

Розділ 11. Організація управління в УНР доби Центральної Ради

в цілі виконати розпорядження зого примусу і

Артик

Міністри, ко та директора д мети інших уряд ані мати побіч

Не можуть

Перед обняттям

ва Держави на

коння II Основних та інших законів.-

Артикул 128.-

Міністри і керуючі міністерствами мусять з свого уряду у випадках, що їх зазначають ар

96 і 102.-

Артикул 129.-

Всі державні урядовці перед обняттям своєї служби складають примусу в руки свого начальника на вірність Українській Державі, береження II Основного та всіх інших законів і розпоряджень влади та збереження урядової тайни.-

Закон для державних урядовців/службовців прагматично/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступовання і способ їх матеріального забезпечення, виключаючи і пбисю.-

Артикул 130.-

Адміністрація відділяється від соуду.-

Окремий закон визначить порядок поступовання в адміністраційних справах.-

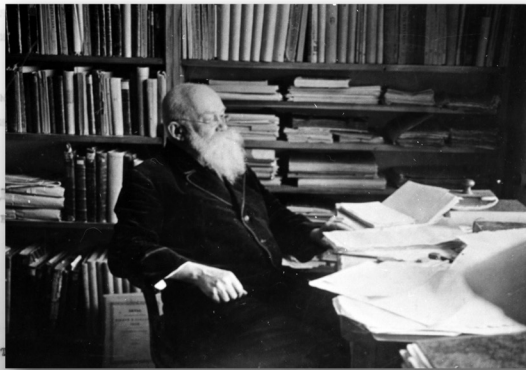
Висновки рішень адміністраційних урядів можна оспорювати перед Найвищим Адміністраційним Судом, коли перед

дається на Раду Міністрів.-

Заступник Голови Ради

Микола Пилипчук

Члени: *Василь Ганжук* *Олександр Антонович* *Микола Антонович* *В. Савченко* *Микола Антонович*



УНІВЕРСАЛ

УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ.-

Громадяне землі Української!

Представники Временного Правительства повідомили нас про ті певні заходи, яких Временне Правительство має ажити в справі управління на Україні до Учредительного Зібрання. Временне Правительство, стоячи на сторожі завойованої революційним народом волі, визнаючи за кожним народом право на самоозначення і відносячи остаточне встановлення форми його до Учредительного Зібрання, - протягає руку представникам Української демократії - Центральної Раді, і закликає, в згоді з ним творити нове життя України на добро всієї революційної Росії.

Ми, Центральна Рада, яка завжди стояла за те, щоб не одділяти Україну од Росії, щоб вкупі з усіма народами її примувати до розвитку та добробуту всієї Росії і до єдності демократичних сил її, з задоволенням приймаємо заклик Правительства до єднання і оповіщаємо ВСІХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ:

Українська Центральна Рада, яка обрана Українським народом через його революційні організації, невідаром визнає

Перші повідомлення про Лютневу революцію викликали в українському середовищі сплеск схвалення і сподівань на близьке торжество справедливості. З одного боку, виявом того ж усеохопного демократизму, а з другого – інстинктивним бажанням самим наблизити розв'язання назрілих проблем національного розвитку стали блискавичне пробудження визвольного руху і такі ж негайні кроки з метою введення його в організаційне річище, надання йому певного організаційного статусу. «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 досягнута спільна широка національно-територіальна автономія України в федеративній республіці російській»¹.

Об'єднавчим центром стало Товариство українських поступовців (ТУП), яке скликало нараду за участі членів ТУП, студентів-українців, військовиків, 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, В.Антоновича, І.Штепшенка, О.Степаненка, М.Міхновського та В.Павленка. До пров'язу (президії) Центральної Ради ввійшли М.Грушевський (голова), М.Науменко (заступник голови), Д.Антонович (товариш голови), С.Веселовський (писар) і 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 обв'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 Всеукраїнський селянський з'їзд визнали Центральну Раду єдиним керівним органом усього українства.

Член Центральної Ради і генеральний писар, а згодом й 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, заздалегідь 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»³.

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 весь час тяжіли над Центральною Радою. Бракувало ще одного дуже важливого елемента – правової основи, на якій ґрунтувалася б її діяльність. Проте і ця проблема була розв'язана. Уже в 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 наявний 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 управління поточною роботою в 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 Центральної Ради, її секретарі, формувався порядок денний сесій УЦР, складалися проекти найважливіших рішень, він керував фінансами та листувався з провінцією. Для розв'язання 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 осіб⁴. Після створення виконавчого органу Центрального Ради – Генерального секретаріату – Комітет не було ліквідовано. Повноваження та членство Комітету визначала постанова Української Центральної Ради від 28 червня 1917 р. «Про компетенцію й склад Комітету Української Центральної Ради»⁵,

в якій його було визнано постійним виконавчим органом із законодавчими функціями, чергові збори якого відбувалися 6 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 їхнім затвердженням пленумом Ради. В 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. в 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 в 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., Мала Рада складалася з 65 членів, а з січня 1918 р. її склад мав становити вже 82 особи⁶, що вплинуло на оперативність роботи та спричинило додаткову рутинність у прийнятті важливих державних рішень. До того ж специфіка формування Малої Ради зумовила надзвичайний вплив у ній Української партії соціалістів-революціонерів.

Згідно з регламентом Малої Ради, затвердженим 1 серпня 1917 р., вона мала збиратись 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 збори, пропонував порядок денний, регулював перебіг обговорення тих чи інших питань, підбивав підсумки, а також встановлював порядок голосування резолюцій, які надходили від фракцій. Разом із тим регламентом не було передбачено підзвітності 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»⁷. Зрештою сесії Центральної Ради як вищого законодавчого органу УНР практично перетворилися на фікцію, позаяк 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)⁸.

Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна система діловодства. Від рівня її організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень національного центру до місцевих рад і населення краю. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення канцелярії. Її штат складався з

керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і бібліотеки. Загальний відділ, своєю чергою, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому відділі було сформовано інформаційний орган «Редакція Вістей Центральної Ради», а господарському відділу підпорядкували друкарню⁹.

Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які в разі відсутності членів комітету мали право вирішального голосу. Комітет керував усіма внутрішніми справами канцелярії. Він мав право визначати (змінювати) функції співробітників канцелярії, вносити пропозиції щодо встановлення розміру їхньої заробітної плати на розгляд загальних зборів, опікуватися поліпшенням матеріальних і моральних умов праці, пропонувати загальним зборам відстороняти від виконання обов'язків працівників за дії, несумісні з перебуванням на державній службі¹⁰.

При Центральній Раді було також організовано її секретаріат, який спочатку розташувався в умивальних кімнатах Педагогічного музею. Очільник секретаріату Центральної Ради М.Єрем'їв згадував про початок роботи його персоналу: «На умивальники ми поклали дошки для креслення, яких було багато, і це були столи. Хтось нам пожертвував стару російську машинку, бо українських машинок тоді ще не було у Києві»¹¹. Секретаріат згодом розширився, набув цілком державного характеру і проіснував до 17 травня 1918 р. 3 серпня 1917 р. секретаріат очолив Левченко¹².

Поступово були вироблені методи і форми праці та справоведення щодо підготовки постанов, рішень і законів: ужито низку заходів щодо удосконалення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію Центральної Ради, а зі формуванням Генерального секретаріату й канцелярії в усіх секретаріатах; діловодство почало здійснюватись українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською і польською; впроваджено зразки оформлення розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правових актів; створено Секретаріат генерального писаря; запроваджено посаду розпорядника справами уряду, який з 18 січня 1918 р. став іменуватися Радою народних міністрів. Прийняття законів Центральною Радою набуло такої процедури: канцелярія міністерства (секретарства) або канцелярія певного департаменту візувала свій законопроект чи проект постанови у генерального секретаря (міністра), і через відповідну канцелярію проект надсилався до канцелярії Центральної Ради. Звідти проект законодавчого акта потрапляв до Комітету законодавчих внесень Центральної Ради і після його розгляду й обговорення подавався на ухвалення Малою Радою, а потім – на затвердження чергової сесії Центральної Ради.

