

УДК 94(477):342.51(-024)«1917/1918»

О.М. Грибенко

ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ. ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розкриваються особливості формування структури виконавчого органу влади Генерального Секретаріату в період Української Центральної Ради (червень 1917 – квітень 1918 рр.). Досліджено етапи формування та особливості взаємодії виконавчого органу влади з українським парламентом. Проаналізовано процес формування вищих органів влади, який ґрунтувався на ідеї побудови власної державності.

Ключові слова: Генеральний Секретаріат, статут, департамент, «Статут генерального Секретаріату», «Заклик Генерального Секретаріату до громадян, урядовим і громадським установам», Кодифікаційна комісія, спеціальна Рада Генерального секретарства судових справ, відділи, столи.

На сучасному етапі розвитку незалежної України відбувається процес об'єктивного дослідження історії державотворчих процесів, висвітлюються події, що описують раніше невідомі та маловідомі факти. Чільне місце при цьому займають дослідження формування виконавчих органів влади та їх структури в добу національно-визвольної революції 1917–1921 рр.

Даною проблематикою займалися історики В.Ф. Верстюк [1], П.П. Гай-Нижник [2], Ю.В. Павленко та Ю.О. Храмов [3], П. Кислий та Ч. Вайз [4], В.Ф. Сергійчук [5], юристи О.Л. Копиленко та М.Л. Копиленко [6].

Метою даного дослідження є характеристика етапів формування виконавчого органу влади – Генерального Секретаріату (Ради Народних Міністрів) та аналіз його структури у період діяльності Української Центральної Ради.

Після прийняття Центральною Радою першого Універсалу 10 червня 1917 р., що декларував початок створення певних засад автономії України, виникла потреба в організації виконавчого органу влади, який був сформований 15 червня та отримав назву Генеральний Секретаріат, який у своїй діяльності пройшов три етапи:

I – початковий етап (15 червня – 7 листопада 1917 р.);

II – етап отримання статусу міністерства (7 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.);

III – спроба пристосування міністерств до потреби суверенізації країни (11 січня – 29 квітня 1918 р.)

15 червня 1917 р. Комітет Української Центральної Ради на своєму засіданні ухвалив створення нового органу – Генерального Секретаріату і передав йому виконавчі функції. Організація його внутрішньої роботи була наступною: уряд проводив засідання, які

поділялися на чергові, що проводилися не менш як раз на місяць, і надзвичайні – їх скликав Комітет «при нагальній потребі». У документах цього періоду він отримує статус виконавчого комітету Української Центральної Ради («Декларація Генерального Секретаріату» від 28 червня (10 липня) 1917 р.); відповідального перед Українською Центральною Радою (II Універсал); уряду (III Універсал), а відповідно до IV Універсалу Генеральний Секретаріат був трансформований у Раду Народних Міністрів.

Український уряд складався із генеральних секретарств на чолі з генеральними секретарями. Кількість генеральних секретарів то зменшувалась до 7-ми, то збільшувалась до 14-ти. У перший склад Генерального Секретаріату входило дев'ять членів: В. Винниченко – голова та генеральний секретар внутрішніх справ, П. Христюк – генеральний писар, Х. Барановський – генеральний секретар фінансів, С. Єфремов – генеральний секретар міжнародних справ, С. Петлюра – генеральний секретар військових справ, Б. Мартос – генеральний секретар земельних справ, В. Садовський – генеральний секретар судових справ, І. Тешенко – генеральний секретар освіти та М. Стасюк – генеральний секретар харчових справ [7]. Після проголошення першої декларації Генерального Секретаріату його склад розширився за рахунок нових членів: В. Голубова – генерального секретаря з питань шляхів, А. Зарубіна – генерального секретаря пошти та телеграфів, М. Рафія – генерального контролера, П. Стадницького – статс-секретаря у справах України при Тимчасовому уряді. Крім того, залишились незайнятими дві нові вакансії – генерального секретаря праці та генерального секретаря торгівлі і промисловості [3, с. 51].

16 (29) липня 1917 р. Мала Рада ухвалила «Статут Генерального Секретаріату», який М. Грушевський назвав «Першою Конституцією України». «Статут» визначав відносини Генерального Секретаріату з Українською Центральною Радою та її Комітетом (Малою Радою), структуру та порядок діяльності уряду, законодавчу процедуру, взаємодію Генерального Секретаріату з російським Тимчасовим урядом з питань ратифікації законопроектів, прийнятих Українською Центральною Радою та кодифікації видатків на потреби України. Генеральний секретаріат був підзвітним Малій Раді [8, арк. 10–12].

