

Тетяна Бевз

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВЛАДНОЇ ВЕРТИКАЛІ У ДОБУ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Політична система суспільства – єдине цілісне утворення. Однією із важливих характеристик будь-якої соціальної цілісності є те, що її елементи знаходяться у постійній взаємодії один з одним. Тому в науковому дослідженні політична система розглядається також з динамічного боку, її необхідно трактувати ще і як певну процедуру, аналізувати як політичний процес.

Впродовж значного періоду історії людства радикальною і непередбачуваною формою політичних процесів, пов'язаних насамперед з руйнуванням, а не творенням, виступали революції. У *революційному політичному процесі* зміни його внутрішніх параметрів відбуваються шляхом різкого вирішення накопичених протиріч. Революція політична є корінним переворотом у житті суспільства, у процесі якої відбувається зміна державної влади і пануючих форм власності.

Політичний процес розкриває рух, динаміку, еволюцію політичної системи, зміни її стану в часі і просторі. *Політичний процес являє собою сукупність дій інституалізованих і неінституалізованих суб'єктів щодо здійснення своїх специфічних функцій (дисфункцій) у сфері влади, і у кінцевому результаті веде до розвитку або занепаду політичної системи суспільства.*

Що стосується суспільства у цілому – то політичний процес розкриває взаємодію соціальних і політичних структур, тобто показує, як воно формує свою державність. Держава, в свою чергу, “завойовує” суспільство. З точки зору внутрішнього змісту політичний процес виражає начебто технологію здійснення влади, являє собою сукупність відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур і інститутів, зв'язаних

тією чи іншою специфічною метою і інтересами в підтримку (або зміну) системи правління.

Політичний процес розгортається в межах політичної системи суспільства, у регіональних і глобальних масштабах. У ньому взаємодіють різні фактори, внаслідок чого і стаються зміни в політичній сфері. Як відбувався політичний процес і змінювалася політична система в Україні, ми спробуємо відтворити на подіях березня 1917 – квітня 1918 р.

Революційні події лютого 1917 р. в Російській імперії не лише змінили персональний склад законодавчих і виконавчих органів, а й започаткували докорінні зміни всіх державно-правових, політичних, національних і суспільних відносин у державному організмі. Сукупність змін, які ішли одні за одними, давала підстави для трансформаційних процесів усього суспільного і політичного життя колишньої Російської імперії.

Розпочався процес руйнування старої влади. Було створено Тимчасовий уряд – орган верховної влади, функції якого він мав виконувати до Установчих Зборів. Вибори до органів місцевого самоврядування мали проводитися на підставі загального, рівного, прямого, таємного голосування. Проголошувалася свобода слова, друку, спілок, зборів, страйків. У національному питанні уряд дотримувався ліберальної позиції, заявляючи про співчуття до національно-культурного самовизначення. Однак питання про місцеву автономію і державний устрій належали до компетенції Установчих Зборів.

Тимчасовий уряд приступив до перебудови державного устрою. Були скасовані генерал-губернаторства. На чолі адміністративного апарату стали губернські і повітові комісари. У губерніях і великих містах створювалися Виконавчі комітети громадських організацій.

1 березня 1917 р. голова Київської міської управи Ф.Бурчак отримав телеграму Тимчасового уряду за підписом колишнього голови Державної Думи М.Родзянка, у якій повідомлялося про події у Петрограді¹. У міській управі зразу ж була скликана нарада, учасники якої висловили підтримку новій владі та вирішили

створити авторитетний громадський орган, який би мав вплив на всі верстви населення. До складу новоствореного Виконавчого Комітету громадських організацій ввійшли представники міської управи, комітету південно-західного земського союзу, київської губернської і повітової земських управ, комітету союзу міст, військово-промислового комітету, професійних спілок робітників, робітничих лікарняних кас, спілки кооператорів м. Києва, загального комітету купецького товариства, біржового комітету, представників національних організацій (польської, російської, єврейської), місцевих газет, товариств швидкої допомоги учням у вищих навчальних закладах². Всього 12 представників, з них було 4 українці. Загалом, Виконавчий Комітет мав яскраво виражений проросійський характер і був, як зазначав Д.Дорошенко, найвищою владою у Києві упродовж перших трьох місяців після лютневих подій у Петрограді³. Аналогічні комітети починають створюватися і в усіх губернських та повітових містах.

Після повалення самодержавства з'являється цілий ряд нових організацій, зокрема, Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, професійних спілок, різноманітних комітетів, об'єднань, товариств, груп та інших. Найбільш масово створювалися Ради робітничих і солдатських депутатів. Це були класові представницькі органи, які мали досвід революційної боротьби 1905–1907 рр. В Україні у перші тижні революції 1917 р., виникло близько 170 Рад, а до кінця червня їх було вже 252⁴. Поступово вони почали, за винятком незначної кількості, об'єднуватися у спільні органи, претендуючи на владні функції в новоствореній політичній системі. Паралельно формувалися органи Тимчасового уряду, які були представлені Виконавчими комітетами громадських організацій та інститутом губернських комісарів Тимчасового уряду.

У Києві, крім Виконавчого Комітету громадських організацій, 4 березня на установчих зборах Київської Ради робітничих депутатів було створено Виконавчий Комітет Ради робітничих депутатів. До його складу увійшло 37 осіб і лише один з них був українцем (Паламарчук – соціал-демократ).

Посилення соціальної напруженості у суспільстві ще на початку ХХ ст., значне піднесення національної свідомості українців, зростання їхньої громадської активності призвели до появи політичних партій з більш чітко вираженим прагненням до політичної боротьби за відновлення української державності. Проте усі вони діяли нелегально і за межами російської політичної системи.

Лютнева революція надала можливість для трансформації нелегальної діяльності українських політичних партій на легальну, що привело не тільки до їх поступового включення у політичну систему, що складалася, а й до формування реальної багатопартійності.

Повалення царського режиму зумовило поживлення в Україні організаційної роботи партій. По всій Україні відновлювали роботу первинні українські політичні організації, що існували раніше, а також утворювалися нові. П.Христюк вважав, що перші дні революції “мусіли українські політичні групи і течії цілком природньо використати для самоорганізації і вироблення своїх сталих партійних програмів”⁵. Політичні партії здобули шанс на реалізацію своїх програмних задумів. Програмні документи більшості українських політичних партій свідчать: ідея української державності здебільшого набувала форми національно-територіальної автономії у складі федеративної Росії. Запровадження такої автономії пов’язувалося з революційно-демократичною формою державності у масштабах усієї колишньої царської Росії.

Аналізуючи події березня 1917 – квітня 1918 рр. в історії України, є всі підстави стверджувати, що у цей період відбулися значні суспільні трансформації, які торкалися усіх сфер життя. Суспільно-політичні трансформації варто розглянути, насамперед, як процес трансформації: політичної системи суспільства; соціально-економічних процесів; “політичної людини” (особа, еліта, колектив, організація, партія), політичної культури суспільства та особи. Варто зазначити, що спочатку суспільні трансформації торкалися усієї території колишньої Російської

імперії і лише згодом вони почали набувати національного характеру. Загальний процес демократизації суспільного життя, складовою частиною якого було піднесення українського національно-визвольного руху, зумовило створення єдиного українського центру.

“Загальним об’єднуючим центром” стало Товариство українських поступовців (ТУП), яке 3 березня 1917 р. скликало нараду. У її роботі брали участь не лише члени ТУП, а й представники студентської молоді, кілька військових, серед них М.Міхновський, Н.Король, полковник Глинський, капітан М.Ган; представники соціалістичних партій: Д.Антонович, І.Стешенко, А.Степаненко⁶. Члени ТУП проінформували присутніх про намір створити загальноукраїнський центр, який мав стати центром культурно-просвітньої роботи. Представники соціалістичних партій, а також військових виступили проти організації, яка б лише відстоювала культурно-просвітницькі інтереси. При цьому обґрунтовано мотивували необхідність створення громадсько-політичної організації. Власне, на засіданні відбувається трансформація поглядів багатьох його учасників і переважна більшість доходить висновку про необхідність створення Всеукраїнської організації – Центральної Ради. Сама назва є підтвердженням традиції називати найвищі представницькі органи – радами, а словом “центральна” підкреслювалося, що це орган, який буде виконувати особливі функції і є головним. Один із лідерів есерівської партії, Н.Григоріїв, стверджував, що українська інтелігенція почала творити свою українську народну владу несвідомо, за системою рад.

