчинити передачу міліції у розпорядження комісара”; відсутність поштового сполучення спричиняє “одну з найбільших перешкод в праці”, тому що ширяться провокаційні чутки, а село, що “лишилось без большевицької агітаційної літератури, котрою було заповнене раніш, але не має і української, бо вона дуже трудно туди доходить”; й, нарешті, проблема відсутності грошей у місцевої влади, у зв’язку з чим повітовий комісар робить невтішний висновок, що “позаяк Комісаріят існує без всяких коштів і продовження такого становища може припинити працю”².

На початку березня Центральна Рада затвердила новий адміністративно-територіальний поділ України, поділивши її на тридцять земель. Отже, організація місцевої влади мала відповідати новим умовам, але Центральна Рада не встигла це здійснити. У межах адміністративної реформи, яку уряд готував навесні 1918 р., розпочалося скасування продовольчих комітетів, планувалася реорганізація земельних комітетів. Але реалізувати її Рада народних міністрів теж не встигла. Майже всі установи працювали за старими штатними розкладами або взагалі без них, і це унеможлилювало складання кошторисів утримання установ. Фінансово-економічна криза заважала їх належному фінансуванню. Партійний підхід при пошуках кандидатів на державні посади заважав уряду ефективно використовувати потенціал досвідчених фахівців-урядовців.

Врешті-решт, за часів Центральної Ради урядові так і не вдалося створити дієву систему органів місцевої влади та галузевого управління, що призвело до втрати політичного й економічного контролю над провінцією, без якого система державного управління виявилася малоєфективною. Слабкість однієї з основних структурних ланок виконавчої вертикалі – системи місцевих органів – була однією з причин падіння Центральної Ради.

Конституція УНР

(Статут про державний устрій, права і вільності УНР).

На межі 1917–1918 рр. українсько-більшовицька війна завадила Центральній Раді ухвалити Проект Конституції УНР, який було розроблено

¹ ДАЧО, ф. 127, оп. 254 а, спр. 80, арк. 225.

² Там само.

10 грудня 1917 р.¹, проте 29 квітня 1918 р. вона таки прийняла Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), який був майже ідентичний проекту від 10 грудня 1917 р.

Розроблявся він із 20 червня 1917 р. спеціально створеною Комісією Центральної Ради (голова М. Левитський, секретар М. Шраг), кількість якої вже у липні досягла 100 осіб (71 українець, 11 росіян, 8 євреїв, 2 німці, 2 поляки, по одному білорусу, татарину, молдаванину, чеху, болгарину, греку)². Комісія протягом листопада підготувала і в середині грудня 1917 р. опублікувала “Проект Конституції Української Народної Республіки”. Згідно зі змістом цього документа Україна мала стати автономною частиною Федеративної Республіки Російської і реалізовувати суверенітет українського народу разом із іншими народностями, які мешкають на її території, через Українські всенародні збори, за винятком певних прав, що добровільно передавалися центральним органам федерації. Серед них: іноземні відносини, питання війни і миру, встановлення одиниць мір, ваги і монети, митне законодавство, унормування правил зв’язку і транспорту, охорона торгівлі і мореплавства за кордоном, загальні засади громадянства, цивільного, кримінального і процесуального законодавства, санітарних і карантинних правил, охорона авторської власності і патентів, нагляд за додержанням прав національних меншин.

