

УДК 94:342.5"1917/1918"(477)

І. М. Качайло

### СТАНОВЛЕННЯ ТА СТРУКТУРА ВИЩИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ЧАСІВ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

*У статті на основі законодавчих актів, прийнятих Українською Центральною Радою, розкриті особливості структури вищих органів влади, їх повноваження та форми практичної діяльності. З'ясовано, що протягом свого існування Українська Центральна Рада здійснювала активне будівництво вертикалі влади, формувала власні органи управління, спрямовуючи свою діяльність на розбудову української державності.*

**Ключові слова:** вищі органи влади, Українська Центральна Рада, Загальні збори, Комітет Ради, Генеральний Секретаріат, Мала Рада.

*В статье на основе законодательных актов, принятых Украинской Центральной Радой, раскрыты особенности структуры высших органов власти, их полномочия и формы практической деятельности. Выяснено, что на протяжении своего существования Украинская Центральная Рада осуществляла активное строительство вертикали власти, формировала собственные органы управления, направляя свою деятельность на строительство украинской государственности.*

**Ключевые слова:** высшие органы власти, Украинская Центральная Рада, Общее собрание, Комитет Рады, Генеральный Секретариат, Малая Рада.

*In the article on the basis acts signed by Ukrainian Central Rada, there was described features of structure of the higher government bodies, their power and the practical activities forms. It is found out, during the period of Ukrainian Central Rada that this power carried out active building of power's vertical, formed own branches of state's control, to direct one's attention on building of the Ukrainian statehood.*

**Key words:** higher government bodies, Ukrainian Central Rada, General meeting, Rada's Committee, General Secretariat, Small Rada.

**Постановка проблеми.** Державотворчі процеси в Україні мають свої багатовікові корені і продовжуються досі. Проте в різні історичні епохи вони мали характерні особливості, які слід враховувати на сучасному етапі. Зокрема, значний інтерес становить досвід державного будівництва за часів Української Центральної Ради (далі УЦР). Її політичні лідери намагалися запровадити власні принципи управління, часто не враховуючи попередніх надбань у справі розбудови держави. Досвід минулого, що мав як позитивні, так і негативні моменти, необхідно враховувати при здійсненні реформування сучасних державних структур і визначенні повноважень різних гілок влади.

**Аналіз актуальних досліджень.** Вивченню даної проблеми присвячені монографії В. Верстюка та Т. Осташко, а також колективна монографія запорізьких істориків під керівництвом Ф. Турченка. Політико-правова діяльність УЦР та її центральних виконавчих органів висвітлена в роботах О. Копиленко та О. Мироненко. Внеком у дослідження проблеми розбудови української державності в березні 1917 – квітні 1918 рр. стали праці О. Мироненка, П. Музиценка, Ю. Павленка, Ю. Храмова та ін.

Слід відмітити, що незважаючи на науковий доробок вчених у руслі порушеної проблеми, роль вищих органів влади у процесі державотворення протягом березня 1917 – квітня 1918 рр. ще досі не стала предметом комплексного та всебічного дослідження в спеціальній історико-правовій літературі, а тому деякі суттєві аспек-

ти цього питання мають дискусійні та суперечливі оцінки, не позбавлені тенденційності та ідеологічних нашарувань.

**Мета статті** – проаналізувати процес становлення та особливості структури вищих органів влади за часів Української Центральної Ради.

**Виклад основного матеріалу.** 27 лютого 1917 р. в Російській імперії перемогла демократична революція. Самодержавство, яке існувало в Росії з 1613 р., було знищене. Після повалення монархії в Росії встановилося двовладдя – утворилися два політичні табори: Тимчасовий уряд та Рада робітничих і солдатських депутатів. На відміну від Росії, під час революції в Україні виник могутній третій табір. 3 – 4 березня 1917 р. у Києві була організована Українська Центральна Рада, яка об'єднала представників головних українських політичних партій. Ідея створення УЦР виникла на зборах Товариства українських поступовців, яке було започатковане М. Грушевським, С. Єфремовим та Є. Чикаленком [4, с. 6].