Було обрано організаційний комітет, до складу якого увійшли як представники ТУП, так і інших організацій: В.Науменко, Д.Дорошенко, В.Антонович, І.Стешенко, О.Степаненко, М.Міхновський, В.Павленко.

Центральна Рада стала витвором революції, яскравим свідченням інтенсивного зростання національної свідомості українського народу. Однією з причин її створення було і те, що всі ті громадські організації, комітети, об’єднання, ради, які

після революції створювала російська революційна демократія, не тільки не звертали увагу на задоволення потреб українського революційного руху, а й подекуди відверто вороже ставилися до вимог українців.

Роз'яснюючи необхідність створення Центральної Ради, М.Грушевський писав: “Треба було забезпечити волю України, відновити її старе народовластя, право народу правити самому всіма своїми справами. Для цього, як упав старий режим, українці всіх партій і напрямків постановили об'єднатися у спільній одностайній політичній організації на весь час, поки буде досягнена спільна широка національно-територіальна автономія України в федеративній республіці російській”⁷.

Об'єднуючись і створюючи всеукраїнську організацію, українські діячі тим самим частково трансформували стару політичну систему, яка ніколи у своєму складі не мала національної організації. Водночас, в основі залишалася стара державна машина. Новостворена організація, перш за все, відрізнялася своєю метою і завданнями.

Один із відомих діячів Центральної Ради, генеральний писар П.Христюк, цілком слушно зазначав, що “закладено було Ц. Раду по зразку російських “комітетів об'єднаних громадських організацій” з тою тільки різницею, що рада мала бути не міським чи губерніальним 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”⁸. Трансформація кількісного складу Центральної Ради відтворена у таблиці:

Кількісний склад Центральної Ради.

№	Склад Центральної Ради	Період	Кількість членів
1.	Перший склад Центральної Ради	7 березня – 7 квітня 1917 р.	94
2.	Склад Української Центральної Ради, обраний Українським Національним Конгресом	8 квітня 1917 р.	122*
3.	Склад Української Центральної Ради після поповнення її представниками національних меншин	11 липня 1917 р.	588
4.	Склад Української Центральної Ради, затверджений мандатною комісією шостих Загальних Зборів	8 серпня 1917 р.	798**

* На Національному Конгресі було обрано 115 осіб, а упродовж квітня було ще кооптовано 7 чол.

** Це кількість усіх членів Ради, з них обраних було 643, персонально дослідники В. Верстюк і Т. Осташко розшукали 656 прізвищ.

За незначний період існування Центральної Ради відбулася значна трансформація у її структурі, функціях, органах, кількісному та персональному складі. Відтворення цих процесів є яскравим свідченням формування нової політичної системи та нового державного устрою. Детальний аналіз дає підстави стверджувати, що у системі влади і владних відносин відбулися значні трансформації, і це найбільше проявилось у формуванні організаційних структур Центральної Ради, яке розпочалося з перших днів її існування. Першим організаційним кроком було створено Президію у складі: М.Грушевського (голова), В.Науменка (заступник голови), Д.Антоновича (товариша голови), С.Веселовського (писаря), В.Коваля (скарбника). Уже 10 березня 1917 р. було запропоновано створити “комісії на зразок окремих міністерств”. Комісії мали створюватися у залежності від “постаючих потреб” і кожна повинна була

надрукувати в кількох примірниках свій план організації і передати його на затвердження зборів⁹. Згодом було затверджено дев'ять комісій: фінансова, правничка, шкільна, агітаційна, редакційна, друкарських справ, маніфестаційна, інформаційне бюро та прес-бюро. Було встановлено і певний порядок звітності за доручену справу: “Перед кожним зібранням члени Ради, – зазначалося у протоколі засідань Центральної Ради від 12 березня 1917 р., – яким були на попередніх зборах дані різні доручення, мусять подавати відомості про виконання доручення. З протоколів мусять подаватися відомості про постанови попередніх зборів”¹⁰.

Березневі протоколи свідчать про існування управи Ради. Проте жодної інформації про її склад, функції та права не знайдено. 19 березня було опубліковано “Звернення Центральної Ради до українського народу”, у якому зазначалося, що необхідно скликати загальноукраїнський конгрес “для установаження постійних членів Центральної Української Ради”¹¹. На Українському Національному Конгресі відбулася зміна і ускладнення політичної структури, визначалися повноваження і функції новостворених органів. У “Наказі Українській Центральній Раді” від 23 квітня 1917 р. зазначалося, що “Українська Центральна Рада, будучи представницьким органом всієї організованої людності, має своїм завданням виконати волю тої людності, висловлену на Українському Національному З’їзді, себто переведення автономії України в Федеративній Демократичній Російській Республіці з забезпеченням прав національних меншостей, що живуть на території України. Переймаючи ту волю людності, УЦР тим самим переймає право ініціативи, об’єднання і керування в сьому завданні діяльності організацій, що мають в ній представництво, і виконання постанов національного з’їзду”¹². Персональний склад Ради було обрано на з’їзді представників українських організацій, доповнювати його мала право сама Центральна Рада через кооптацію. Упродовж травня–липня 1917 р. у Києві відбулися всеукраїнські селянські, два військових і робітничий з’їзди. Усі вони заявили про

підтримку Центральної Ради, її політики. Обрали Всеукраїнські ради селянських, військових та робітничих депутатів, які у повному складі увійшли до Центральної Ради. До складу Центральної Ради увійшов і Генеральний Військовий Комітет, обраний I Всеукраїнським Військовим з'їздом. Після поповнення Центральної Ради представниками національних меншин чисельність депутатів досягла 588 (липень 1917 р.). Проте кількість мандатів і надалі збільшувалась. І на шостих Загальних зборах (5–9 серпня 1917 р.) досягла 798.

Центральна Рада, власне, була федерацією робітничих, селянських і військових рад. В утворенні Центральної Ради виявився споконвічний інстинкт українського народу. Шукаючи такої форми влади, яка б найкраще захистила його від політичного й економічного поневолення, український народ неминуче дійшов до рад як єдиної форми, що справді може захистити інтереси працюючих.

Робота Центральної Ради мала здійснюватися через збори Центральної Ради та Комітет Центральної Ради. Найвищим органом Центральної Ради вважалися Загальні Збори, які мали визначати “напрямок і характер всієї роботи УЦР”¹³. Згідно з наказом від 23 квітня повний склад Ради мав збиратися виключно на Загальні Збори (сесії), які відповідно до регламенту мали скликатися один раз в місяць. Всього за час існування Центральної Ради відбулося дев'ять Загальних Зборів. Маючи досить високі повноваження, Загальні Збори були недостатньо ефективною структурою нової влади. Часто окремі засідання мали мітинговий характер, на інших панували політичні емоції. Реальна кількість учасників не завжди відповідала кількісному складу Центральної Ради.

Тому основну ініціативу для прийняття важливих рішень здійснював Комітет Центральної Ради, створений на перших Загальних Зборах (8 квітня 1917 р.). До його складу входили Президія (голова та два його заступники) і 17 членів. Обов'язки та права Комітету були визначені на других Загальних Зборах (23. 04. 1917). Він повинен був виконувати

роботу у “конкретній, постійно змінюючійся обстановці моменту”¹⁴. Проте з самого початку він мав набагато ширшу як організаційну, так і політичну свободу. 23 квітня було розширено і кількісний склад. До його складу входили: 1) обрана з’їздом президія УЦР – голова і два заступники голови; 2) члени, обрані загальними зборами ЦР в кількості 17 чол.; 3) обрані комітетом голови комісій УЦР не більше 8-ми; 4) окремі особи кооптовані комітетом до повного його складу з 33 осіб¹⁵. Особливістю складу Комітету було те, що лише 20 осіб (включаючи голову та заступників) обиралися загальними зборами, решта затверджувалася постановами Комітету. У Компетенції Комітету були вибори голів дев’яти комісій, які діяли при Центральній Раді, її секретарів та скарбника. Вочевидь Комітет став керівним центром Ради, готував проекти найважливіших політичних документів, іноді навіть самостійно затверджував їх (наприклад – І Універсал) і проголошував іменем Центральної Ради. Формування порядку денного Загальних Зборів також здійснював Комітет. У його компетенції були зосереджені фінанси Центральної Ради, а також контроль за всією поточною роботою. Він здійснював зв’язок з місцевими організаціями.