Майже весь основний варіант Проекту Конституції 1917 р. (зокрема, УНР вже не передбачалася як федеративна частина Росії, а визначалася самостійною державою) увійшов до основоположних засад Конституції УНР 1918 р. (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Цей варіант дороблявся у край знервованій обстановці, коли Центральна Рада доживала останні дні, а ухвалений він був формально, поспіхом за доповіддю заступника голови УЦР А. Степаненка мізерною кількістю членів Малої Ради 29 квітня 1918 р. У Конституції можна побачити положення, які визначають статус, повноваження та права членів Кабінету міністрів (на чому ми зупинимося нижче). Водночас у §§ IV (Органи власті Української Республіки) та V (Всенародні збори Української Республіки) можна розгледіти, що вищою законодавчою та представницькою владою в УНР мали б бути Всенародні збори, а їх голова визначався Головою УНР, який обирався Зборами і мав виконувати всі чинності, пов’язані з представництвом Республіки. Крім того, Голова Всенародних зборів мав розписувати терміни переобрання Всенародних зборів, скликати та проводити їх. Його урядування мало тривати весь час, поки не будуть скликані нові Збори, після чого обирався новий Голова. Вочевидь, при Голові Всенародних зборів мав би бути секретаріат та штат державних службовців, які забезпечували б не лише нормальні умови роботи парламенту, а й зв’язок із виконавчим органом та інші належні таким інституціям функції. У проекті Конституції, природно, про таку службу не зазначалося, проте у ньому згадувалося, що на допомогу виконання своєї

¹ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 118-123 зв.

² *Мироненко О.М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної ради. – К., 1995. – С. 119-131.

обов'язків Голові Всенародних зборів обиралися для нього товариші, один із яких ставав його заступником на випадок важкої хвороби або смерті до часу виборів нового Голови¹.

Правова невизначеність зберігалася до останнього дня існування Центральної Ради, коли, нарешті, Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), прийнята 29 квітня 1918 р., не звела все до спільного знаменника. У ній, зокрема, говорилося: “Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації”². Крім цієї загальної норми, до Конституції увійшло ще дві статті, які визначали відносини суб'єктів самоврядування з державною адміністрацією. Так, в Основному законі УНР було зазначено, що “справи місцеві порядкують виборні рада і управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть”³. Уряд же цілком і міністри зокрема, мали лише контролювати та координувати їх діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, що тим радам і управам належні, а розв'язання усіляких суперечок покладалося на Генеральний Суд УНР. Водночас як вірно підмітив І. Лисяк-Рудницький, Конституція “цілком не дбала про розмежування компетенцій між органами самоврядування та центральною владою”⁴.

На особливу увагу міг би заслуговувати проект Основного Державного Закону Української Народної Республіки, підготовлений Правительственною комісією по виробленню Конституції Української держави, 129-й артикул якого передбачав, що “Закон для державних службовців /служба прагматика/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступування і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію”, проте у прийнятій 29 квітня 1918 р. Конституції УНР жодної згадки про державну службу не було.

П'ятий розділ Конституції присвячувався Раді народних міністрів, де § 22 визначав, що в УНР “вища власть виконавча належить Кабінетові міністрів Української Республіки”, а отже, однією з трьох гілок влади поряд із Всенародними зборами та Генеральним судом УНР. Конституція достатньо чітко визначала порядок формування, повноваження та компетенцію уряду. Зокрема, у її VI розділі йшлося безпосередньо “Про Кабінет міністрів Української Республіки”. Його статус, обов'язки та повноваження визначали 10 пунктів (пп. 46 – 55), у яких зазначалося:

“46. Яко вища виконавча власть Української Народної Республіки (§ 22) Рада Народних Міністрів її порядкує всіма справами, які зістаються поза

¹ Конституція Української Народної Республіки (Неофіційно). – К., 1918; Див. також: Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917–1920 рр. – Прага, 1921. – Ч. 2. – С. 174-180; Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр. – Ужгород, 1932. – Т. 2. – С. 56-57.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Лисяк-Рудницький І. Історичні есе. – К.: Основи, 2004. – Т. 2. – С. 48.

межами діяльності установ місцевої самоуправи (§ 24), або дотикають цілої Української Народної Республіки, координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх, та приходить їм в поміч, коли вони до його звертаються.

47. Рада Народних Міністрів дістає свою повновласть від Всенародних зборів і тільки перед ними відповідає.

48. Формує Раду Народних Міністрів Голова Всенародних зборів за порозумінням з Радою старшин Зборів, і потім Рада Народних Міністрів подається на затвердження Всенародним зборам.

49. Тим самим способом робиться частинне доповнення Ради Народних Міністрів.

50. Число членів Кабінету і спеціалізацію їх портфельів установлюють Всенародні збори.