У Першому Універсалі УЦР проголосила себе «вибраним органом» українського народу. У Третьому Універсалі зазначалося, що «УЦР разом з братніми народами України буде берегти права, здобуті боротьбою, творити лад, будувати все життя на нашій землі».

На відміну від Універсалів УЦР, у деклараціях Генерального Секретаріату вживаються не політичні, а правові визначення УЦР: «законодавчий орган», «представницький орган», і, нарешті, – «революційний, демократичний парламент».

Проте, не зважаючи на всі ознаки парламенту, УЦР мала свою певну специфіку. По-перше, від самого початку в її основоположних документах постійно декларувалося, що вона є тимчасовим органом, який має припинити свою діяльність після скликання Всеукраїнських Установчих зборів. По-друге, УЦР формувалася не шляхом загальних виборів, а на основі делегування до її складу представників різних демократичних громадських організацій.

Формування організаційних структур УЦР почалося практично з перших днів її існування. У повідомленні газети «Вісті з Української Центральної Ради» за 19 березня, де йшлося про створення Ради 7 березня, окреслено дві перші структури: Президію (голова Ради та два його заступники), посади писаря та скарбника і дев'ять комісій [7, с. 15].

Всеукраїнський Національний Конгрес, що проходив 17 – 21 квітня 1917 р., санкціонував УЦР як вищий територіальний орган влади. Конгрес прийняв рішення, згідно з яким УЦР повинна розвиватися як національний парламент. Формою роботи УЦР були пленуми. Одним з перших документів, який юридично закріплював статус українського парламенту, був «Наказ Українській Центральній Раді» від 5 травня 1917 р. У цьому документі мова йшла про те, що робота УЦР повинна проводитися через Загальні збори та Комітет Ради. Загальні збори

працювали сесійно і поділялися на звичайні (чергові) – скликалися раз на місяць і визначали головні напрямки діяльності Ради та надзвичайні – скликалися у випадку надзвичайної необхідності [2]. Загальні збори, незважаючи на високі повноваження, виявилися найменш ефективною структурою УЦР. На сесійних засіданнях політичні емоції, демагогія та популістські декларації переважали над конструктивною політикою. Окремі сесійні засідання мали мітинговий характер, перетворювалися на словесні баталії партійних фракцій [1, с. 40]. Комітет Ради був постійно діючим органом, до складу якого входили Президіум ради та комісії.

15 червня 1917 р. Комітет УЦР на своєму засіданні ухвалив рішення про створення нового органу Генерального Секретарства і передав йому виконавчі функції. Організація його внутрішньої роботи була такою. Засідання Генерального Секретарства мали відбуватися ввечері кожного дня. Кворум складався не менш як з п'яти членів Секретаріату. Генеральний Секретаріат складався з генеральних секретарств на чолі з генеральними секретарями. Кількість генеральних секретарів то зменшувалася (до 8), то збільшувалася (до 14). У перший склад Генерального Секретаріату входило дев'ять членів (головою та генеральним секретарем внутрішніх справ був В. Винниченко), а після проголошення першої декларації Генерального Секретаріату його склад розширився. 29 липня Мала Рада ухвалила Статут Генерального Секретаріату, який М. Грушевський назвав «Першою Конституцією України» [3, с. 20]. Статут визначав відносини між урядом та Малою Радою, порядок його діяльності та законодавчу процедуру. Генеральний Секретаріат був підзвітний Малій Раді [8, арк. 10 – 12].

Після компромісних рішень УЦР на переговорному процесі з Тимчасовим урядом Росії в серпні 1917 р. дію «Статуту» було замінено на «Інструкцію Тимчасового уряду Генеральному Секретаріатові» від 4 серпня 1917 р. «Інструкція» обмежувала діяльність українського уряду як територіально (його юрисдикція розповсюджувалась тільки на п'ять губерній – Волинську, Подільську, Київську, Полтавську, Чернігівську), так і функціонально – кількість генеральних секретарів було зменшено з 14 до 9 [6].