Для захисту національно-політичних прав українського народу і втілення в життя постанов національного з’їзду та Української Центральної Ради засновувалися губернські, повітові і міські українські ради¹⁶. Було визначено, що повітові українські ради повинні були складатися з представників волосних комітетів по 2; партій та політичних організацій, які працюють в повіті, 4; від просвітніх, економічних та професійних повітових організацій по 2; разом 70-80 чол. Губернські ради: від кожної повітової ради по 4; від партій та політичних організацій, які працюють в губернії, по 4; від губернських, просвітніх, економічних та професійних по два; разом 70-80 чол.¹⁷. Великі міста прирівнювалися до повітів і мали свої ради з 80 членів, половину з яких надавали партії і політичні організації, а іншу – економічні, просвітні та професійні організації. Українські губернські, повітові і міські ради для організації

роботи обирали комітети, чисельність яких встановлювали самі ради.

Без перебільшення можна стверджувати, що значну роль у суспільних трансформаціях доби Центральної Ради відіграли українські політичні партії, насамперед, Українська партія соціалістів-революціонерів (УПСР), Українська соціал-демократична робітнича партія (УСДРП) та Українська партія соціалістів-федералістів (УПСФ). Саме ці партії створили найбільші фракції у Центральній Раді і мали домінуючий вплив на прийняття важливих політичних рішень. Як зазначає член-кореспондент НАН України В.Солдатенков, “означені три партії (УПСР, УСДРП, УПСФ) представляли майже увесь спектр українського суспільства. Вони мали цілком зрозумілі особливості, відмінності у певних ціннісних орієнтаціях. Однак вони мали і два спільних моменти принципового, навіть визначального характеру.

По-перше, всі згадані партії твердо заявили про свою відданість соціалістичному ідеалу.

По-друге, всі три партії були єдині в тому, що Україна має одержати широку національно-територіальну автономію у Російській демократичній федеративній республіці”¹⁸. Саме ці два моменти яскраво проявлялися у процесі прийняття державних рішень як у Центральній Раді, так і в Генеральному Секретаріаті.

Після створення Генерального Секретаріату і передачі йому виконавчих функцій відбулися принципові зміни у статусі Комітету Центральної Ради. На п’ятих Загальних Зборах М.Грушевський, інформуючи про створення Генерального Секретаріату, зазначив, що створення нового виконавчого органу Центральної Ради “не усуває Комітету Центральної Ради, який має бути Малою Центральною Радою”, несучи законодавчі функції в проміжках між двома сесіями. З ініціативою надати Комітетові у період між загальними зборами “всі функції, що належать Центральній Раді”, виступив І.Шраг. Ініціатива була підтримана і 29 червня постановою п’ятих Загальних Зборів Комітет дістав

право “вирішення всіх негайних справ, що належать до компетенції Центральної Ради”¹⁹. Було також розширено його склад до 40 осіб. Реорганізація продовжилася на початку липня і Комітет було доповнено 18 представниками національних меншин (30%). Була остаточно змінена назва, з липня Комітет став називатися Малою Радою.

1 серпня 1917 р. було затверджено регламент Малої Ради. Відповідно до регламенту вона повинна була збиратися на чергові збори, крім того голова ради міг скликати й надзвичайні. Для схвалення важливих законодавчих рішень кворум встановлювався у 2/3 загальної кількості членів, а для менш відповідальних – 1/2. Рішення схвалювалися більшістю відкритим, закритим або поіменним голосуванням. Широкі можливості відкривав регламент для діяльності голови Ради. У його компетенції було скликання і ведення зборів, ініціювання порядку денного, керівництво обговорення, підведення підсумків, встановлення порядку голосування пропозицій (резолуцій), які надходили від фракцій. Упродовж усього періоду існування Ради її незмінним головою був М.Грушевський. Документи переконують, що йому вдалося без особливих зусиль тримати Раду під своїм контролем і вести її обраним курсом. М.Грушевський був дієвим головою, тонким політиком, який у разі потреби вмів надати засіданням Центральної Ради, як зазначав А.Гольденвейзер, “деякі парламентські апаранси”²⁰. “Він був, дійсно головою і ментором усього зібрання депутатів. Він стояв незрівнянно вище їх за своєю освітою, європейським тактом і умінням керувати засіданнями”²¹. За необхідності тиску на Раду він не зупинявся перед заявою прийняти його відставку у серпні 1917 р. Поділяючи точку зору авторів “Передмови” “Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах”, варто наголосити, що “широко пропагуючи свої народницькі, есерівські погляди, Грушевський протягом 1917–1918 рр. формально залишався позапартійним, що давало можливість, з одного боку, УПСР і в президії, і а Малій раді мати на один голос більше, а з іншого – Грушевський завжди мав широке поле для маневру”²².

Варто зауважити, що і сам регламент сприяв цьому. Поза його межами залишилося цілий ряд важливих питань. Зокрема, у регламенті було опущене питання про підзвітність Малої Ради перед Великою. Незважаючи на те, що на шостих-дев'ятих Загальних Зборах заслуховувалися звіти Малої Ради, вони мали швидше інформативний, аніж підзвітний характер. Загалом, Мала Рада стала відігравати провідну роль у діяльності Центральної Ради, вона “була номінально верховним органом української державності”²³. Член Малої Ради від єврейської народної партії А.Гольденвейзер, відтворюючи у своїх споминах події 1917–1918 рр. у Києві, зазначав: “Мала рада, тільки вона мала значення, оскільки пленум Центральної ради збирався раз на декілька місяців і, відтворюючи у розширеному масштабі те ж співвідношення сил, не вносив нічого нового”²⁴. Крім того, А.Гольденвейзер називав Малу Раду “мініатюрним парламентом” і наголошував, що “велика лекційна зала (Педагогічного музею – Авт.) під скляним куполом була дуже ефективна як зала парламентських засідань”²⁵. Авторитетність і вагу Малої Ради неодноразово підтверджував і М.Грушевський. Зокрема, коли на сьомій сесії О.Золотарьов вніс пропозицію підтвердити постанову Малої Ради щодо повстання у Петрограді, М.Грушевський, не ставлячи пропозиції на голосування, констатував: “постанови Малої Ради мають таку саму силу, як і повної Ради”.

Мала Рада формувалася на основі пропорційності між фракціями, які склали Велику Раду. Позапартійний голова Ради мав чотирьох заступників від чотирьох українських партій, два відповідальні секретарі президії належали до УПСР, а два – до УСДРП. У серпні з 65 членів Малої Ради до українських партій належали 35, єврейських – 15, російських – 10, польських – 4 особи²⁶. Найбільшу кількість місць у Малій Раді – 14 – мали УСДРП та УПСР. Кількісний паритет у Малій Раді між цими партіями зберігався до початку 1918 р.

12 січня М.Шраг від імені фракції УПСР виступив з вимогою на найближчому засіданні пленуму переобрати Малу Раду пропорційно до складу Центральної Ради. Така реорганізація

Участь політичних партій у роботі Малої Ради

№	Політична партія	Кількість представників	%
1.	УПСР	40	26,3
2.	УСДРП	28	18,4
3.	УПСФ	14	9,2
4.	РСДРП(м)	9	5,9
5.	РПСР	6	4,0
6.	Поалей-Ціон	5	3,3
7.	Сіоністи	5	3,3
8.	Бунд	5	3,3
9.	УТП	4	2,6
10.	ОЄСРП	4	2,6
11.	Народні соціалісти	3	2,0
12.	ЄНП	2	1,3
13.	ППС (ліві)	2	1,3
14.	РҚДП	2	1,3
15.	ППС	2	1,3
16.	ПДЦ	2	1,3
17.	УПСС	2	1,3
18.	РСДРП(б)	2	1,3
19.	Безпартійні	2	1,3
20.	Позапарт. Соціалісти	1	0,7
21.	ЄНСП	1	0,7
22.	Нац. революціонери	1	0,7
23.	СЕРП	1	0,7
24.	Партійність не визначена	9	5,9
	Всього	152	100

Таблицю підготовлено за: Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Т. 1. – К.: Наукова думка, 1996. – 588 с.; Т. 2. – К.: Наукова думка, 1997. – 422 с.; *Верстюк В., Осташко Т.* Діячі Української Центральної Ради. Біографічний довідник. – К., 1998. – 256 с.

