

Традиції дореволюційних наукових юридичних товариств в Україні в 1917-1918 рр. продовжувало Київське юридичне товариство (Київське товариство юристів). Воно займало доволі помірковану позицію щодо діяльності Центральної Ради, дозволяючи собі критику її невдалих, на думку діячів товариства, законопроектів. Так, у журналі «Право и жизнь» – друкованому органі товариства – було опубліковано матеріал про засідання Київського юридичного товариства від 7 квітня 1918 р., на якому обговорювалася доповідь відомого українського правознавця О.Ф.Кістяківського про законодавче регулювання українського громадянства. В ході дискусії відповідний закон Центральної Ради було розкритиковано і охарактеризовано як такий, що «порушує загальнокультурні принципи» [7]. Це товариство проіснувало в стадії піднесення своєї діяльності до кінця 1918 р., тобто до часів Директорії.

Після встановлення Радянської влади в Україні виникають інші громадські самодіяльні правничі утворення, ідеологічно налаштовані вже на служіння інтересам більшовицької влади. Проте і ці установи радянського зразку 20-х рр. ХХ ст., що базувалися на інших методологічних засадах, все ж використовували досвід дореволюційних юридичних наукових фундацій в організаційному та методичному аспектах [8]. Така наступність традицій стала можливою ще й через те, що багато юристів дорадянської доби продовжували на перших порах працювати в установах УСРР, сприяючи становленню національної юриспруденції.

Список літератури: 1. Винниченко В. Відродження нації. К.–Відень, 1920. Ч.І. 2. Грушевський М.С. Українська Центральна Рада та її універсали, перший і другий. К., 1917. 3. Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради. К., 1992. 4. Мироненко О.М. Світоч української державності. К., 1995. 5. Усенко І.Б. Перші вітчизняні юридичні товариства і український національний рух // Вісник Академії правових наук України. Х., 1996. № 6. 6. А.Б. Украинское юридическое общество // Возрождение / Газета выходит при ближайшем участии академика Д.Н. Овсяннико–Куликовского. Х., 1918. 21 апр. № 30. 7. Право и жизнь. 1918. 8. Горин А.Г. Юридические общества дореволюционной России // Советское государство и право. 1989. № 7.

Надійшла до редколегії 03.05.04

С.Г. Благовісний

ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ УРЯДОВОЇ КРИЗИ В УНР (СІЧЕНЬ-КВІТЕНЬ 1918 РОКУ)

З проголошенням незалежності України стала можливою свобода історичної думки, деідеологізація історико-правової науки, переосмислення нашого минулого. Історико-юридичні дослідження періоду Української революції 1917-1920 рр. вийшли на якісно новий рівень. Спираючись на широку джерельну базу, залучаючи нові масиви архівних документів, вчені намагаються визначити нові тематичні напрямки, всебічно висвітлити маловідомі події минулого, дати їм максимальну об'єктивну оцінку. Так, за останнє десятиріччя вийшла низка праць О.Копиленка, О.Мироненка, О.Галенка, Д.Яневського та ін., де розглядається державотворча діяльність як самої Центральної Ради, так і українських урядів тієї доби, робляться

спроби політико-правового аналізу їхньої роботи[1;2;3;4]. Проте ряд проблем, що мають не тільки науково-пізнавальне, а й практичне значення, не знайшли належного вивчення і оцінки в історико-правовій літературі. До них належить останній і найбільш драматичний період історії Української Центральної Ради (січень-квітень 1918р.), з'ясування причин, сутності та наслідків другої урядової кризи Першої УНР.

9 січня 1918 р. УЦР прийняла текст IV Універсалу, який проголошував незалежність Української Народної Республіки. Разом з прийняттям IV Універсалу Генеральний Секретаріат перейменувався на Раду Народних Міністрів, а генеральні секретарі – на народних міністрів. На той час до її складу входили: голова РНМ та міністр внутрішніх справ В.Винниченко, його заступники І.Красовський, О.Карпинський, Л.Абрамович, міністри: закордонних справ – О.Шульгін, військових справ і праці – М.Порш, судових справ М.Ткаченко, продовольчих справ –М.Ковалевський, шляхів сполучення – В.Єщенко, пошти й телеграфу – М.Шаповал, морських справ – Д.Антонович, освіти – І.Стешенко, торгу й промисловості – В.Голубович, великоруських справ – Д.Одинець, польських справ М.Міцкевич, єврейських справ – М.Зільберфарб, генеральний контролер – О.Золотарьов, державний писар І.Мірний [5, с.16]. Однак цьому уряду не довго довелося існувати.

