

УДК 342.518

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.1.4>

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ СТАНОВЛЕННЯ УРЯДУ В ПЕРІОД ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Вовк Ю.Є.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри богослов'я та гуманітарних дисциплін
Навчально-наукового інституту права
та гуманітарних наук
Національного університету водного господарства
та природокористування
ORCID: 0000-0002-2102-8120
e-mail: vovk22@yahoo.com

Вовк Ю.Є. Особливості процесу становлення Уряду в період Центральної Ради.

У статті досліджується процес становлення Уряду в період Центральної Ради. Зазначається, що на початку існування Центральної Ради створено Генеральний секретаріат, який не наділено урядовими функціями. Його статус загалом належним чином не визначено.

Становлення Генерального секретаріату, а також і самої Центральної Ради відбувалось в складних умовах. Наголошується, що не було можливості в силу об'єктивних обставин провести вибори загальнонаціонального представницького органу влади. В умовах що склались складно виявилось сформувати органи влади і в цілому забезпечити функціонування державного апарату.

Загалом процес відновлення української державності та становлення органів влади в значній мірі був пов'язаний з військовим протистоянням та не бажанням Тимчасового уряду Росії, а в подальшому і Уряду Радянської Росії визнавати саме право українців на створення власної держави.

Попри складні умови що склались, важливим було налагодження діяльності вищих органів влади. Організаційну структуру Генерального секретаріату визначено лише в загальних рисах.

Зазначається, що попри часткове визнання Генерального секретаріату Тимчасовим урядом Росії, не визначено територію, на яку поширювалась юрисдикція Генерального секретаріату. Не виділено відповідні кошти на його функціонування, не було належного приміщення та достатньої кількості працівників.

Акцентується увага на тому, що Генеральний секретаріат не наділено реальною владою. Тимчасовий уряд був схильний в цілому до ліквідації Центральної Ради і Генерального секретаріату, але у зв'язку з значною підтримкою останніх населенням, а також в силу обставин, що склались в Росії не мав можливості це зробити.

Зазначається, що до часу прийняття III Універсалу діяльність Генерального секретаріату мала загалом пропагандистський характер. Лише після припинення існування Тимчасового уряду Генеральний секретаріат поступово ставав дійсно Урядом України.

Період з часу утворення Генерального секретаріату і до проголошення III Універсалу – це період становлення майбутнього Уряду України, який попри певні недоліки, що мали місце відіграв суттєву роль в подальших подіях, пов'язаних з становленням української державності.

Ключові слова: Уряд, Генеральний секретаріат, Центральна Рада, повноваження, влада, державність, компетенція, статус.

Vovk Yu.E. Features of the process of Government formation during the period of the Central Rada.

The article examines the process of establishing the government during the period of the Central Rada. It notes that at the beginning of the Central Rada's existence, a General Secretariat was created, which was not vested with governmental functions. Its status was generally not properly defined.

The formation of the General Secretariat, as well as the Central Rada itself, took place under difficult conditions. It is emphasized that, due to objective circumstances, it was not possible to hold elections for a nationwide representative body of power. Under the circumstances, it was difficult to form government bodies and ensure the functioning of the state apparatus as a whole.

In general, the process of restoring Ukrainian statehood and establishing government bodies was largely linked to military confrontation and the unwillingness of the Provisional Government of Russia, and later the Government of Soviet Russia, to recognize the right of Ukrainians to create their own state.

Despite the difficult conditions, it was important to establish the activities of the highest authorities. The organizational structure of the General Secretariat was defined only in general terms.

It is noted that despite the partial recognition of the General Secretariat by the Provisional Government of Russia, the territory over which the General Secretariat's jurisdiction extended was not defined. No funds were allocated for its operation, and there were no suitable premises or sufficient staff.

It is emphasized that the General Secretariat was not vested with real power. The Provisional Government was generally inclined to liquidate the Central Rada and the General Secretariat, but due to the significant support of the latter by the population, as well as the circumstances that had developed in Russia, it was unable to do so.