відбулася на дев'ятих Загальних Зборах. Коментуючи цю подію, "Народна воля" писала: "... В реорганізованій Малій раді дається по одному місцю фракціям соціалістів-самостійників, народних соціалістів та молдаванів (румунів). Решта добавочних місць дається в Малій раді фракції соціалістів-революціонерів. Всього в Малій раді має бути 82 члени відповідно фракційному складу Великої ради"²⁷. Таким чином, на початку 1918 р. найчисельніша партія українських есерів збільшила своє представництво у Малій Раді вдвічі. Керівництво Центральною Радою опинилося у їхніх руках. 18 січня 1918 р. фракція есерів запропонувала скласти новий кабінет В.Голубовичу. Без участі Центрального Комітету партії В.Голубович до складу Кабінету Міністрів запропонував соціал-революціонерів: В.Голубовича, П.Христюка, І.Немоловського, С.Перепелицю (співч.), Є.Соковича (співч.), М.Ковалевського, Н.Григорієва, А.Терниченка (співч.), а також соціал-демократів: М.Ткаченка, Д.Антоновича²⁸.

Аналізуючи персональний склад Кабінету Міністрів, варто зазначити, що він був швидше за назвою есерівським, аніж за змістом. Адже більшість його членів не мали безпосереднього відношення до партії ані за своїми переконаннями, ані за політичною роботою. Новостворений уряд був укомплектований не повністю. Не вистачало ще чимало міністрів. Однак об'єктивні фактори і загроза окупації Києва відклали доформування уряду.

Мала Рада увібрала в себе органічні риси Великої Ради, однак її засідання виявилися продуктивнішими, ніж Загальні Збори. Більшість з найвідповідальніших політичних рішень Центральної Ради було прийнято Малою Радою. До її доробку слід віднести Перший, Третій та Четвертий Універсали, статут Генерального Секретаріату, Конституцію УНР, закони про грошову одиницю, громадянство УНР, адміністративно-територіальний устрій України, про запровадження григоріанського календаря та середньоевропейського часу, ратифікацію Брестського мирного договору.

**Трансформація кількісного складу
Виконавчого Комітету (Малої Ради)**

№	Склад Виконавчого Комітету (Малої Ради)	Обрано або затверджено	Дата обрання	Кількість
1.	Комітет Української Центральної Ради	Обраний першими Загальними зборами УЦР	8 квітня 1917 р.	20
2.	Склад Виконавчого Комітету Центральної Ради	Затверджено другими Загальними зборами УЦР	23 квітня 1917 р.	33
3.	Склад Комітету Центральної Ради	Ухвалено п'ятьми Загальними зборами УЦР	29 червня 1917р.	40
4.	Склад Малої Ради	Рішенням Малої Ради	11 липня 1917 р.	8
5.	Склад Малої Ради	Рішенням Малої Ради	7 серпня 1917 р.	5
6.	Склад Малої Ради	Ухвалено дев'ятьми Загальними зборами УЦР	12 січня 1918 р.	2

Важливим структурним елементом, підпорядкованим Малій Раді, були постійні та тимчасові комісії Центральної Ради. Найперші з них було сформовано ще у березні 1917 р., згодом утворення та діяльність комісій обумовлювалися “Наказом” від 23 квітня 1917 р. та регламентом Малої Ради.

Після проголошення I Універсалу Центральна Рада постає у якісно новому становищі. Розбудова Центральної Ради, зростання її авторитету серед української громадськості набували широкого розмаху. Комітету Центральної Ради було важко справлятися із зростаючим обсягом роботи. Комітет “як інституція не технічно-виконавчого характеру не міг фізично справитися з тією роботою, та й принципово він не міг її робити”²⁹. Виникла необхідність створення спеціального виконавчого органу влади. Він мав бути “зародком українського міністерства”. Ініціювала створення такого органу фракція українських есерів спільно з Українською Радою Селянських Депутатів. На одному із засідань

Таблиця

**Персональна участь членів політичних партій
у роботі комісії Центральної Ради**

Назва комісії	УПСР	УСДРП	Інші комісії	Безпартійні
Комісія по складу Центральної Ради	Л.Борковський	Огородній, Колос	Сніжний, Сімашкевич	Пашенко, Журавель
Комісія по розробці статуту автономії України	М.Лєвиський, М.Шраг	Касяненко, Бабич	С.Єфремов, Бойко	Стасюк Чайківський
Комісія по підготовці З'їзду Народів	Й.Маєвський, П.Панченко	Дубовий, Ви-соцький	Шульгін, Прокопович	Карпенко, Голуб
Комісія по скликанню територіального з'їзду України	І.Льченко, Чалий	Війтенко, Ковальський	Попівський, А.Ніковський	Кекало, Калган

Центральної Ради П.Христюк – представник фракції українських есерів, виступив з проектом-пропозицією утворення Центральною Радою уряду України. Варто зазначити, що попередньо ця пропозиція була схвалена М.Грушевським та В.Винниченком. Однак у членів Центральної Ради вона викликала настороженість і занепокоєння. Частина навіть визнала пропозицію невчасною і помилковою у своїй основі. Проти виступили не тільки соціалісти-федералісти, а й окремі соціал-демократи.

Незважаючи на протиріччя, Комітет Центральної Ради 15 червня 1917 р. “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”³⁰.

Виникли суперечки, які тепер уже стосувалися компетенції уряду, а не правомірності і можливості його утворення.

Визначаючи компетенцію новоутвореної інституції, лідер українських соціалістів-революціонерів М.Ковалевський вважав Генеральний Секретаріат тимчасовим українським урядом. О. Шульгін – український соціаліст-федераліст не погоджувався з позицією М.Ковалевського, підкреслюючи, що Генеральний Секретаріат не можна назвати урядом, тому що “це було б насильством над тими національними меншостями, які не брали участі у виборах Центральної Ради”³¹. Утворювати власний уряд можна лише, коли б була самостійна українська держава або хоча б фактично здійснена федерація. Такої позиції дотримувався О.Шульгін. Він пропонував визнати за Центральною Радою тільки право “вето” щодо розпоряджень Тимчасового уряду, які були б шкідливі для українського народу. Н.Григоріїв (укр. с.-р.) зазначав, що не зручно творити крайовий уряд, не порозумівшись з національними меншостями³². Незважаючи на такі позиції, все ж було прийнято рішення про створення Генерального Секретаріату. Щодо складу нової інституції теж виникли дискусії. Оскільки парламентську більшість становили представники українських соціалістів-революціонерів і Селянської Спілки – вони б мали делегувати до уряду більшість своїх членів. Однак партія українських есерів мала недостатню кількість кваліфікованих політиків і адміністраторів. На позицію фракції соціалістів-революціонерів у справі утворення Генерального Секретаріату суттєво вплинув і голова Центральної Ради М.Грушевський. Будучи великим прихильником УПСР під час формування уряду, він все ж висловив думку про те, що “наша партія (УПСР – Авт.) – революційна резерва”³³.

Зрештою, було обрано перший склад Генерального Секретаріату: українські соціал-демократи: В.Винниченко (голова), Б.Мартос, С.Петлюра, В.Садовський, І.Стешенко, соціаліст-федераліст С.Єфремов, український есер П.Христюк, непартійний соціаліст М.Стасюк, пізніше член УПСР і безпартійний Х.Барановський. Перший уряд був “коаліційним”³⁴.

Під час створення виконавчого органу влади – Генерального Секретаріату було порушено питання співпраці з національними меншинами. У процесі обговорення лідер українських есерів М.Ковалевський наголосив, що “він (Генеральний Секретаріат – Авт.) повинен організувати Україну і довести її до кращого життя”. При цьому він підкреслював необхідність “здобувати згоду з іншими народами України”³⁵.

Досить чітку позицію під час розгляду питання зайняв і український есер Н.Григорієв, зазначаючи, що, не порозумівшись з національними меншинами з самого початку створення Центральної Ради, її члени зробили велику помилку, яку здійснюють далі. На думку Н.Григорієва, варто спочатку “осягти се порозуміння і лише після того приступити до утворення правительства”³⁶. Він наполягав: “До порозуміння ми не повинні затверджувати Генерального Секретаріату як правительства, а лише як своє національне представництво”³⁷. І далі Н.Григорієв пропонував: “Мусимо спершу підготувати ґрунт для нашого правительства, а після, почувши силу за собою, утворювати його”³⁸. Однак врахування всіх цих побажань було неможливим з цілого ряду причин. Тому, “вітаючи в принципі ідею заснування Генерального Секретаріату, стверджуючи його склад, домагаючи найскоріше оголошення декларації Секретаріату”³⁹.