51. Кожен депутат Всенародних зборів має право ставити запитання Кабінетові в цілому чи поодиноким його членам, заголошуючи запитання через Президію Всенародних зборів.

52. Фракції Всенародних зборів і депутати, в числі не менш 15, можуть ставити Раді Народних Міністрів чи поодиноким її членам жадання вияснень, порядком § 57. Коли Всенародні збори більшістю голосів підтримають таке жадання, міністри не пізніш семи день мають на ці жадання дати пояснення у Всенародних зборах Української Народної Республіки – самі чи через своїх представників.

53. Член Ради Народних Міністрів, котрому більшість Всенародних зборів Української Народної Республіки висловить недовір'я, складає свою повновласть, через 24 години після цього Всенародні збори можуть приступити до заміщення його способом, вказаним в § 40. Те саме розуміється про цілу Раду Народних Міністрів, коли їй буде висловлено недовір'я в цілості.

54. Постановою 2/3 Всенародних зборів члени Ради Народних Міністрів можуть бути віддані під слідство й суд за свою діяльність.

55. Члени Кабінету мають право брати участь в дебатах Всенародних зборів з голосом дорадчим. Члени Всенародних зборів під час свого перебування в складі Ради Народних Міністрів теж мають тільки дорадчий голос¹.

Отже, парламент (Всенародні збори) отримував практично необмежені повноваження. Так, наприклад, уряд і суд були повністю залежні від представницького органу; уряд не мав можливості розпустити парламент і призначити нові вибори, тоді як Всенародні збори мали право оголошувати вотум недовір'я не тільки урядові загалом, а й окремим міністрам. Отже, як вірно зауважує І. Лисяк-Рудницький, “знищувалася всяка внутрішня солідарність уряду, а поодинокі міністри прямо підпорядковувалися наказам партійних фракцій у парламенті. Разом з цим конституція

¹ Конституція Української Народної Республіки (Неофіційно). – К., 1918; Див. також: Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917–1920 рр. – Прага, 1921. – Ч. 2. – С. 174-180; Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр. – Ужгород, 1932. – Т. 2. – С. 56-57.

установляла т.зв. пропорційну систему представництва в парламентських виборах¹ – систему, яка у практиці сприяє партійному роздвібненню й через це робить законодавче тіло мало працездатним”². Конституцією не передбачалося посади голови держави (президента) і навіть голови уряду (прем’єр-міністра), а представницькі функції мав виконувати голова Всенародних зборів, що таїло загрозу розбалансованості влади в УНР, постійних дебатів та відсутності консолідуючої сили, а отже, і державного курсу. Однак організувати уряд відповідно до Конституції не вдалося. День прийняття Основного Закону став останнім днем діяльності Центральної Ради, а отже, їй не судилося бути реалізованою. Проте, як зазначає І. Лисяк-Рудницький, той факт, що через падіння УНР Конституцію так і не було втілено в життя, “до певної міри, було щастям, бо нема сумніву, що конституція 29 квітня не мала шансів витримати пробу життя; таким чином її творці врятувалися від компрометації”, оскільки “з погляду “конституційної архітектоніки” документ... був твором непродуманим, незугарним і дилетантським”, а “його автори були, очевидно, людьми малої практичної та теоретичної підготовки у питаннях державного будівництва – природний результат умов, що в них розвивалося революційне українство”³.

Отже, цілком слушною є думка, що саме з УНР пов’язані головні державно-правові акти визвольних змагань – III і IV Універсали (з усіма їхніми хибамі і слабостями тогочасної української політичної думки), мусимо бачити у них “метрику народження” новітньої України або, іншими словами, без УНР не було б ні Гетьманщини, ні УРСР⁴. За УНР також були закладені паростки вітчизняної державної організації й розпочався процес формування та становлення інституту державної виконавчої служби в Україні сучасного зразка.

¹ Нагадаємо, що подібна виборча система є чинною і в Україні 2004 – 2010 рр. – П.Г.-Н.

² Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Лисяк-Рудницький І. Історичні есе. – К.: Основи, 2004. – Т. 2. – С. 48.

³ Там само. – С. 48-49.

⁴ Там само. – С. 43.