Жовтневі події в Петрограді докорінно змінили ситуацію і поставили Центральну Раду перед необхідністю терміново будувати державу в повному обсязі. Попри це, в Україні всі російські закони і постанови, які були видані до більшовицького перевороту і не скасовані Центральною Радою, залишалися чинними. Як відомо, в аналогічній ситуації більшовики ламали стару державну машину. Лідери Центральної Ради, навпаки, прагнули пристосувати її до потреб національного самовизначення. 18

грудня 1917 р. був затверджений порядок внесення законопроектів на розгляд уряду. Після закріплення суверенітету, а згодом і незалежності України УЦР визначила своє ставлення до законодавства Російської імперії таким чином, що на території УНР діяли нормативно-правові акти, ухвалені УЦР, а також ті, що діяли до 27 жовтня 1917 р. і не були змінені чи скасовані універсалами, законами і постановами УЦР. Законодавчий процес та окремі його етапи в УНР регламентували спеціальні нормативно-правові акти (закони, постанови, регламенти, статuti, обіжники тощо). Проте більшість законодавчих актів регулювали не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами були, наприклад, «Наказ Української Центральної Ради» від 22-23 квітня 1917 р.; «Розклад роботи Малої Ради і її комісій» від 1 серпня 1917 р.; Статут «Генерального Секретаріату», закон «Про тимчасовий порядок розпублікування законів» від 17 листопада 1917 р.; закон «Про порядок видання нових законів» від 25 листопада 1917 р.; «Обіжник в справах законопроектних» Народного міністерства внутрішніх справ та ін. Випуск періодичного видання «Збірник Законів Республіки», що містив тексти постанов і розпоряджень уряду, став прерогативою Генерального Суду¹³. 16 квітня 1918 р. було ухвалено закон про недоторканність членів Центральної Ради, тобто вони користувалися такими ж правами, як і «класичний» парламент. Особливість законодавчого процесу – функціонування в УНР двох органів, які здійснювали функції законодавчої влади: Української Центральної Ради (у формі Загальних Зборів) і Малої Ради. Найпоширенішою формою діяльності Центральної Ради були засідання Малої Ради, статус і обсяг повноважень якої поступово наблизилися до Загальних Зборів Центральної Ради.

25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», в якому, зокрема, зазначалося, що до часу, поки не буде сформовано Федеративної Російської Республіки і створено її Конституції, виняткове і неподільне право видавати закони для УНР належатиме Центральній Раді. Ним також визначалося, що всі закони і постанови, які мали силу на території України до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), оскільки вони не змінені й не скасовані універсалами, законами та постановами Центральної Ради, матимуть чинність і надалі як закони і постанови УНР. Право ж здійснювати урядування в Україні надавалося Генеральному секретаріатові УНР, який міг видавати відповідні розпорядження на підставах законодавчої бази Російської Республіки, що мала чинність до більшовицького перевороту і не була скасована Центральною Радою¹⁴. Цей акт фактично заклав правові основи державного будівництва УНР.

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»¹⁵.

Для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, котрі за царату відчували всю тяжкість принизливого ставлення до українців, від 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 ТУП «Наша платформа», що репрезентувала тогочасну українську еліту¹⁶. 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 обстоювали інтереси найчисленніших національних меншин в Україні, а саме – росіян, євреїв і поляків. Усі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку представляли.

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 українською¹⁷.

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. Ураховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральною Радою було проголошено: «*Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами*»¹⁸.

Перехід на здійснення діловодства українською мовою був нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилася «делікатним способом» іще від початку становлення Російської імперії, та наявністю проблем із викладанням української 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 вимагалось приймати документи, підготовлені лише українською, Генеральний секретаріат також попереджав, що буде «*слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались*»¹⁹. Водночас він обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує, «*в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією*»²⁰.

1 березня 1918 р. виконуючий обов'язки народного міністра фінансових справ М. Ткаченко розіслав начальникам усіх фінансових установ, фінансових (казенних) палат, Державного банку, контор і відділів Держбанку, державних скарбниць, ощадкас та акцизних управлінь обіжників, в якому вказувалося на необхідність замінити в 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*»²¹. Крім того, народне міністерство фінансів усім підлеглим установам і 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»²².

Разом із тим термін «*державна мова*» щодо 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, вівіски 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 заміняючи 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»²³.

Попри таку ініціативу міністерства фінансів, в інших галузях державного й урядового життя українізація мала радше зовнішній (показовий) характер. Цей процес спричинявся здебільшого за ініціативи самих держслужбовців, не носив глибинного управлінсько-структурного смислу, не був піднесений на рівень державної політики. Однак вища влада прихильно ставилася до такої українізації її інституцій. Так, наприклад, обіжником Ради народних міністрів «Про застосування української мови» (опублікованому 7 березня 1918 р.) губерніальним 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 усілякі вівіски, оголошення на розпорядження²⁴.

Очевидно, саме такий стан речей спонукав відомого правника С.Шелухіна 22 квітня 1918 р. звернутися з листом до Ради народних міністрів УНР із проханням ужити заходів для проведення українізації державних установ. У своєму листі С.Шелухін, зокрема, зазначав: «З утворенням Української держави українська мова через те саме стала мовою державною, і тим всі урядовці повинні знати її і вживати у всіх урядових актах, переписках, зносінах, як і взагалі у всім діловодстві. Сього вимагає українська державність, слугувати якій повинен кожен, хто хоче бути урядовцем, і се льогично 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 своїй мовах»²⁵.

Утім, повноосязної українізації урядових установ і роботи державних службовців в УНР так і не сталося.

У галузі державного будівництва одним із найвагоміших, з огляду на стратегічні завдання Центральної Ради, став закон «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки». Це був найбільший за обсягом закон, прийнятий Центральною Радою. 183 статті детально регламентували порядок організації й проведення виборів. Закон затверджувався в два етапи. Спочатку, 11 листопада 1917 р., Центральна Рада ухвалила його перший розділ, що складався з десяти глав. 16 листопада вона затвердила другий розділ закону про вибори до Українських Установчих зборів, три глави якого визначали специфічні особливості виборів «в армії, флоті і тилу». Вибори мали відбутися 27 грудня 1917 р., а Установчі збори – відкритися 9 січня 1918 р. У деяких округах вибори пройшли. Потім війна відсунула їх на другий план, і лише 11 квітня Мала Рада ухвалила провести їх 12 травня в тих округах, де вони не відбулися²⁶. Згодом було вирішено довибори не проводити взагалі, а 12 травня 1918 р. скликати Установчі збори в складі обраних у грудні депутатів, що викликало різку критику з боку опонентів уряду В.Голубовича. Втім, вони так і не відбулися через державний переворот, учинений 29 квітня 1918 р. Прагнення Центральної Ради провести 12 травня 1918 р. Установчі збори стало одним із чинників, що прискорили реалізацію планів ліквідації УНР.

Центральна Рада посідала особливе місце в структурі вищих органів УНР. У III Універсалі міститься положення, згідно з яким Центральна Рада поставлена українським народом «разом з братніми народами України... берегти права, здобуті боротьбою»²⁷, а в IV Універсалі сказано: «Ми, Українська Центральна Рада, представниця робочого народу – селян, робітників і солдатів...»²⁸. У деклараціях Генерального секретаріату вживаються правові означення Центральної Ради: «законодавчий орган», «представницький орган», нарешті, «революційний, демократичний парламент».

Утім, незважаючи на всі ознаки парламенту, Центральна Рада мала певну специфіку. По-перше, від самого початку в її основоположних документах декларувалося, що вона є тимчасовим органом, який має припинити свою діяльність після скликання Всеукраїнських установчих зборів. По-друге, Центральна Рада формувалася не шляхом загальних виборів, а на основі делегування до її складу представників різних демократичних громадських організацій. Тому вона не була повноважним українським представницьким органом.

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 прерогативи своєї діяльності, перебрати на себе функції національного парламенту, тобто законодавчого органу. Відтак виникла необхідність створення й 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. I 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, міжнаціональними і іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкаються»²⁹. Тоді ж було обрано вісім перших його членів.

26 червня 1917 р. V сесія Центральної Ради ухвалила резолюцію, в якій 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 вона не відповідала дійсності.