12 січня на засіданні Малої Ради від фракції українських есерів виступив М.Шраг. Він заявив, що фракція УПСР вимагає «щоб представники української соціал-демократії, які займають провідну роль у Міністерстві, поступилися місцем представникам українських соціал-революціонерів, бо тільки такий уряд, де більшість буде за українськими есерами, здатний виконати найголовніше завдання «передачу цивільної влади і політичного контролю на місцях Радам робочих, селянських та солдатських депутатів» як необхідної тимчасової міри до скликання Українських Установчих зборів [6,14січ.;7,14січ.;8,14січ.]. Ця заява викликала протест українських соціал-демократів, які цілком слушно вважали, що «влада Рад в корні знищує ідею Установчих зборів і приведе до краху українську державність». Врешті, після напружених дебатів, український есдек Гермайзе повідомив рішення своєї фракції про вихід її представників зі складу Міністерства. Почалася урядова криза, в результаті якої 15 січня В. Винниченко подав у відставку з посади голови уряду і міністра внутрішніх справ. Разом з ним вирішили звільнити посади міністрів М. Ткаченко, М. Порш, Д. Антонович, І. Стешенко, О. Шульгін і генеральний контролер О. Золотарьов [9]. Інші члени уряду офіційно у відставку не виходили. З пропозиції фракції УПСР 18 січня дев'ятого сесія Центральної Ради доручила формування нового складу кабінету міністру торгу й промисловості В. О. Голубовичу. За винятком двох міністрів українських соціал-демократів М.Ткаченка та Д.Антоновича, до кабінету увійшли члени УПСР та співчуваючі їй. Так, дев'ятими загальними зборами УЦР персонально були затверджені членами уряду П.Христюк (внутрішні справи), А.Немоловський (військові справи), Н.Григор'єв (освіта), С.Перепелиця (фінанси) і Є.Сокович (шляхів сполучення), А.Терниченко (хліборобства), М.Ковалевський (продовольчі справи) [9, ф.1063, оп.1, спр.6, арк.20; 10,с.291].

Новий уряд, ще остаточно не сформований, був переконаний, що наступ військ Радянської Росії можна зупинити тільки шляхом притягнення «нейтральних» мас до своєї «революційної діяльності». Тому відразу зайнявся розробкою закону про організацію рад робітничих та селянських депутатів як органів влади на місцях [11,с.126]. Урядовці активно включилися у роботу парламентських комісій по підготовці аграрного та робочого законодавств.

Перевантаженість поточною роботою змусила Раду Народних Міністрів удатися до створення Малої Ради Народних Міністрів (до неї увійшли товариші народних міністрів). На цей допоміжний орган покладалося розв'язання другорядних справ.

В ніч з 25 на 26 січня 1918 р. Центральна Рада та уряд Української Народної Республіки змушені були залишити Київ. Евакуація не була підготовлена і проходила поспіхом. Не всі члени уряду були навіть проінформовані і залишилися в місті [11,с.208]. З цієї причини, а також намагаючись зробити роботу РНМ більш дієвою та ефективною, відбулося істотне скорочення урядових посад. Так, рішенням від 29 січня сама Рада Народних Міністрів доручила товаришеві міністра шляхів Г.Сидоренкові виконувати обов'язки міністра пошт і телеграфу, міністрові судових справ М.Ткаченку – обов'язки міністра фінансів, міністрові внутрішніх справ П.Христюку – обов'язки міністра освіти, товаришу міністра О.Жуковському – міністра військових справ, голові уряду В.Голубовичу – міністра закордонних справ. Виконуючим обов'язки генерального писаря вважався Гасевський [9,ф.1064,оп.1,спр.5,арк.14].

Після повернення до Києва з'ясувалось, що прем'єр не зміг зібрати всіх своїх міністрів. Були відсутні міністри земельних справ, продовольства, освіти. Тому деякі члени уряду обіймали водночас декілька посад. Так, сам прем'єр В.Голубович одночасно обіймав посади міністра закордонних справ, торгівлі та промисловості; П.Христюк – міністра юстиції і освіти.

М.Ткаченко – міністра внутрішніх справ і фінансів і т. ін.[8,13 берез.(28лют.)]. Зрозуміло, що при такому стані справ ефективної роботи уряду годі було чекати. Урядова криза продовжувалась. Сама ж УЦР після повернення до Києва на свої засідання не могла зібрати і половину свого складу. Українська влада втратила зв'язок з провінцією, адміністративний апарат, і до того мало ефективний, був значно підірваний війною.