It is noted that until the adoption of the Third Universal, the activities of the General Secretariat were mainly propaganda in nature. Only after the Provisional Government ceased to exist did the General Secretariat gradually become the actual Government of Ukraine.

The period from the establishment of the General Secretariat to the proclamation of the Third Universal was a period of formation of the future Government of Ukraine, which, despite certain shortcomings, played a significant role in further events related to the establishment of Ukrainian statehood.

Key words: Government, General Secretariat, Central Council, powers, authority, statehood, competence, status.

Постановка проблеми. В історії українського державотворення помітне місце займає період Центральної Ради. В цей час у складній зовнішньополітичній та внутрішньополітичній ситуації відбулося відновлення української державності.

Події Першої світової війни, загострення соціальних і національних суперечностей, революційні події, а також інші фактори призвели згодом до розпаду Російської імперії. Внаслідок цього українці, а також інші народи, що проживали на її території, отримали можливість утворити власні держави.

Важливим фактором, який сприяв утвердженню та відновленню української державності було налагодження діяльності вищих органів влади. Необхідно було насамперед сформувати Уряд, як центральний виконавчий орган влади, від ефективної діяльності якого залежало існування всієї вертикалі виконавчої влади та існування держави в цілому і вирішення ряду важливих питань що виникали.

Однією з особливостей процесу становлення Уряду в період Центральної Ради була відсутність загальнонаціонального, представницького органу державної влади, обраного більшістю населення шляхом проведення загальнонаціональних демократичних виборів. Обрання представницького органу державної влади надало б можливість сформувати легітимний Уряд.

Ще однією суттєвою особливістю було те, що процес відновлення української державності значною мірою був пов'язаний з військовим протистоянням та небажанням Тимчасового уряду Росії, а в подальшому й Уряду Радянської Росії визнавати право українців на створення власної держави.

В умовах що склалися складно було сформувати органи державної влади, налагодити їх діяльність і в цілому забезпечити функціонування державного апарату.

Стан опрацювання проблематики. Функціонування Уряду в період Центральної Ради досліджувалося в працях С. Благовісного, В. Верстюка, С. Кульчицького, М. Ковальчука, В. Солдатенка, В. Смоля, О. Мироненка, О. Копиленка, Р. Пирога, В. Ткаченка, Л. Яковлева та ін. Однак в працях сучасних вчених здебільшого зазначається про те, що Генеральний секретаріат був наділений урядовими функціями з початку свого існування. Проте дане твердження вважаємо не в повній мірі обґрунтованим.

Метою дослідження є з'ясувати особливості процесу становлення Уряду в період Центральної Ради, на початковому етапі діяльності. Доцільно розглянути насамперед, обставини, в яких відбувалося його становлення і формування.

Виклад основного матеріалу. Першим Урядом, утвореним на території України, був Уряд періоду Центральної Ради – Генеральний секретаріат. В юридичній літературі, численних наукових публікаціях, дисертаційних дослідженнях, присвячених Центральній Раді, здебільшого прийнято вважати, що Генеральний секретаріат був наділений урядовими функціями фактично з початку свого існування.

Але на нашу думку, аналіз прийнятих документів, фактичні дані і події, які відбувалися, дають підстави стверджувати, що Генеральний секретаріат з початку свого утворення і впродовж практично всього 1917 року, за винятком листопада і грудня місяця, не був наділений урядовими функціями і не був Урядом як органом державної влади. Фактично в цей період часу в складних умовах відбувався процес становлення Уряду

Питання щодо утворення Уряду в Україні постало ще напередодні прийняття I Універсалу Центральної Ради. Так зокрема, на одному з засідань президії Центральної Ради, яке відбулося на початку червня 1917 року, один з провідних членів ЦК УПСР – П. Христюк запропонував створити Уряд України [1, с. 77] Однак на думку більшості членів фракції есерів і есдеків дана пропозиція була надто радикальною. У зв'язку з цим вона була відхилена.