Та вже наступного дня, 24 червня 1917 р., п’ята сесія Центральної Ради визнала бажаним співробітництво неукраїнських демократичних організацій з виконавчими органами Центральної Ради, згідно з резолюцією фракції УПСР. Слушну думку висловив М.Ковалевський, зазначавши, що основою згоди між Центральною Радою і національними меншинами повинно стати не створення нового органу, а поповнення складу Центральної Ради представниками національних меншин⁴⁰.

26 червня голова новоствореного українського уряду В.Винниченко зачитав “Декларацію Генерального Секретаріату”. У її обговоренні найактивнішу участь взяв лідер УПСР М.Ковалевський, у виступі якого було відображено позицію українських есерів щодо завдань виконавчої влади. На перше

місце було поставлено завдання фінансової політики, яка “грає велику роль”. М.Ковалевський зазначив, що “завдяки поганій фінансовій і економічній політиці український народ доведено до нинішнього його становища”. Важливе місце у діяльності Генерального Секретаріату відводилося земельному питанню. Однак у Декларації не йшла мова про 1) військо та 2) про Українські Установчі Збори. Тому запропонували, щоб кінцевим завданням діяльності Військового Секретаріату було перетворення постійної армії на народну міліцію. Щодо Зборів, то зазначили, що “одним з чергових завдань єсть скликання Українських Установчих Зборів, котрі б виявили волю українського народу і національних меншостей”⁴¹.

Фракції висловили повну довіру Генеральному Секретаріату і наголосили: “Раз ми стали на шлях народоправства, то мусимо йти по цьому напрямку вперед і бажаємо, щоб Генеральний Секретаріат високо тримав прапор українського народоправства”⁴². У Декларації наголошувалося на формуванні “влади цілком нової, сучасної, опертої на зовсім інші підвалини, ніж стара європейська, і особливо російська, дореволюційна влада”⁴³. Таким чином, фіксується не лише формування нової влади, а й відмова від старої, власне, відбувається усвідомлення трансформації влади і владних відносин.

Утворення Генерального Секретаріату було надзвичайно вдалим тактичним заходом тиску на Тимчасовий уряд. У такий спосіб, згадував М.Грушевський, вживаючи шахову термінологію, Центральна Рада оголосила “шах” уряду, поставила його “щільно перед загрозою конфлікту” і змусила до поступок: “Враження його було глибоке і тільки після нього всі кроки Ц. ради включно з Універсалом в очах усіх, хто не вірив українському рухові і сподівався якось його “на кривій об’їхати”, переконалися в серйозності ситуації і необхідності з нею в певній мірі порахуватися”⁴⁴.

Становлення Генерального Секретаріату, визначення його статусу, структури, персонального складу, функцій, прав і обов’язків виявилось проблемою не лише для Тимчасового уряду, а й для Центральної Ради. Досить глибоко оцінював

процес творення і сутність виконавчого органу влади його перший Голова В.Винниченко: “Це не було міністерство в звичайному розумінні, – Центральна Рада не хотіла гратися бучними словами, для яких ще не було реальних, дійсних передумов. Але це була Рада Міністрів для української, свідомої, організованої демократії. Це був уряд для тих, хто почував над собою примус законів духу, а не законів фізичної сили. Це був ідеальний уряд, прообраз тих урядів, які колись матиме людськість, коли позбавиться від засобів насильства й грубого, злочинного примусу. Основою його була добра воля, довіря й спільна мета тих, хто визнавав його”⁴⁵. Не маючи у своєму розпорядженні апарату, не маючи навіть коштів для власного існування, не маючи жодного солдата, а також не маючи впливу на жодного урядовця – загалом не володіючи владою у традиційному розумінні слова, Генеральний Секретаріат все ж став “справжнім Правительством з великою моральною силою, неписаними, необставленими тюрмою, нагайом і жандармом законами”⁴⁶.

М.Грушевський значно критичніше з часом оцінював мотиви і сам факт утворення Генерального Секретаріату та результати його роботи: “В дальнійшій сей крок привів до великих ускладнень, ся езекутива Ц. ради “Генеральний секретаріат” ані адміністраційної машини України царської формації не могла опанувати, ані своєї окремої сфери ділання не потрапила собі вимежувати, і се засуджувало Ц. раду на гострий хронічний конфлікт з центром, розтятий, а не розв’язаний октябрьським більшовицьким переворотом. Але для даного моменту він був логічним завершенням гасл універсалу і служив твердим і серйозним потвердженням їх”⁴⁷.

За оцінками фахівців, утворення Генерального Секретаріату стало важливим кроком у розвитку українського державотворення, перш за все тому, що ознаменувало початок розмежування владних функцій. Центральна Рада, у першу чергу, її Комітет зосереджувалися на законодавчій діяльності, набуваючи ознак парламентської інституції, а Генеральний Секретаріат брав на себе функції виконавчого органу.

Упродовж літа та початку осені 1917 р. політична енергія Центральної Ради зосереджувалася на проблемі конституювання Генерального Секретаріату. Протягом літа кількісний та персональний склад Генерального Секретаріату змінювався тричі: 15 липня; 18 серпня; 21 серпня 1917 р., що було результатом складних політичних стосунків між Києвом та Петроградом.

Бажання мирним, безконфліктним шляхом досягти порозуміння між Центральною Радою і Тимчасовим урядом вилилося у прийняття Другого Універсалу та Постанови Тимчасового уряду – “двох варіантів по суті однієї декларації”⁴⁸. Це була, настільки можливо, реальна, конкретна домовленість з легітимною владою Тимчасового уряду. Згода Тимчасового уряду на “найкуціші” домагання українства, визнання Центральної Ради та Генерального Секретаріату державними інституціями з дуже обмеженою компетенцією і без визначення території, на яку би поширювалася їхня влада, кваліфікувалася як легітимізація автономного стану України, його фактичне здійснення.

Після оголошення обох актів – Постанови Тимчасового уряду і II Універсалу голова Центральної Ради виголосив промову, у якій, зокрема, наголосив: “Ми вступаємо на вищий щабель і дістаємо фактичну автономію України з законодавчим і адміністративним органом – Радою і Секретаріатом. Ми повинні знати, дістаючи ці органи, що треба все об’єднати під їх управою, щоб від моральних форм влади ми прийшли до правої влади”⁴⁹. Д.Дорошенко зазначав, що це був момент тріумфу політики М.Грушевського.

Отже, на підставі угоди 28–30 червня і виданих на її основі Постанови Тимчасового уряду та II Універсалу Центральної Ради Україна набула правового статусу окремого територіально-адміністративного утворення з власним представницьким органом.

29 липня 1917 р. на засіданні Малої Ради було прийнято “Статут Вищого Управління Україною”, над створенням якого працювала відповідна комісія. Головним завданням Центральної Ради було довести Україну до Українських Установчих

Зборів і до Російського Установчого Зібрання⁵⁰. Це було свідченням того, що майбутнє України залежить не від російського найвищого законодавчого органу, а від українського парламенту. Майбутній автономний лад України розглядався як питання вирішене. У компетенції Ради було довести до остаточного здійснення того ладу. Відзначалося також, що Україна не має наміру цілком поривати зв'язки з Росією⁵¹.

Відповідно до “Статуту” Генеральний Секретаріат отримував статус “найвищого краевого органу управи на Україні”. Іншими словами, він отримував права парламентського уряду, був підвітний Центральній Раді і залежав від неї. Роль Тимчасового уряду мала б зводитися до затвердження Секретаріату, сформованого Радою. Проте “Статут” не визначав порядок і спосіб формування Генерального Секретаріату, констатує лише, що Центральна Рада здійснює його через Малу Раду. Структура Генерального Секретаріату (14 секретарів, включаючи генерального контролера і генерального писаря) повинна була охоплювати усі сфери державного життя, включаючи і військову⁵². Виняток становили лише зовнішні відносини.