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

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В.Винниченком було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств), які очолили: внутрішніх справ – В.Винниченко (Українська соціал-демократична робітничка 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 соціал-демократична робітничка партія), військових справ – С.Петлюра (Українська соціал-демократична робітничка партія), юстиції – В.Садовський (Українська соціал-демократична робітничка партія). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом – генеральне писарство) на чолі з П.Христюком (Українська партія соціалістів-революціонерів)³⁰.

Вдосконалення структури Генерального секретаріату та його діяльності розпочалося відразу після створення. Початкова кількість секретарів становила 8 осіб, яка за декілька днів була збільшена до 9. «Статут Генерального Секретаріату» передбачав 14 генеральних секретарств, але Тимчасовий уряд дозволив діяльність лише дев'яти. Згодом, відповідно до Тимчасової інструкції Генеральному секретаріатові Тимчасового уряду від 4 серпня 1917 р., український виконавчий орган мав складатися з секретарств: а) внутрішніх справ; б) фінансів; в) хліборобства; г) освіти; д) торгу і промисловості; є) праці, а також секретаря по національних справах і генерального писаря. Крім того, в Інструкції зазначалося, що при Генеральному Секретаріаті для контролю за справами передбачається посада генерального контролера, який би брав участь у засіданнях Генерального Секретаріату з правом вирішального голосу. З числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені особами неукраїнського походження. При Секретаріаті з національних справ встановлювалися три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найчисельніші національності України мали своїх представників в особі секретаря або одного із його товаришів³¹. Остаточний же склад Генерального секретаріату в грудні 1917 р. становив 18 осіб.

Перше засідання Генерального секретаріату відбулося 16 червня. Спершу уряд містився, за словами його голови, у «двох малесеньких закапелочках того ж самого Педагогічного Музею», в яких перші українські урядовці не лише приймали численні делегації та проводили засідання, а й «самі переписували на машинках свої постанови, самі навіть підлогу підмітали, бо не було урядовців, ні писарів, ні навіть сторожа»³². Врешті уряд перебрався у винайманий на важких умовах «брудний, загигнений» готель «Савой»³³. І вже у вересні 1917 р. в 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»³⁴.

Наприкінці червня 1917 р. до Києва прибули представники Тимчасового уряду М.Терещенко, М.Некрасов та І.Церетелі. Владу в Петрограді непокоїла поведінка українців, і для налаштування ситуації згідно з намірами Києва у давню столицю прибули можновладці зі столиці північної. А.Керенський, який невдовзі також прибув до Києва, у спогадах назвав стиль ведення цих перемовин з боку російських політиків «хитроумним», зазначаючи, що Центральна Рада вимагала неможливого³⁵. Для Петрограда неможливими були поступки щодо українізації армії та самоврядування України. Тимчасовий уряд зажадав від Ради поступок і домігся очікуваного. Водночас із 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 зборів³⁶. 3 липня 1917 р. російський уряд своєю постановою офіційно затвердив Генеральний секретаріат як підпорядкований йому крайовий виконавчий орган Центральної Ради в Україні³⁷. Україну було визнано окремою територіально-адміністративною одиницею Російської республіки зі своїм представницьким і виконавчим органом.

Того ж дня в 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»³⁸. Отже, 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, політичний компроміс провідників Центральної Ради, зумовлений їхньою неспроможністю опанувати адміністративно-політичну і фінансово-економічну ситуацію в поєднанні з автономістськими уподобаннями та невірою у повноцінні державотворчі можливості українства.

Утім, наслідки перемовин в Києві було помічено по той бік фронту. 9 серпня 1917 р. австрійське відомство з питань цензури повідомляло Інформаційному відділові Головного армійського командування, «що всупереч спротиву Тимчасового уряду створено Кабінет Міністрів України під назвою "Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради"»³⁹. 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»⁴⁰. В юридичній площині така аналогія була допустимою, проте дійсний стан справ був набагато складнішим.

15 липня 1917 р. Комітет Центральної Ради своєю постановою затвердив оновлений склад кабінету В.Винниченка. 16 (29) липня, згідно з домовленістю з представниками Тимчасового уряду, Центральна Рада затвердила «Статут Вищого Управління Україною», в якому діяльність Генерального секретаріату тимчасово визначалася такими 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. Центральної Рада затверджує Генеральний Секретаріат у цілості, 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, промисловості, пошти й телеграфу, праці, доріг, генеральний контролер 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 рішучого голосу в цих справах у Генеральнім Секретаріаті. Товариш секретаря в національних справах затверджується Комітетом Ради.

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

6. Всі урядові органи на Україні підлягають власті 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 Центральної Рада.

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

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

13. Генеральний Секретаріат ті справи, які уважає найважливішими, 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 Центральної Рада висловлює недовіру Генеральному Секретаріату, він подається у відставку.

18. Всі акти Центральної Ради й Комітету контрасігнуються 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 наказ⁴¹.

Щоправда, в такому вигляді ця «перша Конституція України» (як називав Статут О.Шульгін) проіснувала недовго. Після кривавих липневих подій у Петрограді ситуація змінилася, спад революційної хвилі та нахил вправо був очевидний. 4 серпня Тимчасовий уряд виробив «Інструкцію» для Генерального секретаріату. Вона визначала повноваження уряду автономної України та його правовий статус щодо загально-російської 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, Суражського, 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 контрольор, що бере участь у засіданнях Генерального Секретаріату з правом рішального голосу. З числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені 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 поименованих 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.

7. Генеральний Секретаріат подає список кандидатів на урядові посади, обов'язки яких торкаються пунктів, зазначених в статті 5 справ, і які заповнюються за призначенням Тимчасового уряду.

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 законодатні 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 секретаріат»⁴².

Отже, де-юре українська національна влада опинялася в цілковитій залежності від загальноросійської влади. Ця інструкція істотно обмежувала повноваження Генерального секретаріату як територіально (його юрисдикція поширювалася на п'ять губерній), так і функціонально (замість 14 генеральних секретарів залишалось 9). Інструкція була актом, виданим Тимчасовим урядом без погодження з українською стороною. Незважаючи на це, Рада змирилася з інструкцією, хоча в 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 в Петрограді і де-юре йому ж підпорядкованим, а отже, українське крайове самоврядування (широка автономія) відтоді перетворювалося на нездійсниму ілюзію.

Оцінка документа з боку українського керівництва була майже суціль негативною, такою, що породила гостру конфліктну ситуацію. Навіть за кілька років після цього голова делегації до Петрограда В.Винниченко з обуренням згадував: «Таким способом замість Конституції ми мали Інструкцію. Основним завданням цього кадетського твору було звести нанівець інститут окремої національної влади на Україні. Навіть саму ідею такої влади витерти з договорного акта»⁴³.

За першою реакцією більшості Центральної Ради (передусім фракції есерів) – відкинути інструкцію – поступово гору почала брати позиція поміркованих соціал-демократів, уособлювана В.Винниченко. Вона ґрунтувалася на тому, що в момент, який може бути використаний реакцією проти революції, керуватись емоціями, а не тверезим розрахунком – не лише необачно, а й шкідливо, навіть злочинно.

Під час обговорення питання аргументи В.Винниченка переважили, і врешті переміг саме його підхід. У схваленому 9 серпня документі (за – 247, проти – 16, утрималося – 62) указувалися всі недоречності й неприйнятні положення інструкції

(порушення угоди від 3 липня 1917 р., недовіра до української демократії, імперіалістичні тенденції російської буржуазії тощо). Центральна Рада визнала за потрібне подати на затвердження Тимчасового уряду 9 з 14 генеральних секретарів, означених в інструкції, а також доручити Малій Раді та Генеральному секретаріатові виробити статут, що визначав би відносини між Центральною Радою та її Генеральним секретаріатом⁴⁴.