Але згодом, з ініціативою створення Уряду виступив інший впливовий діяч ЦК УПСР – І. Мавеський. Уряд пропонувалося очолити М. Грушевському. Проте не виступаючи проти самої ідеї утворення Уряду, голова Центральної Ради висловився за необхідність продовження своєї роботи в Центральній Раді.

Після проголошення I Універсалу, комітет Центральної Ради на засіданні, яке відбулося 15 червня 1917 року «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» [2, с. 105]. Генеральним секретарем призначено В. Винниченка. Було визначено також персональний склад нового органу.

Статус Генерального секретаріату з самого початку не був чітко визначений. На одному з засідань V сесії Центральної Ради, яке відбулося 23 червня 1917 року М. Грушевський доповів присутнім про створення Генерального секретаріату. Більшість присутніх підтримали саму ідею створення Генерального секретаріату і у своїх виступах називали його Урядом. Зокрема М. Ковалевський у своєму виступі наголошував, що «Генеральний секретаріат являється дитиною революції, котра у нас відбувається, фракція с.-р. вважає його чинним Урядом, який повинен організувати Україну і вести її до кращого життя» [3, с. 116] На його думку в даний час революції не можливо визначити сферу компетенції Генерального секретаріату, вона буде визначена в подальшому.

З виступом О. Ковалевського не погодився О. Шульгин, який у свою чергу зазначив, що в сучасних умовах оголошувати Генеральний секретаріат Урядом є передчасним.

Після виступів присутніх було ухвалено рішення про відкладення голосування резолюції до оголошення декларації Генерального секретаріату. Декларація у свою чергу була оголошена на засіданні Центральної Ради, що відбулося 26 червня 1917 року.

На наступний день Декларацію Генерального секретаріату опубліковано в пресі. Даний документ був досить недосконалим і нечітким. В ньому лише в загальних рисах визначено організаційну структуру Генерального секретаріату. Зазначалося, що «...інститут Генерального секретаріату має охоплювати всі потреби українського народу. Згідно з цими потребами, поділено роботу між окремими секретарями: по внутрішніх справах, фінансових, судових, продовольчих, земельних, освітніх, міжнаціональних, праці, доріг, військових, торгу, промисловості» [4, с. 2]. Досить лаконічно зазначено чим саме повинні займатись ті чи інші секретарства. А щодо таких секретарств як: торгівлі, праці, шляхів і промисловості – взагалі не було зазначено чим саме вони повинні займатись.

На недосконалості даного документу наголошував також згодом і М. Грушевський. Незважаючи на недосконалість Декларації, сам факт її оприлюднення, декларування в цілому наміру запровадити автономію України і утворити власні органи управління вплинули на Тимчасовий уряд Росії, який після переговорів з Центральною Радою фактично визнав Генеральний секретаріат. Але попри певне визнання Генерального секретаріату не було визначено територію, на яку поширювалась його юрисдикція.

В II Універсалі, який був прийнятий 3 липня 1917 року Генеральний секретаріат визначався як «носії найвищої крайової влади Тимчасового уряду на Україні» [5, арк.10-11]. Поряд з цим, в

тексті Універсалу також не було визначено територію, на яку поширювалась юрисдикція Генерального секретаріату.

Не було її визначено і в Статуті Генерального секретаріату, затвердженому Малою радою 16 липня 1917 року. Згідно з документом, Генеральний секретаріат проголошувався «вищим краєвим органом управління на Україні» [6, арк. 10]. Він повинен був формуватися Центральною Радою і затверджуватись Тимчасовим урядом. Досить важливим положенням було те, що свої повноваження він повинен був здійснювати « через всі урядові органи на Україні», які у свою чергу мали «підпорядковуватись Генеральному секретаріату» [7, арк. 11].