Передбачалося створення Генерального секретарства національних справ з трьома заступниками у справах російських, єврейських і польських. У примітках до §5 і 6 “Статуту” відзначалося, що Секретарству підпорядковуються “Всі урядові органи на Україні”. Аналогічно “всі урядові посади, коли вони не виборні, заміщуються Генеральним Секретаріатом, або підвладними йому органами” (§ 7)⁵³. Право встановлювати відносини урядових інститутів в Україні з російським урядом закріплювалося за Генеральним Секретаріатом. Обсяг компетенції Генерального Секретаріату, охоплюючи всю, без винятку, сферу державного управління в краї, перетворював, власне, Секретаріат на уряд окремої, майже цілком самостійної держави. Такий обсяг повноважень місцевого урядового органу виходив за загальноприйняті межі компетенції органів управління автономних, крайових, навіть, державних формацій. Важко було уявити, що у Петрограді погодяться з таким “Статутом”.

Значним недоліком “Статуту” з юридичного боку була відсутність чітко окресленого територіально-адміністративного поняття “Україна”. Це було зроблено навмисне, а не у зв’язку з юридичною недосвідченістю авторів “Статуту”. Голова Центральної Ради М. Грушевський з цього приводу писав: “Територія українська представникам Тимчасового уряду і неукраїнській демократії представлялася дуже неясно ... вони з одного боку просили й радили не розширювати території поза безперечну національну область, а з другого – надати території України певні заокруглені форми, географічну і економічну одностайність і для того, наприклад, включити в українську територію Бессарабію, тощо, аби не вилучати їх в автономні області”⁵⁴.

Якщо брати за критерій норму представництва від окремих частин української території, на базі якого було обрано Центральну Раду на Національному Конгресі у квітні 1917 р., то до земель з більшістю українського населення було віднесено 10 адміністративних губерній (Київську, Волинську, Подільську, Херсонську, Харківську, Катеринославську, Полтавську, Чернігівську, Таврійську й Холмську). Норма представництва від трьох останніх була меншою у зв’язку з тим, що там проживала більшість неукраїнського населення. Українські діячі вважали, що “всякий додаток неукраїнської території є не корисним для українського життя”⁵⁵.

Для затвердження “Статуту Вищого Управління України” Центральна Рада відрядила до Тимчасового уряду делегацію на чолі з головою Генерального Секретаріату В. Винниченком.

Тимчасовий уряд однозначно виступив проти “Статуту”. О. Керенський зазначив: “Вироблений у Києві Статут порушує укладену у Києві угоду ... і його треба в корені переробити”⁵⁶. Юристи російського уряду заявили ще більш категорично, що “Статут” – “це не автономія, навіть не федерація, а просто союз держав”⁵⁷. Після тривалих дискусій Тимчасовий уряд затвердив 4 серпня 1917 р. “Тимчасову Інструкцію для Генерального Секретаріату Тимчасового Правительства на Україні”. “Інструкція” складалася із 9 пунктів. Найважливішими були другий і третій.

Відповідно до другого пункту компетенція Генерального Секретаріату поширювалася на територію лише п'яти губерній (Київщини, Волині, Поділля, Полтавщини і Чернігівщини, виключаючи повіти – Малинський, Суразький, Стародубський і Новокиївський), оскільки ці повіти на час прийняття Переяславського договору Україні не належали⁵⁸.

Генеральний Секретаріат розглядався не як крайовий уряд, а як орган центрального уряду. Згідно з “Інструкцією” кількість генеральних секретарів зменшувалася до 9, з них 4 повинні бути представниками національних меншин. За Центральною Радою залишалося право формувати Генеральний Секретаріат. “Інструкція” давала дозвіл на призначення спеціального комісара України при Тимчасовому уряді. Водночас Тимчасовий уряд залишав за собою право передавати свої накази безпосередньо місцевим органам влади без відома Генерального Секретаріату.

1 вересня 1917 р. Тимчасовий уряд нарешті затвердив склад Генерального Секретаріату, що відкрило формальні можливості для офіційної діяльності. 3 вересня відбулося засідання Генерального Секретаріату, на якому обговорювалися питання стосовно організації роботи вищого виконавчого органу України. Засідання Генерального Секретаріату мали відбуватися щодня. Вирішено було питання про створення офіційного органу Генерального Секретаріату. Засідання Генерального Секретаріату стали однією з характерних ознак діяльності Центральної Ради, а сам Секретаріат перетворюється на найдійовіший інструмент здійснення її політики. До 3 січня 1918 р. відбулося 63 засідання Генерального Секретаріату, на яких розглянуто понад 430 питань політичного, економічного, військового, дипломатичного характеру⁵⁹. Особливою активністю відзначалася діяльність Генерального Секретаріату наприкінці жовтня 1917 р. Генеральний Секретаріат виступив з низкою політичних ініціатив, вніс на розгляд Великої та Малої Рад чимало важливих законопроектів. Коли наприкінці жовтня 1917 р. у Петрограді влада від Тимчасового уряду перейшла до

більшовиків, в Україні вона залишилася під контролем Генерального Секретаріату, який був реорганізований в уряд УНР і поширив свою владу на всі українські губернії.

Звістка про події в Петрограді і вибух громадянської війни поставили Центральну Раду і Генеральний Секретаріат у нову відповідальну політичну ситуацію. За умов ліквідації Тимчасового уряду як юридичної влади щодо всіх українських крайових установ Центральна Рада і її Генеральний Секретаріат, намагаючись зарадити внутрішній українській усобиці, роблять перші кроки для взяття на себе всіх владних повноважень у краї. Пізно ввечері 25 жовтня 1917 р. Мала Рада на спільному засіданні з представниками центральних українських громадських організацій створила “Крайовий комітет охорони революції на Україні”. Цей орган вважався відповідальним перед Центральною Радою і мав “розпоряджатися всіма силами революційної демократії на всій території України”, а отже, йому мали підпорядковуватися “всі органи влади означеної території”.

У Відозві Крайового Комітету охорони революції в Україні до населення від 27 жовтня 1917 р. відзначалося, що він об’єднує всі “органи революційної демократії нашого краю”. Цим актом вперше було визначено територіальні межі України як окремої адміністративної одиниці. Владу Комітету передбачалося поширити на всю Україну, на всі дев’ять губерній: Київську, Подільську, Волинську, Полтавську, Чернігівську, Харківську, Херсонську, Катеринославську, Таврійську. Комітет закликав населення до спокою, а всім революційним й демократичним організаціям пропонував об’єднатися в місцеві комітети для охорони революції під проводом Крайового комітету.

Отже, Комітет охорони революції був уповноважений здійснювати на українській території “всю військову і адміністративну владу”, керуючись потребами революції.

Проте події наступного дня (26 жовтня), коли Комітет уже сповістив про своє створення і завдання, внесли значні корективи. Основною причиною, що зумовила заходи Центральної

Ради щодо створення Комітету, було намагання Центральної Ради утримати ворожі українству російські політичні сили на українській території від збройної боротьби (через включення до спільного органу “охорони революції” представників організацій різних орієнтацій – як прихильників Тимчасового уряду, так і ворожих йому).

Увечері 26 жовтня 1917 р. представники більшовиків залишили і Центральну Раду, і Крайовий Комітет охорони революції – внаслідок осуду Малою Радою петроградської революції і заяви про намір боротися з будь-якою підтримкою її в Україні. Безуспішно закінчилися і спроби Комітету підпорядкувати собі дії військового командування та представників адміністративної влади, що були на боці Тимчасового уряду. Тому 28 жовтня Комітет прийняв рішення припинити свою діяльність. Центральна Рада постановила розпустити Комітет, ухваливши, що загальне керівництво діяльності влади щодо охорони революції по всій Україні має бути зосереджене в руках Генерального Секретаріату, причому “керування військовими властями” доручалося штабу і округу під контролем комісаріату, призначеного Генеральним Секретарем військових справ.

У Києві одночасно сформувалися три центри, які претендували на захоплення влади в Україні: Штаб Київського Військового округу, прихильний до Тимчасового уряду; Рада робітничих і солдатських депутатів у Києві (симпатизувала більшовикам) і Українська Центральна Рада.

1 листопада 1917 р. Центральна Рада прийняла рішення про розширення компетенції Генерального Секретаріату і його складу, як це передбачалося ще у липні 1917 р. Генеральний Секретаріат поповнено секретарствами військових, продовольчих справ, юстиції, торгівлі і промисловості, шляхів, пошти і телеграфу. Особи, які мали її очолити, набули статусу генеральних комісарів, цим, очевидно, робилася спроба формально не порушувати “Інструкцію” Тимчасового уряду.