Водночас ситуація з виробленням ставлення до інструкції спричинила і першу урядову кризу. Річ у тім, що В.Винниченко, на якого в ході обговорення посипалися критичні стріли, як на голову делегації до Петрограда, заявив, що складає з себе повноваження керівника Генерального секретаріату незалежно від розгляду питання в Центральній Раді. На перший погляд, це був значною мірою імпульсивний крок ображеної людини. Однак істотніші причини кризи в Генеральному секретаріаті корінилися глибше. Д.Дорошенко вбачав їх у амбіціях українських есерів. Критику останніми В.Винниченка і соціал-демократичної більшості він уважав несуттєвою, почасти надуманою. Від позицій соціал-демократів і есерів дещо відрізнялася позиція есефів, одному з лідерів яких – Д.Дорошенку – в ході консультацій було вирішено довірити керівництво Генеральним секретаріатом⁴⁵.

Д.Дорошенко вважав, що програму й тактику українства слід було базувати не на тимчасовій слабкості центрального уряду, не на боротьбі за рамки формальних взаємин з Петроградом, а на внутрішньому будівництві, на «націоналізації цілого суспільного життя на Україні». А до цього будівництва треба було притягти «якнайширші круги українського населення, в тім числі й землевласницькі, кріпко зв'язані з краєм, з його інтересами. Будувати нову Україну за допомогою лише тих, в значній мірі здеклясованих кругів, що наповняли ряди членів Ц[ентральної] Ради, і на космополітичній революційній демократії, що засідала там же яко "меншосте"... ледве чи здійснимим. Що ж до обкороєння території автономної України... нашим ділом було би налагодити життя у їй так, що вона, являючись осередком упорядкованого життя серед усе зростаючої всеросійської анархії, служила б аттракційною силою, яка дуже скоро притягла би решту українських територій і приєднала би їх до основного пня»⁴⁶.

Однак виголошену Д.Дорошенком в означеному дусі урядову програму не сприйняла Центральна Рада, що майже вся складалася з лівих елементів. Тож 18 серпня 1918 р. він відмовився від посади голови Генерального секретаріату, яку знов посів В.Винниченко. 21 серпня на засіданні Малої Ради він оголосив новий склад Секретаріату.

3 листопада уряд Центральної Ради у своїй декларації під титулом «Від Генерального Секретаріату України» ультимативно підпорядкував собі всі державні й 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»⁴⁷. Отже, колишні держслужбовці Тимчасового уряду на теренах України 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 актів, наново вироблених Центральною Радою, набували офіційного визнання й урядовою та державною службою України. Згодом цей факт було узаконено відповідними актами.

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

Після проголошення УНР для підвищення ефективності власної діяльності Генеральний секретаріат пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним із його складу профільним комісіям (Малому секретаріатові, 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). Їхня організація розпочалася відразу після створення Генерального секретаріату, але Тимчасовий уряд не передав їм у підпорядкування державні установи в 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 їхньою допомогою відповідні відділи у своїй структурі.

Після падіння Тимчасового уряду українські секретарства набули статусу центральних органів виконавчої влади УНР і процес їхньої організації значно прискорився. Головною ланкою в їхній структурі стали департаменти, які поділялися на відділи та столи. Проблема матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд розв'язував за допомогою централізації цього процесу, а також через реквізиції. У міністерствах були створені нові департаменти, деякі – передані до інших відомств. Планувалося створити міністерство постачання і торгу, 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 «принципально небажаним, щоб генеральні секретарі і служачі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах»⁴⁸.

За традиціями російського державотворення (з незначними революційними змінами у назвах і 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 радше номінально, аніж фактично. Ще 2 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату урядовці визнали за потрібне якомога швидше скласти всіма секретарствами проекти своїх інструкцій, штатів та обрахунків. Утім, схоже, справа дуже повільно зрушувалася з місця, позаяк і за місяць (3 листопада) на засіданні уряду знов порушувалося 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 секретарств, ця проблема до кінця так і не була вирішена⁴⁹.

Намагаючись зробити роботу Ради народних міністрів в умовах війни ефективнішою, уряд істотно скоротив кількість посад. Перманентні зміни режимів, перипетії революційної боротьби, навіть бойові дії негативно позначилися на поточному діловодстві центральних установ. Тому в обмежених обсягах збереглися протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи генеральних секретарів і міністерств. На окрему увагу заслуговує стан діловодства на Південно-Західному та Румунському фронтах, що проходили територією України. Воно виявилось практично непідконтрольним українській владі. 11 січня 1918 р. на вимогу О.Грушевського (брата М.Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах і збирання архівних документів з історії світової війни⁵⁰. 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, відчитати про санітарне становище військ, суточні та інші картографічні роботи, включаючи матеріали виборчих органів, необхідно здавати в архів*»⁵¹.

Перевантаженість поточною роботою змусила Раду народних міністрів удатися до створення Малої Ради народних міністрів (до неї ввійшли товариші народних міністрів). На цей допоміжний орган покладалося розв'язання другорядних справ. 1 лютого 1918 р. Мала Рада надала надзвичайні повноваження Раді народних міністрів. Зокрема, без згоди Центральної Ради уряд мав право підписувати міжнародні угоди. Це рішення дозволило Раді народних міністрів 8 лютого укласти військову конвенцію між УНР і Німеччиною й Австро-Угорщиною. Вона стала правовою основою для введення союзницьких військ в Україну.

На час проголошення самостійності УНР не мала своєї Конституції, а отже, й чітко визначеного статусу урядовців. Щоправда, наприкінці 1917 р. (10 грудня) було вироблено Проект Конституції УНР⁵², проте його так і не було прийнято, тож її положення так і не набули чинності. Однак процес організації урядового і державного життя в Україні тривав і, хоча й повільно, але прогресував. Він продовжувався й після завершення «одіссеї» керівних органів УНР до західних кордонів і повернення до Києва 9 березня 1918 р.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). У сформованих у березні 1918 р. практично наново 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 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, вдаючись іноді й до реквізицій потрібних засобів.

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної посади, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР надавав уваги пошукові внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг розв'язати проблему фінансування і за відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, проте їх однаково не вистачало.

Потреби життя вимагали певних трансформацій міністерств, коригування напрямів їхньої діяльності. Так, наприклад, секретарство міжнаціональних справ за змістом своєї роботи в грудні 1917 р. перетворилося на секретарство міжнародних справ, а в січні 1918 р. – на міністерство закордонних справ. У грудні секретарство міжнародних справ складалося з департаменту в справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка своєю чергою поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній і літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. в його штатах працювали лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. в міністерстві був департамент, який складався з п'яти відділів, і політична секція, 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 відділів⁵³. Слід зазначити, що проект організації народного міністерства закордонних справ і його штати, подані на розгляд уряду 19 квітня 1918 р., так і не були затверджені.

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 в справах, що призначалися урядом за рекомендації міністерства. Згідно із зазначеним законопроектом, голови й усі співробітники посольств і місій не могли обіймати жодної іншої посади, бути членами правління будь-яких товариств, не мали права володіти нерухомим майном у країні перебування⁵⁴. Навесні 1918 р. було вироблено штати посольств і консульств УНР, які поділялися на три розряди. Посольство I розряду мало складатися з 9 службовців: посла, двох радників, двох старших секретарів, молодшого секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство II розряду – з 7 осіб: міністра-резидента, двох радників, секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство III розряду – з 3 службовців: повіреного в справах, секретаря та драгомана⁵⁵. Консульства та віце-консульства могли мати в штатах власне самих консула та віце-консула відповідно, а також секретаря та канцелярію⁵⁶. Втім, процес формування Народного міністерства закордонних справ і дипломатичних місій за часів Центральної Ради так і не набув ні чіткої структурної, ні законодавчо-нормативної оптимальної основи.

Більш структурованими виявилися, наприклад, Народне міністерство торгу і промисловості (за даними його Інформбюро від 6 квітня 1918 р., воно складалося з 10 департаментів⁵⁷).

Народне міністерство земельних справ складалось із 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 набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія; кредитова канцелярія; департамент державної скарбниці; залізничний департамент; департамент митних зборів; департамент посередніх податків; департамент простих податків; окремий корпус кордонної охорони; дирекція ощадних кас; Державний банк⁵⁸.