Таким чином було намагання підпорядкувати практично всю вертикаль виконавчої влади в Україні Генеральному секретаріату. І в такому випадку він отримав би статус дійсно вищого виконавчого органу влади. Але при цьому значним недоліком стала невизначеність в даному документі, а також в інших документах, виданих раніше, власне території самої України.

У випадку затвердження Статуту Генерального секретаріату Тимчасовим урядом, він не міг бути застосованим на практиці без додаткового визначення іншим документом території на яку поширювалась сфера компетенції Генерального секретаріату. Статут не влаштував в цілому Тимчасовий уряд і у зв'язку з цим було затверджена «Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні» .

Інструкція значно обмежила повноваження Генерального секретаріату, який визначався як вищий орган влади Тимчасового уряду. Зменшувалась кількість генеральних секретарів. Його повноваження не поширювались на всі етнографічні українські землі, на яких українці становили більшість населення, а лише на Київську, Волинську, Подільську, Полтавську, Чернігівську губернії за винятком Мглинського, Суражського, Стародубківського і Новозибківського повітів.

Згідно з пунктом 4 Інструкції Генеральний секретаріат повинен був розробляти і подавати на затвердження Тимчасовому уряду «проекти, що торкаються життя краю і його врядування» [8, с. 1]. Дані проекти, перед їх поданням могли бути обговорені на засіданні Центральної Ради.

По справах, які стосувались діяльності визначених Інструкцією секретарств, місцеві органи влади повинні були звертатися до Генерального секретаріату, який у свою чергу звертався до Тимчасового уряду і згодом мав передавати розпорядження і накази останнього місцевим органам влади. В Петрограді запроваджувалась посада комісара по українських справах.

Таким чином Генеральний секретаріат перетворювався фактично на проміжну інстанцію між Петроградом і місцевими органами влади і не був наділений реальною владою. Тимчасовий уряд був схильний в цілому до ліквідації Центральної Ради і Генерального секретаріату, але у зв'язку з значною підтримкою останніх населенням, а також в силу обставин, що склалися в Росії – не мав можливості це зробити.

У свою чергу Генеральний секретаріат не мав можливості і рішучості підпорядкувати собі виконавчі органи влади. Діяльність Генерального секретаріату в більшій мірі мала пропагандистський, а не реальний характер.

Фактично до жовтневого перевороту в Росії Генеральний секретаріат займався переважно внутрішньо організаційною роботою, вирішувались різноманітні другорядні питання

Органи державної влади в Україні не підпорядковувались Генеральному секретаріату. Про не підпорядкування органів державної влади Тимчасового уряду Центральної Раді і Генеральному секретаріату наголошував 29 жовтня 1917 року на відкритті VII сесії Центральної ради М. Грушевський. Зокрема він зазначав, що Центральна Рада і Генеральний секретаріат мали значні перешкоди в організації діяльності з боку «місцевих органів центрального Уряду, які й досі не підпорядковані Центральної Раді і Секретаріатові» [9, с. 371].

Тимчасовий уряд, не будучи зацікавленим в існуванні Генерального секретаріату, не здійснював належне його фінансування. Зокрема М. Грушевський на відкритті сесії також наголошував, що практично всі кошти з Національного фонду, який складався з добровільних пожертв українців, були витрачені на утримання Генерального секретаріату. І у зв'язку з відсутністю коштів не було можливості скликати сесію раніше.

Після жовтневого перевороту в Петрограді ситуація в Україні змінилась. Оскільки не існувало вже Тимчасового уряду і центральної влади, місцеві органи влади в Україні поступово підпорядковувались Центральної Раді і Генеральному секретаріату.

В повідомленні Центральної Ради від 1 листопада 1917 року зазначалося, що з огляду на обставини, що склалися, Центральна рада переходить «до організації найвищої краєвої влади на

Україні в повному складі» . Склад Генерального секретаріату поповнювався п'ятьма новими генеральними комісарами, особлива роль при цьому відводилась генеральному комісару військових справ.