Мала рада заслухала звіт Ради Народних Міністрів і програму уряду. Знову були внесені зміни до його складу. Було затверджено 12 міністерств. Міністром закордонних справ вже офіційно став голова РНМ Голубович, портфель міністра внутрішніх справ одержав Ткаченко, судових справ – Шелухін, військових справ – Жуковський, фінансів – Перепелиця, освіти – Прокопович, торгівлі й промисловості – Фещенко [ф.1216,оп.1,спр.9,арк24-25]. До складу уряду також увійшли: Сокович і Єщенко (міністерство шляхів), Ковалевський (міністерство пошт і телеграфу), Міщкевич (міністерство польських справ), Симонів (державний контролер). Не ліквідувались і залишалися без керівників міністерство земельних справ та міністерство морських справ.

Обов'язки генерального писаря або, як його ще у той час називали, міністра генерального писарства виконував П. Христюк.

Своєрідний «застійний» період у діяльності уряду В.Голубовича у березні-квітні 1918 р., його постійні кадрові проблеми, непослідовність у прийнятті рішень пояснюються, по-перше, тим, що реальна влада у цей час належала німецькому військовому командуванню, яке упереджено ставилося до українських законодавчих, виконавчих та судових органів влади; по-друге, РНМ стрімко втрачала підтримку народу, який був невдоволений її соціально-економічною політикою (земельний закон від 18 січня 1918 р., в основі якого лежала соціалізація землі, не влаштував не лише середніх і великих власників з причини загрози залишитись без земель, а й безземельних з причини його слабого виконання) і не сприймав присутність німців та австро-угорців, як союзників; по-третє, члени Малої ради і уряду, які не виїздили до Житомира, Коростеня і Сарн, з самого початку березня почали виступати проти законів (про гривну, громадянство, герб тощо), що приймалися, на їх думку, у недемократичних умовах, малочисельним складом Малої ради; по-четверте, внаслідок суперечок українські соціал-демократи, українські есери і неукраїнські фракції відкликали своїх представників з уряду і розпочали кампанію за відставку кабінету Голубовича; по-п'яте, Київська міська дума, претендуючи на врядування не тільки у Києві, а й поза його межами, стала тим центром, навколо якого об'єднувались і активізувались всі противники Центральної ради і РНМ; по-шосте, особливу незадоволеність демократичних кіл київської інтелігенції викликали такі ухвали, як підпорядкування київської міліції міністерству внутрішніх справ, заборона мітингів і демонстрацій у свято російської революції, закони про громадянство, розпорядження про вивіски і оповіщення виключно на українській мові тощо.

Кризу уряду посилювала слабка організація його роботи. В умовах війни з Радянською Росією, господарської розрухи, гострої нестачі коштів і німецько-австрійської військової присутності голові найвищого виконавчого органу України треба було займатись всім особисто: від купівлі канцелярських товарів до зустрічей на вищому рівні. Сам уряд і його відомства розміщувались у наспіх пристосованих приміщеннях, де часто-густо не було не тільки столів, але й стільців. Ось чому питання загально-організаційні (помешкання, інвентар, канцелярське обладнання, засоби зв'язку і т. ін.) відбирали дуже багато часу і сил у керівництва.

Не сприяла продуктивній роботі уряду й дисципліна вищих посадових осіб. Як свідчать документи, явка на засідання була низькою. Не допомагали й штрафи: спочатку один карбованець за хвилину запізнення, а згодом – 50 копійок за кожну хвилину через чверть години після початку засідання. У більшості випадків порядок денний попередньо не опрацьовувався, а виникав стихійно, тобто вже під час засідання, хід якого фіксувався спочатку в протоколах, а потім – у журналах [3, с.65-66].

Структура міністерства у березні-квітні 1918 р. була настільки неповторною і змінювалась так швидко, що виникала невдоволення та навіть розгубленість місцевих органів управління і самоврядування. Вони не

знали навіть, куди і до кого звертатись при вирішенні того чи іншого питання. Перш за все слід відзначити, що тут діяли ради, очолювані міністрами. Вони мали загальні канцелярії, департаменти на чолі з директорами, відділи на чолі з віце-директорами, які входили до складу департаменту, окремі відділи. Окремі відділи і відділи департаментів поділялись на відділи на чолі з завідуючими. Скарбник відомства брався на службу під персональну грошову заставу або за рекомендацією і за відповідальністю якої-небудь артілі.