Посада Генерального писаря, яка спочатку входила до номенклатури Центральної Ради, після проголошення незалежності УНР, з січня 1918 р., набула статусу генерального секретаря. Генеральний писар, як і за давніх часів козацької Гетьманщини, зберігав у себе державну печатку та документи і засвідчував законність останніх. Посада існувала від 28 червня 1917 р. до 22 січня 1918 р. 21 серпня 1918 р. П.Христюка на посаді генерального писаря (державного писаря) заступив О.Лотоцький. За активної участі 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 з підготовки законопроекту про Українські Установчі збори. Крім П.Христюка і О.Лотоцького, обов'язки генерального писаря також виконував заступник генерального писаря І.Мірний. За активної участі 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. В січні 1918 р. посаду генерального писаря було перейменовано на державного писаря. Після реорганізації урядових структур Секретаріат генерального писаря дістав 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 залишалося прерогативою представника законодавчої влади⁵⁹.

Деякі інституції починали діяти ще до того, як відповідним чином «легалізувалися», уконституювалися. Так, посада генерального контролера існувала ще в 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». Першим головним контролером

у липні 1917 р. Центральна Рада призначила Мойсея Рафеса. Створення деяких інших інституцій, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще в жовтні 1917 р. Декларація Генерального секретаріату передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея почала 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 і столів для засідань своїх колег тощо⁶⁰. Через це, а також у зв'язку з браком місця для засідань секретарств у січні 1918 р. основна частина уряду, крім готелю «Савой», розмістилась у палаці київського генерал-губернатора на вул. Інститутській, 40⁶¹. Голові Генерального секретаріату В.Винниченку в цьому палаці як приватне помешкання було віддано «цілий ряд невеликих кімнат, прикрашених різними картинами відомих артистів-малювців російських і українських»⁶², які зі зміною урядового складу зайняв голова Ради народних міністрів В.Голубович⁶³. 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 уже як своєрідне «президіяльне бюро», розташувався у великій просторій кімнаті на першому поверсі, ліворуч від внутрішньої каплички⁶⁴.

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 секретаріат⁶⁵, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі відповідно було створено і його канцелярію, яка тимчасово розташувалася в будинку міністерства харчових справ⁶⁶.

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

Внутрішній склад і посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії міністерства фінансів УНР. Структура знаходилася безпосередньо при міністрові й, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність усіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ і паперів по департаментах, а також виконання розпоряджень міністра та тих справ, що не належали до жодного департаменту, або тих, що міністр залишав для власного розгляду і вирішення. Загальну канцелярію очолював міністр фінансів, а її директор мав «ті ж права і обов'язки, які належать кожному Директору Департаменту»⁶⁷.

Український Державний банк, заснований відповідним законом від 9 грудня 1917 р. шляхом перетворення Київської контори Російського Державного банку на аналогічну центральну українську банківську установу, тимчасово керувався статутом того ж таки колишнього Російського Держбанку. Він же перебрав на себе всі функції Київської контори Українського Державного банку. За нормами російського законо-

давства він провадив і свою діяльність. Усі місцеві установи колишнього Російського Держбанку, що знаходилися на території Української Народної Республіки, були оголошені відділами Українського Державного банку⁶⁸.

Заробітна платня урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату – початково ще Генеральним регламентом колегій і Табелем про ранги (1722 р.), – коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувалися по XIV класах, або рангах, а кожен із 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 відповідні однотипні чини різних галузей управління прирівнювались одне до одного⁶⁹. Табелю залишався практично незмінним аж до 1917 р. (з XIV класів по цивільній службі збереглося XII)⁷⁰.

При міністерствах існували 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 в спадок УНР, зазначала, що складалася вона з основної та додаткової частини, а також з відсоткового додатка на дорожнечу і з особисто наданих деяким урядовцям додаткових грошей замість тих «штрафних» різних назв, котрі з 1 січня 1913 р. надходили до держскарбниці, з добових для окремих місцевостей привілеїв (надбавок) за обставинами й особисто наданих певним службовцям службових привілеїв.

Недоліки, наявні 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»⁷¹. У своєму щоденнику В.Вернадський майже повторює за С.Шелухіним: «В [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре оплачуваного чиновництва – єдина гідність якого – знання укр[аїнської] мо[ви]»⁷².

Психологічний портрет вищого державного керівництва України часів Центральної Ради філософськи описав один із провідників вітчизняної соціалістичної думки М.Шаповал: «Українство бентежилось, метушилось, не знало, що робити з проблемою “соціальної революції”, проблемою “самостійности”, цукроварнями, фінансами, військом, федерацією і т.д.»⁷³.

Передусім плідній роботі заважала кадрова проблема. Штатне укомплектування підрозділів міністерств так і не набуло оптимального вигляду. Підбір працівників за соціальним походженням і партійною належністю викинув за межі державотворчої роботи досвідчених у таких справах працівників середньої ланки. Не було вжито заходів і 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 бракувало досвідчених, професійно підготовлених державних службовців.

Після практичної відмови від будівництва національної армії та усунення від служби кваліфікованих, але «соціалістично несвідомих» державних та інших службовців до числа незадоволених політикою Центральної Ради потрапив й 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 хліборобів-демократів⁷⁴.

Причину такого становища слід шукати у свідомості тогочасних керівників України, які, як згадував колишній губерніяльний комісар Чернігівщини Д.Дорошенко, не могли мислити поза соціал-революційними категоріями, які «змалку виховані були в поняттях, ворожих до державного ладу взагалі»⁷⁵. Він ставить риторичне запитання: «Коли в очах голови українського уряду Винниченка всі урядовці, які б вони не були, ліберальні чи реакційні (в цьому разі йдеться про двох юристів-кадетів. – *Авт.*), “були найгіршими, найшкідливішими 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 складали декларації, заяви, спорились, полемізували. Засідаючи в своїх кабінетах, генеральні секретарі приймали весь вільний од високої політики час різних прохачів, які вимагали від них “абсолютно неможливого, вимагали такого, якого нігде ніколи в звичайних урядів не вимагається (наприклад, щоб Генеральний Секретаріят наказав жінці прохача не зраджувати його й покинути своїх коханців”, але не мали, наприклад, часу, щоб вислухати губерніяльного 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 служащих...”⁷⁶. – *Авт.*), і покладали одну надію на “народ”, мовляв, “народ дасть і утворить усе. Інтелігентні сили самі знайдуться”⁷⁷.

У підсумку неспроможність уряду УНР налагодити в Республіці апарат влади та механізм утілення в життя власних рішень сприяла виникненню в державі системної управлінської кризи.

У березні 1918 р. Рада народних міністрів розпочала підготовку адміністративної реформи. Уряд УНР приділяв увагу пошукові внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не

зміг розв'язати проблему фінансування і в умовах відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, проте їх однаково 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 дійсності вони все ж будуть жити у таких помешканнях, – повинно що-місяця при видачі платні утримувати 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 що-місяця при видачі платні 1/4 річної платні»⁷⁸. Міністр пропонував урядові також зменшити поділ службовців на розряди до двох за будь-якою категорією. 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 в поділі за класифікацією⁷⁹. Зазначений вище проект «Роспису посад по Дірекції Державних ощадних кас УНР та її місцевих установ» уряд УНР так і не ухвалив, а згодом, уже за гетьманату П.Скоропадського, його знову було направлено на розгляд Ради міністрів⁸⁰.

То була чи не єдина спроба хоча б часткової реорганізації застарілої структури побудови державних і урядових органів, що дісталася Україні в спадок іще від часів царату. Загальний підсумок невдалої спроби хоча б часткового реформування системи комплектування та оплати праці однієї з найважливіших державних установ свідчить про неготовність керівництва УНР здійснити кардинальні перетворення в 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 й чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду. Навіть більше – до останнього дня існування «першої» УНР Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акта, 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 їхньою структурою та штатними розкладами, не вирішено проблему фінансування. Та все ж створення й функціонування в УНР системи центральних органів виконавчої влади та перші результати їхньої діяльності були важливим кроком на шляху утвердження національної державності.