Найвпливовішими органами влади, після Центральної Ради, як відомо, були Ради солдатських, селянських та

робітничих депутатів. У 1917 р. вони створювалися як під впливом російських політичних партій, так і українських, і існували як органи широкої соціалістичної коаліції. Суттєву роль в їх створенні відіграли соціалісти-революціонери, більшовики і меншовики.

У матеріалах IV Конгресу УСДРП (жовтень 1917 р.) підкреслювалося, що Ради є політичними центрами революційної демократії, відіграють велику роль у справі об'єднання й розвитку сил революції. Упродовж 1917 р. ставлення до влади Рад носило швидше теоретичний характер, оскільки Центральна Рада мала досить великий авторитет і з нею повинні були рахуватися навіть більшовицькі Ради, які виступали як радикальна опозиція українським Радам. З кінця 1917 р. питання про відношення до влади Рад з площини політичної (теоретичної) поступово переходить у площину соціально-економічну (практичну). Однак протиріччя між представниками української і російської демократій почали виникати значно раніше.

З проголошенням Української Народної Республіки Україна отримує ще одну ознаку державності – право видавати закони. Адже законодавство є складовою частиною механізму функціонування держави і суспільства. 23 листопада 1917 р. Мала Рада прийняла запропонований Генеральним Секретаріатом законопроект, відповідно до якого “суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки”⁶⁰. Генеральне секретарство судових справ винесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення до скликання Українських Установчих Зборів тимчасового Генерального Суду: “поки буде зложений Генеральний суд УНР на основі Конституції, яка буде ухвалена Українськими Установчими Зборами, негайно утворити тимчасово Генеральний Суд”⁶¹. 15 грудня 1917 р. Центральна Рада затвердила цей закон. Отже, з цього часу влада в Україні поділялася на законодавчу, виконавчу та судову. Потреба у поділі влад полягає, насамперед, у гарантіях від неправових норм застосування сили. Оскільки факт законотворчості сам по собі тягне наявність або виконання закону, порукою від сваволі

і безправ'я є сила контролю суду і суспільна думка. Врешті, з юридичного боку цього досягла Центральна Рада.

Небажання Київської і Харківської судових палат визнати Українську Народну Республіку та взагалі відчуженість і неприхильність російських судових установ в Україні до місцевого життя стали причиною прийняття 30 грудня 1917 р. закону про неправомірність Київської, Харківської та Новоросійської судових палат з 1 грудня 1917 р. здійснювати судові справи на території України. Ці установи не були включені у бюджет УНР. Замість них мали бути утворені Апеляційні Суди, з обсягом прав колишніх судових палат: Київської (для території Київщини, Чернігівщини, Волині), Харківської (для Харківщини, Полтавщини, Катеринославщини, Бердянського та Мелітопольського повітів Таврії) і Одеської (для Херсонщини, Поділля і Дніпровського повіту Таврії)⁶². Генеральному секретаріату судових справ було доручено внести законопроект штату Апеляційних Судів. Устрій й чинність Апеляційних Судів відповідали колишнім судовим палатам з такими змінами: Апеляційні Суди склалися з різних між собою судів; посади голови департаменту і старшого голови не встановлювалися; судді обиралися Центральною Радою; керуючий у департаменті суддя обирався на загальному зібранні суддів Апеляційного Суду на три роки; на загальних зборах Апеляційного Суду повинен був головувати суддя, обраний присутніми членами⁶³. Про українізацію судів і реформу судової справи досить критично писав Гольденвейзер: “Політика і націоналізм захлинули справу правосуддя. Так як і склад суду і склад адвокатури був абсолютно нетямущий в українській мові, а між іншим зразу замінити їх було ніким, то, природно, українізаторам приходилося діяти повільніше, ніж вони б хотіли. Вони почали свою реформу зверху, скасувавши київську судову палату і замінивши її “Апеляційним Судом”, склад якого був обраний Центральною Радою. Усі правила про судійський ценз були відмінені — інакше би реформа виявилась нездійсненною, — і новоспечені “апеляційні судді” були в багатьох випадках на рівні мирового з’їзду. Всі колишні члени палати, серед яких були

хороші юристи, були звільнені. Тільки небагато з них виставили свою кандидатуру в Апеляційний Суд”⁶⁴.

Ще зі створенням Генерального Секретаріату Крайовий Судовий Комітет почав тісно співпрацювати з Генеральним секретаріатом судових справ. Члени цих двох юридичних інституцій працювали над створенням законопроектів, статутів, а також над доповненням існуючих кодексів права. Для розгляду цілого ряду юридичних питань Крайовий Судовий Комітет 16–17 вересня 1917 р. скликав з’їзд українських правників. На розгляд були винесені доповіді: “Революційні акти революційного часу щодо автономії і статут автономної України”; “Загальні принципи організації Українських Судових Установ”; “Головні способи переведення існуючих судових установ на українські: а) Мирові Суди; б) Загальні Судові Установи; в) Особливі суди (військові, комерційні)”, “Огляд існуючих кодексів права обов’язуючих на Україні з погляду відповідальності їх укладові життя України: а) цивільне право; б) карне право”⁶⁵.

Обсяг компетенції державної влади УНР було визначено законом від 8 грудня 1917 р. “Про порядок видання законів”. Згідно з цим актом “до сформування федеративної Російської Республіки й утворення її Конституції виключне і неподільне право видавати закони для Української Народної Республіки” мало належати Центральній Раді. Закони й урядові акти російського уряду залишалися в силі, “оскільки вони не змінені і не скасовані вже виданими актами Української Народної Республіки”. Державні установи, які існували до того часу в Україні, залишалися. Це стосувалося і установ, які “обнімають тільки часті території УНР і тільки в тій мірі, в якій їх діяльність поширюється на українську територію”⁶⁶.

Трансформація у організаційних структурах продовжувалася. 21 грудня 1917 р. Мала Рада утворила Генеральне секретарство морських справ, а 22 грудня Генеральний Секретаріат виступив з ініціативою реорганізувати Генеральне секретарство справ національних у Генеральне секретарство

справ міжнародних. Вже на початку січня 1918 р. було сформовано три самостійні секретарства у справах великоруських, польських та єврейських.

11 січня 1918 р. Мала Рада проголосила IV Універсал, який надавав якісно нового статусу українській державі. Вона стала незалежною, самостійною, суверенною. Згідно з IV Універсалом джерелом влади проголошувався народ України. Виконавчим органом (замість Генерального Секретаріату) – Рада Народних Міністрів. Орган цей мав бути утворений Центральною Радою і підзвітний їй. Центральна Рада прагнула встановити на місцях владу, до якої “мали б довір’я й яка б спиралась на всі революційно-демократичні верстви народу”. Насамперед урядові доручалося вести розпочаті переговори про мир з Центральними державами “цілком самостійно і довести їх до кінця”⁶⁷. Після укладення миру планувалося армію розпустити й створити народну міліцію.

12 січня 1918 р. у Малій раді фракція українських есерів поставила вимогу відкликати з уряду українських соціал-демократів. Щоб це не спричинилося до другої “міністерської кризи” – В.Винниченко подав у відставку. 18 січня дев’яті Загальні збори затвердили новий склад Ради Народних Міністрів на чолі з В.Голубовичем. За винятком двох міністрів соціал-демократів, М.Ткаченка та Д.Антоновича, кабінет заповнили члени УПСР та співчуваючі їй: А.Немолівський (військові справи), П.Христюк (внутрішні справи), С.Перепелиця (фінанси), Є.Сакович (шляхи сполучення), М.Ковалевський (продовольчі справи), Н.Григоріїв (освіта), А.Терниченко (хліборобство) .

У січні в зв’язку з великим обсягом поточної роботи Рада народних міністрів ухвалила створити з товаришів народних міністрів Малу раду народних міністрів, на розгляд якої виносилися б другорядні питання. При урядові УНР діяла й ціла низка різних комісій.

26 січня 1918 р. Центральна Рада і уряд УНР змушені були залишити Київ, що призвело до значного скорочення членів уряду. 29 січня на засіданні уряду було ухвалено доручити

окремим міністрам (Г.Сидоренку, В.Голубовичу, П.Христюку) одразу по два міністерські портфелі. Позитивним моментом у період, коли уряд і Центральна Рада перебували за межами Києва, було прийняття цілої низки законів, якими “остаточно впорядковувалася з зовнішнього формального боку українська державність”⁶⁸. Законотворча діяльність продовжилася і після повернення до Києва.