Після компромісних рішень Української Центральної Ради з Тимчасовим урядом Росії у серпні 1917 р. дію «Статуту» було замінено на «Інструкцію Тимчасового уряду Генеральному Секретаріатові» від 4 серпня 1917 р. Згідно з цим документом Генеральному Секретаріату надавалося право призначати працівників на урядові невиборні посади і контролювати їх діяльність в п'яти

українських губерніях – Київській, Подільській, Полтавській, Волинській, Чернігівській, а кількість генеральних секретарів було зменшено з 14-ти до 9-ти [9, с. 9–10].

Створений на чолі з В. Винниченком уряд мав опікуватись справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнародними та іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ торкалися. За час свого існування Генеральний Секретаріат провів понад 30 засідань, на яких було розглянуто близько 100 питань зовнішньої та внутрішньої політики. Уряд підготував проекти постанов Пленуму Української Центральної Ради про введення прогресивного оподаткування суддів у розмірі 25 % одноденного заробітку. На його засіданнях розглядалися питання судочинства, військового будівництва та інші.

12 жовтня 1917 р. Генеральний Секретаріат розробив та затвердив Декларацію, яка розширила його повноваження, обмеженні «Інструкцією» Тимчасового уряду. Уточнювалась компетенція секретарств та Генерального Секретаріату в цілому [10, с. 323–327]. Офіційним друкованим органом уряду був «Вісник Генерального Секретаріату».

Із початком другого етапу (7 листопада 1917 р. – 11 січня 1918 р.) секретарства отримали статус центральних органів виконавчої влади УНР і процес їх організації значно прискорився. Головною ланкою у їх структурі стали департаменти, які поділялися на відділи та столи. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд вирішував за допомогою централізації цього процесу, а також шляхом реквізицій.

22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас згідно з рішенням Генерального секретаріату урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося «одночасно бути і членами Центральної Ради», а також було визнано «принципально небажаним, щоб генеральні секретарі і служачі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах» [2, с. 37–44].

З утворенням Генерального Секретаріату було розпочато процес розмежування законодавчої та виконавчої влад. Наприкінці грудня 1917 р. для вирішення питань внутрішнього характеру, розробки законопроектів, координації діяльності генеральних секретарів та поліпшення праці Генерального Секретаріату в цілому був утворений Малий Генеральний Секретаріат з товаришів генеральних секретарів. 24 грудня 1917 р. (5 січня 1918 р.) до секретарства судових справ був поданий «Статут Малеого Секретаріату», розроблений товаришем секретаря продовольчих справ

Д. Коліухом. Згідно цього документу до Малеого Генерального Секретаріату з правом вирішального голосу входили товариші генеральних секретарів. Останні вибирали голову та двох його заступників. Завданням Малеого Генерального Секретаріату було: «...а) установлення планів і регулювання господарського та культурного життя Української Народної Республіки; б) розробка проектів штатів і обрахунків, що склалися окремими секретарствами; в) подання справ, що розглядалися на засіданнях генерального Секретаріату» [11, с. 470]. Висновки Малеого Генерального Секретаріату доводилися до відома на засіданнях Генерального Секретаріату його головою, причому при розгляді справи він мав право вирішального голосу. Малий Секретаріат збирався два рази на тиждень.

Третій етап (11 січня – 29 квітня 1918 р.) характеризується спробами уряду пристосувати систему центральних органів виконавчої влади до потреб суверенної держави. У міністерствах були створені нові департаменти, деякі передані до інших відомств. Планувалося створити нове міністерство постачання і торгу, скасувати Генеральне писарство, уточнити структуру міністерств, уніфікувати штатні розклади, встановити єдині оклади співробітників.

Варто проаналізувати роботу Генерального Секретаріату на прикладі одного із його міністерств – секретарства судових справ (після IV універсалу – генеральне секретарство юстиції).

Після прийняття Центральною Радою відомої «Інструкції Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні» (VI сесія Української Центральної Ради, 17 серпня 1917 р.) склад Генерального Секретаріату був скорочений до 7-ми, у тому числі було вилучено секретарство судових справ.