Розпочаті в 1917 р. процеси демократизації, торкнулися всіх ешелонів влади. В березні 1917 р. були зроблені рішучі кроки щодо масової ліквідації колишніх місцевих управ. Замість старих волосних управ утворювалися волосні та сільські виконавчі громадські комітети – органи Тимчасового уряду. Останній прагнув, щоб у волосних виконкомах зберігався 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 їхнього складу залучати «місцевих землевласників і усі інтелігентні сили села». З волосними та сільськими громадськими комітетами співпрацювали 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. 4 березня 1917 р. Тимчасовий уряд видав з цього приводу постанову, згідно з якою губернатори та віце-губернатори усувалися з посад, а їхні обов'язки покладалися на голів губернських земських управ – губерніальних комісарів. Обов'язки повітових справників цією ж постановою було покладено на повітових комісарів – голів повітових земських управ. Голів земських управ було обрано до революції на основі антидемократичного царського закону. За своєю соціальною суттю вони зазвичай були обуржуазненими поміщиками. Більшість комісарів належала до октябристів і кадетів. Вони у значній частині зберігали на місцях старий державний апарат і його діячів, за винятком найбільш скомпрометованих прибічників царизму. Проросійські губерніальні 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 губерніальних і повітових комісарів в Україні Тимчасовому уряду, міністерству внутрішніх справ та іншим органам центральної влади.

Разом із тим у травні-червні 1917 р. на свою владу на місцях в Україні поряд з чинними органами Тимчасового уряду заявили також і Центральна Рада (з огляду на процес створення Генерального секретаріату як її виконавчого органу) та Ради: міські, селищні, містечкові й рудничі, які опиралися на силу робітників, солдатів, частину середніх міських верств і селянства, незадоволених політикою Тимчасового уряду Росії. Обидва ці органи, якщо відкинути специфіку тих чи інших місцевостей України, рівною мірою могли претендувати на владу. І Ради, і Центральна Рада могли взяти владу внаслідок або розумного компромісу, або боротьби між собою, відтиснувши при цьому від влади органи Тимчасового уряду на місцях. При цьому слід зауважити, що за вплив у Радах боролися не лише більшовики, російські есери і меншовики, а також і представники українських соціалістичних робітничих організацій, національних партій тощо. Щоправда, більшовики цілеспрямовано проводили роботу з більшовизації Рад. Їхня тактика полягала в тому, щоб піддати Ради подвійному тискові: знизу – через маси шляхом відкликання депутатів, перевиборів, критики тих рішень і дій, що суперечили інтересам трудящих; з іншого боку, зсередини – діями своїх (більшовицьких) фракцій у Радах⁸¹.

На першому етапі революційних подій за владу по всій Україні боролися дуже різні організації й установи: громадські виконавчі комітети, комісари Тимчасового

уряду, Ради, міські думи, земські управи тощо. Бувало так, що в окремих місцевостях панувало безвладдя, в інших – двовладдя чи тривладдя, а почасти й багатовладдя. При цьому таке становище постійно змінювалося. Навесні 1917 р. найреальнішими претендентами на владу на місцях були: громадські виконкоми, комісари Тимчасового уряду та Ради. Центральна Рада ще не могла істотно втрутитися до цієї боротьби. З часом громадські виконкоми втратили свій вплив, але поступово набувала впливу Центральна Рада. Тож починаючи з кінця літа – початку осені 1917 р. в місцевостях України встановилося фактичне тривладдя, коли боротьба за владу на місцях точилася між трьома силами: комісарами Тимчасового уряду, Радами та Центральною Радою. При цьому в різних регіонах їхні впливи відповідно також були різними.

Процес формування Центральною Радою системи місцевих органів державного управління в Україні можна поділити на три етапи, які безпосередньо пов'язані з перебігом набуття Україною державності: I – автономістський (15 червня – 7 листопада 1917 р.); II – федералістський (7 листопада 1917 р. – 12 січня 1918 р.); III – самостійницький (12 січня – 29 квітня 1918 р.).

Протягом 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 I Універсалі з цього приводу зазначалося таке: «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, дужу організацію та освіднення народу, й тоді перевибрати адміністрацію»⁸². Отже, пріоритетна роль відводилась органам місцевого самоврядування як утіленню ідеї дійсного народо-владдя, яким необхідно було делегувати владу на місце. Інші установи передбачалося реформувати шляхом демократизації й українізації та підпорядкувати їх Генеральному секретаріатові. Її загальні принципи вперше окреслив іще 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 народного!».

Утім, реально міста, містечка і села України були залишені сам на сам як зі своїми соціально-економічними проблемами, так і щодо 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 Бахмути жили своїм окремим життям; якимось 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»⁸³.

Наприкінці липня 1917 р. губерніальні комісари України перед від'їздом до Петербурга на Всеросійський з'їзд губерніальних комісарів зібралися на свій з'їзд у Києві задля обміркування справи «про реформу місцевого самоврядування і про відносини між органом цього самоврядування – Генеральним Секретаріатом – та місцевими комісарами»⁸⁴. Учасники з'їзду прийняли постанову, в якій зазначили:

«а) Губерніяльні комісари, у всіх питаннях що до 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, опіраючись 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»⁸⁵.

Попри таку резолюцію, губерніяльні комісари на теренах України досі були дезорганізовані, цьому чималою мірою сприяла й 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»⁸⁶. Таке трактування позицій губерніяльних комісарів, зрозуміло, викликало занепокоєння як Центральної Ради, так і її виконавчого органу. В зв'язку з цим 29 серпня 1917 р. голова Генерального секретаріату й водночас генеральний секретар внутрішніх справ В.Винниченко надіслав до всіх губерніяльних і повітових комісарів України обіжник, в якому намагався нівелювати негативні наслідки подібних телеграм російського уряду щодо української влади, зазначаючи: «Не відступаючи в цілому від виповнювання роспоряджень 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 роспоряджень Генерального Секретаріату Центральної Ради, то вони обов'язкові для всіх Комісарів України, як інституції, признані Тимчасовим Урядом вищим краєвим органом, який працює в контакті з Тимчасовим Урядом»⁸⁷.

Лише 1 листопада 1917 р. 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 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 їхні програми не передбачали зламу старого адміністративного апарату на цьому етапі. Тому уряд УНР уважав за можливе 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 ішлося 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»⁸⁸. Універсал зобов'язав «правительство додати до помочі місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, вибраних з місцевих людей»⁸⁹, 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 до структури 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 їхнє 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, 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 проводив політику демократизації й українізації місцевих органів. Він 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 їхньому складі представників російських політичних партій, вороже налаштованих до української державності. Демократизація стосовно місцевої адміністрації повинна була реалізуватися через залучення до співпраці представників громадсько-політичних організацій. Однак загострення політичного протистояння, низка невирішених проблем (кадрового забезпечення посад керівників комісаріатів, фінансування тощо) перекреслило ці наміри. Центральні відомства, чії установи були оптимально організовані для виконання покладених на них фахово-технічних функцій (шляхів, пошт і телеграфу, контролю), обрали курс створення у своїх інституціях міцних профспілкових організацій, щоб мати додаткові важелі впливу на стару адміністрацію.

Українізація місцевих органів виявилась у підпорядкуванні установ уряду УНР, призначенні на посади керівників осіб, які б підтримували політику національного державотворення. Також із цією метою призначалися комісари з широкими повноваженнями, які здійснювали політичний нагляд за адміністрацією, розпочалося переведення діловодства на українську мову. Але різка поляризація суспільних сил як наслідок збройної боротьби з більшовиками і загальна слабкість владних інститутів УНР звели нанівець зусилля уряду розбудувати дієву систему своїх місцевих органів шляхом їхньої демократизації та українізації. Демократизація здійснювалася через залучення до співпраці з урядовими установами представників громадсько-політичних організацій і за допомогою створення при установах профспілкових організацій за для контролю за старою адміністрацією. Але в умовах дестабілізації суспільства цей підхід не дав бажаних наслідків.

Як бачимо, Центральна Рада намагалась об'єднати два чинники. З одного боку, домінувала ідея надання органам місцевого самоврядування широких прав і повно-

важень, а з іншого – визначення меж цих повноважень із покладанням керівництва всією системою самоврядування в масштабах країни на Генеральне секретарство внутрішніх справ. Та не тільки й не стільки ця, певною мірою теоретична, дилема заважала нормальному формуванню місцевої адміністрації й самоврядуванню. Були й інші, наприклад, невизначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади. Поряд з органами місцевого самоврядування, більшість з яких перейшла в спадщину ще від Російської держави, діяли губернські і повітові комісари Центральної Ради та згадані в 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 їхньої компетенції, що, своєю чергою, 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 в 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 іще Тимчасовим урядом для своїх представників. Місцева державна адміністрація в УНР в особі губернських і повітових комісарів працювала неефективно й не могла реально впливати на ситуацію в 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 їхніх позицій полягала у тому, що вони водночас орієнтувалися 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 конституювання 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 тривала дуже довго та так і не була закінчена.