Так, спочатку у структурі секретарства внутрішніх справ існували адміністративно-політичний відділ, виселенсько-плінницький-біженецький відділ, медично-санітарний відділ, відділ місцевих самоврядувань, демобілізаційний відділ, відділ загальних справ, який зокрема виконував функції вищого догляду за тюрмами і арештами, виборче бюро та деякі інші підрозділи. Досить часто багато з цих відділів іменувались департаментами, управами, відділами, бюро тощо. Згодом одні структурні утворення скасовувались, другі – реорганізовувались, треті – виникали знов. Останнє стосується департаменту державного опікування, страхового відділу, комісії по охороні ладу на Україні, відділу Вільного козацтва, головної тюремної управи адміністративно-господарчого відділу і т. ін. Схожа картина існувала й у інших міністерствах. Отже, постійні структурні перетворення міністерств лише породжували бюрократію, ускладнювали та робили малоефективною роботу уряду.

Службовцям РНМ заборонялось бути членами Центральної ради (це не стосувалось народних міністрів) або працювати за сумісництвом в інших державних чи громадських інституціях.

Незважаючи на короткий робочий день (який тривав 6 годин – з 9-ї до 15-ї), досить високу платню і пільги, службовці, як і члени уряду, не відзначались високою дисциплінованістю. Хоча понадурочна праця у розрахунку півтора окладу місячного утримання відшкодовувалась окремо, стало нормою запізнення на роботу, додому йшли раніше встановленого часу, нехтували службовими обов'язками і т. ін. [9, ф.1216, оп.1, спр.9, арк.107]. Всі співробітники міністерств, які працювали під час перебування більшовиків у Києві на початку березня 1918 р., були звільнені зі своїх посад до висновків слідства. Ведення такого слідства покладалось на спеціально утворені при міністерствах комісії, що складалися з представників адміністрації і рад професійних спілок.

Перед урядом гостро постала проблема фінансування. Річного бюджету на утримання міністерств, природно, не було [ф.1064, оп.1, спр.132, арк.1]. Тому всі їх видатки обраховувались за місячними бюджетами у більшості випадків заднім числом. У статті витрат включались кошти на наймання, ремонт, опалення, освітлення, прибирання приміщення для відомства, на канцелярські прилади, на придбання друкарських машинок, ротаторів, меблів та іншого інвентаря. Документи свідчать, що бюджет уряду, про витрати з якого він майже щомісяця звітував перед Малою Радою, був досить скромним.

У своїй монографії О.Мироненко наводить дані про платню генеральних секретарів у червні-липні 1917 р., їх місячна платня складала 500—750 крб., товаришів генеральних секретарів – 500—675 крб., діловодів – 250– 375 крб. Вона встановлювалася відповідно до закону від 9 червня 1912 р., а надбавки до місячного окладу – відповідно до закону від 22 жовтня 1916 р. Та вже з січня 1918 р. міністри стали отримувати по 2000 крб. на місяць, керівники департаментів – по 900 крб., урядовці для особливих доручень— по 600, бухгалтери – по 500 тощо. Навіть кухар міністерства одержував платню втричі більшу, ніж професор [3,с.68]. Проте навіть збільшення місячного окладу урядовцям не вирішило та й не змогло б вирішити проблему ефективності роботи уряду та його міністерств.

Таким чином, уряд УНР у березні-квітні 1918 року не являв собою дієвого державного органу, спроможного вирішувати нагальні проблеми краю, і не користувався підтримкою широких верств населення. Після повернення до Києва, у Раді Народних Міністрів відбувалися постійні кадрові й організаційні зміни, які кардинально не вплинули на її діяльність. Як наслідок, урядова криза поглиблювалася. Соціалістичні ілюзії і далі брали гору над реаліями державотворення у світогляді українських народних міністрів, їм катастрофічно не вистачало ні політичного досвіду, ні спеціальних знань у галузі державного управління.