2 листопада 1917 року генеральний комісар військових справ С. Петлюра зробив заяву про вступ на посаду, в якій наголосив, що в своїй діяльності буде керуватись загальною політикою, що проводиться Центральною Радою і вказівками Генерального секретаріату.

Отримавши вищу військову владу в Україні, С. Петлюра зазначав при цьому, що не «вважає можливим торкатися розпоряджень, які відносяться до компетенції головнокомандуючих фронтами, де вся повнота влади повинна належати головнокомандуючим цими фронтами» [10, с. 1]. У свою чергу всі розпорядження, які стосуються тилу, повинні іти виключно від генерального військового комісаріату через командуючих підпорядкованих округів або їх уповноважених. Накази, які йшли від осіб, не уповноважених Генеральним комісаріатом, не підлягали виконанню.

Таким чином було зроблено спробу підпорядкувати військові частини, які знаходились в Україні (за винятком фронтових), безпосередньо Генеральному секретаріату, який отримав би при цьому реальні владні повноваження. Даний вибір, зважаючи на ситуацію, був не випадковим.

Компетенція Генерального секретаріату поширювалась також на Херсонську, Харківську, Катеринославську і Таврійську (без Криму) губернії, в яких українці становили більшість. Дані губернії включались до складу території єдиної України.

Після повалення Тимчасового уряду, видання «Відозви Генерального секретаріату до громадян, урядових і громадських установ», проголошення III Універсалу, прийняття інших документів і вжиття реальних, хоч і не завжди дієвих і ефективних кроків щодо налагодження функціонування державного апарату, Генеральний секретаріат поступово ставав дійсно Урядом України. Поступово формувалась вертикаль влади, в якій Генеральний секретаріат був вищим колегіальним виконавчим органом влади держави.

І хоч сформована вертикаль влади не була дієвою і ефективною, але все ж таки на відміну від попереднього періоду вона функціонувала. Центральна Рада і Генеральний секретаріат, по-суті заповнили той вакуум влади в Україні, що склався після повалення Тимчасового уряду.

Центральна Рада стала законодавчим органом влади, а Генеральний секретаріат Урядом держави саме після проголошення III Універсалу. Адже на початку свого існування, Генеральний секретаріат крім правової невизначеності, відсутності коштів для функціонування, відсутності управлінських кадрів і відповідної управлінської вертикалі – не мав навіть власного приміщення і вимушений був розташовуватись в одній будівлі з Центральною Радою по вулиці Володимирській, 54.

Після проголошення III Універсалу розпочався також процес налагодження міжнародних контактів і визнання УНР

Висновки. Таким чином процес становлення Уряду в період Центральної Ради тривав з березня 1917 року до листопада 1917 року. На даному етапі Генеральний секретаріат хоч і вважався формально Урядом, проте урядовими функціями не був наділений. Його існування в значній мірі залежало від позиції Тимчасового уряду, а також від внутрішньополітичної та зовнішньополітичної ситуації загалом.

Лише після проголошення III Універсалу Генеральний секретаріат набув статусу Уряду і мав можливість сформувавши відповідну вертикаль органів виконавчої влади та впливати загалом на ситуацію в Українській Народній Республіці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917-1920 рр. Прага, 1921. Т1. 152 с.
2. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали в двох томах. Том 1. 4 березня – 9 грудня 1917 року. Київ: Наукова думка, 1996. 588 с.
3. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали в двох томах. Том 1. 4 березня – 9 грудня 1917 року. Київ: Наукова думка, 1996. 588 с.
4. Вісти з Української Центральної ради. 1917. № 10. Червень/
5. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі ЦДАВОУ). Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 10–11.

6. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 10.
7. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 11.
8. Нова Рада. 1917. № 107. серпень.
9. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали в двох томах. Том 1. 4 березня – 9 грудня 1917 року. Київ: Наукова думка, 1996. 588 с.
10. Робітнича газета. 1917. 4 листопада.