Ситуацію ускладнювала й відірваність київської влади від проблем місцевої влади. «Ніхто з ген[еральних] секретарів не показувався поза Києвом, хоч 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, губернським комісарам нелегко було добитись»⁹⁰.

Типову картину анархії, безсилля місцевої влади та бездіяльності центральної влади, як і поглинення в політичних процесах на місцях революційної демократії примітивістською демагогічно-авантюрною агітацією та загальним нігілізмом, подає повідомлення Подільського губернського комісара А. Самошенка від 15 жовтня 1917 р.

з Кам'янця-Подільського. Змальовуючи загальний безлад і безнадію в 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 потрапить випадково в його полосу. Регулювання життя є неможливим, позаяк життя йде без плану. Найнеочікуваніші події змінюють одні одні й заскочують зненацька найпрозірливіше передбачення. Ні майно, ані життя, ані честь не гарантовані в жодному відношенні, авторитету нема; те, що вранці вважалося вартим поваги, до півдня таврується маркою контрреволюційності, що ввечері вважалося відповідним до духу демократії, на ранок кваліфікується як вияв буржуазності, а відтак вже стає неприйнятним і ворожим. Партиїні пристрасті палають нестримно; провадження в життя виборчого начала кинуло усюди й кожного у партійну водоверт, з'явилися модні і немодні партії. При цьому відданість партійній програмі має менше значення, ніж гасло моменту – а це призводить до зростання недовіря 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...»⁹¹.

Таким чином у провінції створився вакуум влади. Цей владний вакуум мали б заповнити структури Центральної Ради та її уряду, проте цього не відбулося. В даному контексті показовими є спостереження, зроблене в результаті спілкування з провідниками українського державотворення у 1917 р. генералом М.Омеляновичем-Павленком, який вбачав у них романтиків, що «надто велику увагу надавали другорядним історично-театральним атрибутам та букві "с" (соціаліст)»⁹². Крім того, уряд УНР не зміг налагодити тісну взаємодію між місцевою адміністрацією та самоврядуванням, завершити створення державних правоохоронних структур. Унаслідок цього у деяких регіонах фактично існувало кілька претендентів на владу.

Тогочасний чернігівський губерніяльний комісар Д.Дорошенко згадував із 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. Передусім уряди губерніяльних комісарів скрізь були обсажені своїми людьми: в Полтаві сидів Андрій Лівицький, 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»⁹³.

Третій (самостійницький) етап (12 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), в якому робилася спроба якимось чином урегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях. «Верхове порядкування всіма землями з їх водами, надземними і підземними багатствами, – зазначалось у ст. 4 закону, – належить до скликання Українських Установчих зборів Українській Центральній Раді. Порядкування в межах цього закону належить: землями міського користування... – органам міського самоврядування; іншими – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам в межах їх компетенції»⁹⁴. Проте ця спроба не була завершена.

Після укладання Брестського договору з Центральними державами і початку наступу союзницьких німецьких і австро-угорських військ проти більшовиків у глиб України керманічі УНР зробили спробу відновити владу в провінції. Для цього при головнокомандувачі німецьких сил в Україні було створено посаду головного комісара уряду УНР (її посів О.Коморний⁹⁵), який мав не лише представляти інтереси Республіки, а й повернути до праці на місцях усі легальні установи й опікуватися відновленням спокійного життя в повітах. Для вирішення цих завдань 15 лютого 1918 р. головний комісар уряду набув надзвичайних повноважень.

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 військового або обложного, тимчасово утворюється осібна влада губерніяльних комендантів і залежних від них повітових комендантів»⁹⁶. Губерніяльні коменданти підлягали безпосередньо військовому міністрові УНР і мали виконувати його розпорядження. Призначалися вони (як і повітові коменданти) наказом по Військовому міністерству. Влада губерніяльного та повітового комендантів функціонувала паралельно з владою відповідних комісарів. Обов'язком головного губерніяльного 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»⁹⁷.

Під виняткову владу губерніальних і повітових комендантів підпадали як військові частини (які ще не були демобілізовані), так і наймані за окрему платню воєнізовані («добровольні») загони (тобто практично загони місцевих отаманів, що винаймалися за готівку «для підтримування ладу»). Комендантам дозволялося також формувати нові збройні частини, як і переформовувати вже наявні (згідно з духом статуту Осібної Армії УНР), за умови, що чисельність жодної окремої такої частини в повітах не перевищуватиме 100 осіб. Не підпорядковувалися губерніальному комендантові так звана 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 згоди їхніх старшин використовувати (під командуванням цих військ) для боротьби з анархією. У надзвичайних випадках губерніальний комендант (за згоди губерніального комісара) мав також право створювати військовий революційний суд для розгляду тяжких лихих учинків як-от: грабіж, вбивство, підпал, насильство та розбишацтво.

У військових справах губерніальний комендант був незалежним від губерніального комісара так само, як і повітові коменданти, влада яких мала функціонувати «поруч з повітовою громадянською владою»⁹⁸. За повітовими комендантами (до вироблення нового статуту й обліку особистого військового складу) тимчасово залишалися обов'язки колишніх військових начальників. Непорозуміння між компетенціями головного губерніального коменданта та губерніального комісара остаточно мали розв'язуватися відповідними міністерствами, а подібні непорозуміння між повітовими комендантом і комісаром – губерніальним комендантом за узгодженням з комісаром губернії. Здійснювати свої функції губерніальним комендантам наказувалося на підставі чинного законодавства, «обов'язково рахуючись з духом сучасного менту і згідно вимогань ладу та добробуту вільного українського народу»⁹⁹.

У березні 1918 р. губерніальні комісари, які після повернення Центральної Ради та її уряду до Києва знов були відряджені до губерніальних центрів, мали оголосити про скасування законів, постанов і розпоряджень більшовицької влади й відновити на місцях українську адміністрацію. Так, наприклад, виконуючий обов'язки Чернігівського губерніального комісара І.Шраг 7 березня 1918 р. повідомляв усім урядовим і 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»¹⁰⁰. Втім, реального поширення влади республіканських комісарів на теренах губерній так і не відбулося аж до часу падіння Центральної Ради.

Показовою в цьому плані є доповідь Раді народних міністрів губерніального комісара Холмщини і Підляшся О.Скорописа-Йолтуховського від 13 квітня. Він, зокрема, змалював типове для березня-квітня 1918 р. становище української місцевої губерніальної влади та її взаємин з командуванням союзницьких військ. Так, О.Скоропис-Йолтуховський зазначав: «Номинальна влада [губерніального] комісара поширюється тільки на Холмщину і Підляшся, 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 виизнання, 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 вияснені 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»¹⁰¹.

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 території (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 в своїй діяльності від тих законів і постанов, які видаються Центральною Радою та Радою народних міністрів, позаяк утілення їх у життя часто стикається з перешкодою з боку окупаційних властей¹⁰².

Не кращим було становище й на Наддніпрянщині. Так, Борзненський повітовий комісар 10 квітня 1918 р. повідомляв Чернігівському губерніальному комісарові, що «наслідком панування большевиків лишивсь доволі попсований механізм різних інституцій і виробилась, так би мовити, звичка автономного, незалежного життя», додаючи, що йому «приходиться нагадувати про існування влади навіть [державним] інституціям»¹⁰³. Зазначаючи про 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, тож представник цивільної повітової влади пропонує виправити цей дуалізм і «як найскорше вчинити передачу міліції у розпорядження комісара»; відсутність поштового сполучення спричиняє «одну з найбільших перешкод в праці», позаяк місцевістю ширяться провокаційні чутки, а село «лишилось без большевицької агітаційної літератури, котрою було заповнене раніш, але не має і української, бо вона дуже трудно туди доходить»; і нарешті, проблема відсутності грошей у місцевої влади, у зв'язку з чим повітовий комісар робить невтішний висновок, що «позаяк Комісаріат існує без всяких коштів, ...продовження такого становища може припинити працю»¹⁰⁴.