Все це, звичайно, бачили німці, що були зацікавлені у виконанні РНМ насамперед економічних угод. Уряд опинився у надзвичайно скрутному становищі. З одного боку, урядовці розуміли, що єдиною гарантією збереження влади є присутність в Україні німецьких військ. З іншого – вони побоювалися, що німецька реквізичійна політика неминуче призведе до масових селянських виступів, і тому намагалися зберегти свій слабкий авторитет, вдаючись до прийому так званого «прихованого саботажу». П.Скоропадський зазначав, що уряд УНР «зі страху у всьому уступав німцям, а на ділі наказував своїм підлеглим свої ж накази гальмувати» [13, с.77]. Так, змішана українсько-німецько-австрійська комісія з товарообміну опрацювала ряд конкретних договорів: про хлібозаготівлю від 6 та 9 квітня, про поставку худоби від 13 квітня, про заготівлю сировини від 18 квітня тощо. На їхній основі було підготовлено широкомасштабну економічну угоду, яка була підписана 23 квітня 1918 року [с.406-407]. Але Рада Народних Міністрів всіляко саботувала виконання своїх зобов'язань. Тому виникнення серйозного конфлікту між нею та німецьким командуванням було лише питанням часу.

Нездатність Центральної Ради та українського уряду опанувати порядком в країні сприяла консолідації консервативних сил, проводу яких, зокрема П.Скоропадському, вдалося порозумітися з німцями. Отримавши від останнього певні гарантії щодо дотримання угод Брестського миру, німці зробили все можливе, щоб державний переворот пройшов без особливих ускладнень.

29 квітня 1918 року Центральна Рада обрала М. Грушевського президентом і прийняла Конституцію УНР, в якій п'ятий розділ присвячувався Раді Народних Міністрів. Вона визнавалася вищою виконавчою владою в

УНР, однією з трьох гілок влади поряд з Всенародними Зборами та Генеральним судом УНР. Однак ні сформувати уряд відповідно до Конституції, ні контролювати його вже не вдалося, то був останній день діяльності Української Центральної Ради.

Список літератури: 1. Галенко О., Яневський Д. Перший уряд демократичної України // Історичні зошити. 1992. №6. 2. Копиленко О.Л. «Сто днів « Центральної Ради. К., 1992. 3. Мироненко О.М. Світоч української державності (політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради). К., 1995. 4. Яневський Д.Б. Українська Центральна Рада: Перші кроки до новітньої державності (березень-листопад 1917 р.) // Минуле України: відновлені сторінки. К., 1992. 5. Уряди України 1917-1920 // «Яка краса: відродження країни!» Альманах українського братського союзу. Скрентон, 1979. 6. Києвлянин. 1918. 7. Робітнича газета. 1918. 8. Нова Рада. 1918. 9. ЦДАВО України. 10. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923рр. Т.1.: Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932. Христюк П. Замітки і матеріали до Історії української революції 1917-1920рр. Відень, 1921. Т.2. 12. Русова С. Мої спомини. Львів, 1937. 13. Скоропадський П.П. Спомини. К., 1992. 14. Революция на Украине. По мемуарам белых. М.-Л., 1930.

Надійшла до редколегії 15.04.04

О.М. ГОЛОВКО

АПАРАТ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ЗАХІДНОЇ УКРАЇНИ У РОКИ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

Сьогодні велика увага вітчизняною правовою наукою приділяється розв'язанню завдань формування оптимальних організаційно-правових засад дій механізму держави в цілому та окремих його підсистем у надзвичайних умовах. Тенденції глобалізму, загроза світового тероризму, який часом отримує підтримку окремих держав, можливість екологічних та техногенних катастроф – усе це актуалізує дослідження режиму надзвичайного стану мирного і воєнного часу та його правових характеристик. У той же час, на перетині ХХ та ХХІ століть світова спільнота активно займається миротворчою діяльністю, виконує окупаційну функцію (Афганістан, Ірак). Україна сьогодні бере участь у «миротворчій» військовій окупації Іраку. За таких умов зберігається актуальність дослідження історичних аспектів організації цивільної адміністрації, зокрема фінансової, в умовах окупації території інших держав (про легітимність і правові підстави у даному випадку мова не йде). При цьому корисним, на нашу думку, буде урахування і позитивного, і негативного досвіду.

Вітчизняна історико-правова наука практично не зверталася до питань організації фінансового апарату Російської імперії на окупованих територіях Галичини та Буковини у роки I світової війни. Окремі аспекти проблеми розкриті у монографії В.Р. Жвалюка [1] та останньому розділі дисертаційного дослідження Г.Г. Москаля [2]. Однак, спеціально тема не досліджувалася взагалі, а джерела, на яких ґрунтовано висвітлення проблеми у даній статті, вводяться до наукового обігу у нашій розвідці переважно уперше.