У березні, після повернення до Києва, у складі Ради Народних Міністрів знову відбулися зміни, хоча вони кардинально не вплинули на її діяльність. Соціалістичні ілюзії і далі брали гору над реаліями державотворення у світогляді українських народних міністрів, їм катастрофічно не вистачало ані політичного досвіду, ані спеціальних знань у галузі державного управління. Особливу проблему становили окупаційні війська, які почали активно втручатися у внутрішні справи України.

Вінцем діяльності Української Центральної Ради стало прийняття 29 квітня 1918 р., в останні години існування Центральної Ради, Конституції Української Народної Республіки. Вона стала закономірним підсумком розвитку політичного процесу в Україні, розпочатого у березні 1917 р., юридично оформила відродження державності України і дала політико-правові імпульси впорядкування та стабілізації суспільства.

Конституція УНР складалася з 83 статей і 8 розділів (“Загальні постанови”, “Права громадян України”, “Органи влади УНР”, “Всенародні збори УНР”, “Про Раду Народних Міністрів України”, “Суд УНР”, “Національні Союзи”, “Про часове припинення громадянських свобод”).

Конституція УНР стверджувала, що Українська Народна Республіка “єсть державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною”, “Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України”, який здійснює його через Всенародні Збори України⁶⁹. Конституція УНР не визначала кордонів України, але наголошувала, що її територія є “неподільною”. Громадянам України, незалежно від статі й національності, гарантувалися основні громадянські і політичні права.

Верховним органом влади, згідно з Конституцією, визначалися Всенародні Збори, які мали видавати закони та формувати вищі органи державного управління. Вищу виконавчу владу в УНР мала здійснювати Рада народних міністрів. Найвищим органом судової влади став Генеральний суд УНР, що складався з Колегії, обраної на 5 років. Генеральний суд є касаційною інстанцією для всіх судів УНР. Затверджено було принцип незалежності судочинства від виконавчої і законодавчої влади⁷⁰.

Однак ряд важливих конституційних питань Конституція УНР залишила для розв'язання майбутньому законодавству. Оцінюючи її, варто зазначити, що у цілому вона ґрунтувалася на принципах парламентської демократії з перевагою законодавчої влади над виконавчою, проголошувала децентралізацію та адміністративне самоврядування. Внаслідок падіння Центральної Ради, Конституція УНР залишилася документом морально-політичного значення, не ставши дійсністю.

Підсумовуючи, варто наголосити, що після Лютневої революції розпочинається новий етап у житті українського народу. Особливістю цього періоду було те, що відбулася зміна форм правління: замість монархічної почала зароджуватися республіканська. Суттєвих змін зазнає державний устрій, поряд із старими державними структурами створюються нові органи влади, формується реальна багатопартійність та політична еліта. Примітною рисою було те, що нові органи влади були українськими і у їх формуванні брали участь усі верстви населення. Уперше в історії створюється орган – Центральна Рада – покликаний вирішувати власні національні потреби. Новостворений всеукраїнський орган – Центральна Рада був сформований за системою рад. Представники трудового народу – селяни, робітники, військові та трудова інтелігенція безпосередньо включаються у творення власної держави. Всеукраїнські ради селянських, військових та робітничих депутатів, політичні партії, професійні, просвітні та економічні організації, територіальні представники, Генеральний Військовий комітет становили структуру Центральної Ради.

Структура Центральної Ради та її органів, насамперед Малої Ради та Генерального Секретаріату, пережила значні трансформації упродовж свого існування, еволюціонувала і змінювалася, йшов пошук оптимальних форм для створення національних форм державності. Центральна Рада пройшла значну трансформацію, яка сприяла створенню національних державних інститутів, що представляли органи виконавчої, законодавчої і судової влади. Від несміливих гасел про національно-територіальну автономію Центральна Рада здолала шлях до створення Української Народної Республіки, а згодом до самостійної незалежної держави.

¹ Киевская мысль. – 1917. – 21 марта.

² Киевская мысль. – 1917. – 5 марта.

³ *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Т. 1. Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1932. – С.40–41.

⁴ *Короливский С.М., Рубач М.А., Супруненко Н.И.* Победа Советской власти на Украине. – М., 1977. – С.80.

⁵ *Христюк П.* Замітки й матеріали до історії української революції. 1917–1921 рр. – Відень, 1921. – Т.1. – С.32.

⁶ Киевская мысль. – 1917. – 5 марта.

⁷ *Грушевський М.* Українська Центральна Рада і її Універсали: перший і другий // Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С.6.

⁸ *Христюк П.* Назв. праця. – Т.1. – С.15–16.

⁹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – К.: Наукова думка, 1996. – Том. 1. – С.40.

¹⁰ Там само. – С.41.

¹¹ Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №1. – 19 березня.

¹² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – К.: Наукова думка, 1996. – Том. 1. – С.71.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само. – С.72.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

¹⁸ *Солдатенко В.* Українська революція: концепція та історіографія. – К.: Пошуково-видавниче агентство “Книга пам’яті України”, 1997. – С.167.

¹⁹ Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №15/16. – Вересень.

- ²⁰ Гольденвейзер А.А. Из киевских воспоминаний (1917–1920 гг.) // Революция на Украине по мемуарам белых / Сост. А.С. Алексеев под ред. Н.Н.Попова. – М.: Л., 1930. – С.31.
- ²¹ Там само. – С.30.
- ²² Передмова // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Том. 1. – С.17.
- ²³ Гольденвейзер А.А. Учаз. соч. – С.31.
- ²⁴ Там само. – С.30.
- ²⁵ Там само.
- ²⁶ Передмова // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Том. 1. – С.18.
- ²⁷ Народня воля. – 1918. – 24 січня.
- ²⁸ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – К.: Наукова думка, 1996. – Т.2. – С.114.
- ²⁹ Христюк П. Замітки і матеріали до історії Української революції 1917–1920 рр. – Т.1. – С.77.
- ³⁰ Нова Рада. – 1917. – 13 червня.
- ³¹ Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №13. – Липень.
- ³² Так само.
- ³³ Ковалевський М. При джерелах боротьби (Спомини, враження, рефлексії). – Інсбрук, 1960. – С.425.
- ³⁴ Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №13. – Липень.
- ³⁵ Там само.
- ³⁶ Там само.
- ³⁷ Там само.
- ³⁸ Там само.
- ³⁹ Там само.
- ⁴⁰ Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №15/16. – Вересень.
- ⁴¹ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Т.1. – С.131.
- ⁴² Там само. – С.131–132.
- ⁴³ Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №10. – Червень.
- ⁴⁴ Грушевський М. Спомини // Київ. – 1989. – №10. – С.129.
- ⁴⁵ Винниченко В. Відродження нації. Ч.1. – К. – Відень, 1920. – С.226.
- ⁴⁶ Там само. – С.227.
- ⁴⁷ Грушевський М. Спомини. – С.129.
- ⁴⁸ Солдатенко В. Українська революція. Історичний нарис: Монографія. – К.: Либідь, 1999. – С.250.
- ⁴⁹ Дорошенко Д. Назв. праця. – С.116.
- ⁵⁰ Конституційні акти України 1917–1920 рр. Невідомі Конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – С.63.

- 51 Там само.
- 52 Там само.
- 53 Там само.
- 54 *Грушевський М.* Україна і Росія. – К., 1917. – С.9.
- 55 Там само.
- 56 Вестник Временного Правительства. – 1917. – 5 августа.
- 57 Там само.
- 58 Конституційні акти України 1917–1920 рр. Невідомі Конституції України. – С.65.
- 59 Передмова // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Том. 1. – С.19.
- 60 Вісник Генерального Секретаріату УНР. – 1917. – №7.
- 61 Там само.
- 62 ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп.1. – Спр.6. – Арк.21.
- 63 Вісник Генерального Секретаріату УНР. – 1917. – №7.
- 64 *Гольденвейзер А.А.* Указ. соч. – С.29.
- 65 Відділ стародруків і рідкісних книг Центральної наукової бібліотеки ім. В. І. Вернадського НАН України. Колекція листівок, 414.
- 66 ЦДАВО України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.34. – Арк.33.
- 67 Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Т.2. – С.103.
- 68 Христюк П. Назв. праця. – Т.1. – С.143.
- 69 Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. – Т.2. – С.330.
- 70 Там само. – С.332.