12 жовтня 1917 р. Генеральний Секретаріат розробив та затвердив Декларацію, яка розширила його повноваження, обмежені «Інструкцією» Тимчасового уряду. Уточнювалася компетенція секретарств та Генерального Секретаріату в цілому. Офіційним органом був «Вісник Генерального Секретаріату».

З утворенням Генерального Секретаріату було встановлено початок процесу розмежування законодавчої та виконавчої влад. Наприкінці грудня 1917 р. для вирішення питань внутрішнього характеру, розроблення законопроектів, координації діяльності генеральних секретарів та поліпшення праці Генерального Секретаріату

в цілому був створений Малий Генеральний Секретаріат з товаришів генеральних секретарів. Його висновки доповідалися на засіданнях Генерального Секретаріату головою, причому при розгляді справи він мав право вирішального голосу. Малий Секретаріат збирався раз на тиждень. Згідно Четвертого Універсалу Генеральний Секретаріат був перетворений на Раду Народних Міністрів [5, с. 289].

Виконавчим органом УЦР був Комітет Центральної Ради, якому доручалося виконувати поточну роботу: він обирав голів комісій, які діяли при УЦР, їх секретарів та скарбника, формував ініціативи, що виносилися на розгляд сесій, готував проекти найважливіших рішень, здійснював зв'язок з місцевою владою. Після утворення наприкінці червня 1917 р. Генерального Секретаріату, до повноважень якого відійшли виконавчі функції, відбулися принципові зміни в статусі Комітету. Тепер він працював, здійснюючи законодавчі функції в проміжках між двома сесіями, збирався щотижня і мав назву Мала Рада. 12 липня 1917 р. УЦР видала постанову про компетенцію і склад Малої Ради. До її повноважень входило: скликання чергових Загальних зборів; поновлення складу Генерального Секретаріату в перерві сесії; підготовка звітів для сесії УЦР; вирішення всіх негайних справ [8, арк. 6 – 7].

Мала Рада формувалася на основі пропорційності між фракціями, які склали Велику Раду. Якщо порівнювати із Загальними зборами, Мала Рада була більш дієвим органом, менш політизованим, наближеним до конкретних нагальних проблем. Більшість найвідповідальніших політичних рішень УЦР 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.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, протягом свого існування УЦР здійснювала активне будівництво вертикалі влади, формувала власні органи управління, спрямовуючи свою діяльність на розбудову української державності. Але М. Грушевський та його соратники не змогли знайти правильного шляху розвитку, що в кінцевому результаті визначило їх особисту долю і долю української державності.

Слід відмітити, що порушена проблема повністю не вичерпана і потребує подальшого дослідження. Не дістало комплексного та всебічного вивчення питання функціонування вищих органів влади за часів УЦР, що часто породжує упередженість та суперечливість в оцінці державотворчих процесів у Наддніпрянській Україні в березні 1917 – квітні 1918 рр.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада: Навчальний посібник / В.Ф. Верстюк. – К.: Заповіт, 1997. – 341 с.
2. Вісті з Української Центральної ради. – 1917. – №5. – Травень.
3. Грушевський М.С. Новий період історії України за роки від 1914 до 1919 / М.С.Грушевський. – К.: Либідь, 1992. – 46 с.
4. Грушевський М.С. Хто такі українці і чого вони хочуть / М.С. Грушевський. – К.: Т-во «Знання» України, 1991. – 240 с.
5. Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали / Ред. Любомир Р. Винар, Наталія Пазуняк. – Філадельфія – Київ – Вашингтон, 1993. – 494 с.
6. Тимчасова Інструкція Генеральному секретаріату Тимчасового уряду на Україні. – Нова рада. – 1917.– Серпень.
7. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. / Ред. В.А.Смолій. – Т.1. – К.: Наук. думка, 1996. – 589 с.
8. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, 233 арк.