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. В 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 уста-

нови працювали за старими штатними розписами або взагалі без них, і це унеможливило складання кошторисів утримання установ. Фінансово-економічна криза заважала їхньому належному фінансуванню. Партійний підхід під час пошуку кандидатів на державні посади заважав урядові ефективно використовувати потенціал досвідчених фахівців-урядовців.

Урешті-решт, за часів Центральної Ради уряд так і не спромігся 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 малоефективною. Слабкість такої важливої структурної ланки виконавчої вертикалі, як система місцевих органів, була однією з причин падіння Центральної Ради.

На межі 1917–1918 рр. Центральній Раді не вдалося ухвалити Проект Конституції УНР, який було розроблено 10 грудня 1917 р.¹⁰⁵, проте 29 квітня 1918 р. вона таки ухвалила Основний закон Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), який був майже ідентичний проекту від 10 грудня 1917 р.

Розроблявся він з 20 червня 1917 р. спеціально створеною Комісією Центральної Ради (голова М.Левитський, секретар М.Шраг), склад якої вже у липні досяг 100 осіб (71 українець, 11 росіян, 8 євреїв, 2 німці, 2 поляки, по одному білорусу, татарину, молдаванину, чеху, болгарину, греку)¹⁰⁶. Комісія протягом листопада підготувала й у середині грудня 1917 р. опублікувала «Проект Конституції Української Народної Республіки». Згідно зі змістом цього документа, Україна повинна була стати автономною частиною Федеративної Республіки Російської і реалізовувати суверенітет українського народу разом з 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 уже не передбачалася федеративною частиною Росії, а визнавалася самостійною державою) увійшов до основоположних засад Конституції УНР. Цей варіант дороблявся вкрай знервованій обстановці, коли Центральна Рада доживала останні дні, а ухвалений він був формально, поспіхом за доповіддю заступника голови Центральної Ради А.Степаненка мізерною кількістю членів Малої Ради 29 квітня 1918 р.

У §IV (Органи влади Української Республіки) та §V (Всенародні збори Української Республіки) визначалося, що вищою законодавчою та представницькою владою в УНР мали бути Всенародні збори, а їхній голова іменувався Головою УНР, 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, доки не будуть скликані нові Збори, після чого обирався новий Голова. Очевидно, при Голові Всенародних зборів мав би бути секретаріат і штат державних службовців, які забез-

печували б не лише нормальні умови роботи парламенту, а й зв'язок із виконавчим органом та інші належні таким інституціям функції. В проекті Конституції, природно, про таку службу не зазначалося, проте в ньому згадувалося, що в допомогу Голові Всенародних зборів обиралися товариші (заступники), один з яких мав виконувати його обов'язки в разі важкої хвороби або смерті до часу виборів нового Голови¹⁰⁷.

Щодо засад адміністративного устрою в Конституції УНР говорилося: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»¹⁰⁸. Крім цієї загальної норми, до Конституції ввійшли 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»¹⁰⁹. Уряд же загалом і міністри зокрема мали лише контролювати та координувати їхню діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, що тим радам і управам належні, а розв'язання всіляких суперечок покладалося на Генеральний Суд УНР. Водночас, за оцінкою І.Лисяка-Рудницького, Конституція «цілком не дбала про розмежування компетенцій між органами самоврядування та центральною владою»¹¹⁰.

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, одній з трьох гілок влади поряд із Всенародними Зборами та Генеральним судом УНР. Конституція достатньо чітко визначала порядок формування, повноваження та компетенцію уряду. Зокрема, в розділі VI йшлося безпосередньо «Про Кабінет міністрів Української Республіки». Його статус, обов'язки та повноваження визначали 10 пунктів (пп. 46-55), в яких зазначалося:

«46. Яко вища виконавча власть Української Народної Республіки (§22) Рада Народних Міністрів її порядкує всіма справами, які зістаються поза 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 портфелів 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 днів 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 повноважність, 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 голос»¹¹¹.

Отже, парламент (Всенародні збори) набував практично необмежених повноважень. 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. Тож, як слушно зауважує І.Лисяк-Рудницький, «знищувалася всяка внутрішня солідарність уряду, а поодинокі міністри прямо підпорядковувалися наказам партійних фракцій у парламенті. Разом з цим конституція установляла так звану пропорційну систему представництва в парламентарських виборах – систему, яка у практиці сприяє партійному роздрібненню й через це робить законодавче тіло мало працездатним»¹¹². Конституцією не передбачалися посади голови держави (президента) і навіть голови уряду (прем'єр-міністра), а представницькі функції мав виконувати голова Всенародних зборів. Це загрожувало розбалансуванню влади в УНР, призводило до постійних дебатів і відсутності консолідуючої сили, а отже, й державного курсу. Однак організувати уряд, відповідно до Конституції, не вдалося. День прийняття Основного Закону став останнім днем діяльності Центральної Ради, а отже, йому не судилося бути реалізованим. Проте, як зазначає І.Лисяк-Рудницький, той факт, що через падіння УНР Конституція 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», позаяк «з погляду "конституційної архітекτονіки" 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»¹¹³. Разом із тим зауважимо, що загалом з огляду на постімперський період і молодість державотворчого процесу в

УНР ця Конституція досить високо оцінювалася й досі оцінюється фахівцями, а за своїми абстрактно-теоретичними ознаками вона була доволі демократичною.

Отже, цілком слушною є думка, що саме з УНР пов'язані головні державно-правні акти визвольної боротьби – III і IV Універсали (зо всіма їхніми хибам і слабостями тогочасної української політичної думки), саме в них слід бачити «метрику народження» новітньої України, або, інакше кажучи, без УНР не було б ані Гетьманщини, ані УРСР¹¹⁴. За УНР також були закладені паростки вітчизняної державної організації й розпочався процес формування та становлення інституту державної служби в Україні новітнього зразка.

Посилання до розділу 11

- 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* // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – №1. – 19 берез.
- 3 *Христюк П.* Замітки й матеріали до історії української революції. 1917–1921 рр. – Відень, 1921. – Т.І. – С.15-16.
- 4 *Українська Центральна Рада: Док. і матеріали.* – К., 1996. – Т.1. – С.72.
- 5 *Центральний державний архів органів влади і управління України (ЦДАВО України).* – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.6-7; *Вісти з Української Центральної Ради.* – 1917. – №15/16. – Верес.
- 6 *Народня воля.* – 1918. – 24 січ.
- 7 *Гольденвейзер А.А.* Из киевских воспоминаний (1917–1920 гг.) // Революция на Украине по мемуарам белых. – М.; Л., 1930. – С.30, 31.
- 8 Там само. – С.30.
- 9 *ЦДАВО України.* – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.5. – Арк.25.
- 10 Там само. – Спр.1. – Арк.233.
- 11 *Єремійв М.* Полковник Євген Коновалець на тлі української визвольної боротьби // Євген Коновалець та його доба. – Мюнхен, 1974. – С.133.
- 12 *ЦДАВО України.* – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.24.
- 13 Там само. – Арк.23.
- 14 *Українська Центральна Рада...* – К., 1996. – Т.1. – С.477-478.
- 15 *Вістник Генерального Секретаріату української Народньої Республіки.* – 1917. – №7. – 23 груд.
- 16 *ЦДАВО України.* – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.16. – Арк.14 зв.
- 17 Там само. – Спр.13. – Арк.109.
- 18 Там само. – Спр.1. – Арк.10.
- 19 Там само. – Арк.12.
- 20 Там само. – Арк.43, 143.
- 21 *Державний архів Чернігівської обл. (ДАЧО).* – Ф.138. – Оп.1. – Спр.86. – Арк.4.
- 22 Там само.
- 23 *Нова Рада.* – 1918. – 24 берез.
- 24 Там само. – 7 берез.
- 25 *ЦДАВО України.* – Ф.1064. – Оп.2. – Спр.5. – Арк.31-31 зв.