Після жовтневого перевороту у Петрограді Українська Центральна Рада доповнила склад Секретаріату 7-ми секретарствами, проголосивши про це у «Відозві Генерального Секретаріату до громадян, урядових і громадських установ» 3 листопада 1917 р. [12, с. 5–7]. В документі секретарство судових справ іменувалося генеральним секретарством юстиції.

В середині грудня 1917 р. секретарство судових справ виробило документ під назвою «Завдання Генерального Секретаріату в судових справах» [12, с. 23], яким визначалася його внутрішня структура та основні завдання роботи. Згідно документа секретарство складалося з Генерального секретаря судових справ, який очолював Малу Раду секретарства судових справ, до структури якої входили канцелярії Генерального секретарства судових справ, I–II департаментів, тюремної управи, межової управи. При секретарстві також мала працювати спеціальна Рада та Кодифікаційна комісія.

За цим документом Генеральний секретар судових справ одночасно виконував обов'язки Генерального Прокурора Української Народної Республіки. Товариші генерального секретаріату заміщали його під час хвороби, або інших причин, чи у визначеному самим секретарем колі справ.

Перший департамент секретарства мав займатися справами змін або скасування судових установ та судових посад, статистикою, складанням законопроектів та інструкцій. До обов'язків Другого департаменту належали справи персонального складу судових установ та нагляд за їх роботою і ревізії; господарські, бухгалтерські, статистичні та архівні справи секретарства. Канцелярія секретарства мала реєструвати всі справи, що надходили до установи, та розподіляти їх по департаментам. Тюремна та Межова управи ще тільки мали організовуватись.

Спеціальна Рада секретарства судових справ мала складатися з постійних членів (співробітників, представників адвокатури, суддів), юрисконсульта, експертів для складання висновків з різних питань юридичного характеру. Рада мала право дорадчого голосу в секретарстві.

Кодифікаційна комісія створювалася для загального перегляду російського законодавства, яке мало чинність на всій території УНР. Також вона займалася виробленням плану видання загального зводу законів УНР; підготовкою законопроектів з цивільного права, кримінального права і процесу; редагуванням законопроектів, підготовлених іншими генеральними секретарствами. Комісія складалася з 6-ти постійних членів і 6-ти запрошених співробітників. Для тимчасової роботи в комісії вона мала право залучати членів судових установ, прокуратури, адвокатури, нотаріату.

В першій половині листопада 1917 р. Українська Центральна Рада почала вирішення важливого питання про порядок внесення законопроектів. 12 листопада 1917 р. Малою Радою було ухвалено рішення про утворення спеціальної комісії з представників всіх фракцій Центральної Ради для розгляду законопроектів, що вносилися Генеральним Секретаріатом до Української Центральної Ради в негайному порядку. 16 листопада 1917 р. Малою Радою був затверджений склад комісії, що отримала назву «Комісія законодавчих внесень». До неї увійшло 6 осіб від фракції української соціалістичної демократичної партії, 3 від української партії соціалістів федералістів, а також 10 осіб від інших фракцій.

Отже, згідно проекту ухвали Української Центральної Ради про порядок видання законів УНР (22 листопада 1917 р.), право вносити законопроекти на розгляд Ради мали Президія Центральної Ради, фракції Ради, члени Ради (неменше 30), Генеральний секретаріат, органи самоврядування, громадяни УНР в кількості не менше 100 тис. чоловік [13].

Законопроект мав надійти на розгляд у комісію законодавчих внесень або одразу розглядатися Центральною Радою. Комісія мала вносити виправлення в законопроект та готувати проект ухвали для Центральної Ради. В разі прийняття законопроекту останній ставав чинним з дня ухвали Радою. Закони також мали друкуватися в офіційному органі Генерального Секретаріату.

Постановою Секретаріату від 18 грудня 1917 р. вводилося обов'язкове проходження всіх законопроектів, складених окремими секретарствами, чи таких, які намічались до внесення на обговорення Генерального Секретаріату, через канцелярію Генерального Секретаріату. Після ухвали проекту урядом, канцелярія мала посилати його до Президії Центральної Ради.

За Конституцією УНР (29 квітня 1918 р.) вищою виконавчою владою проголошувалася Рада Народних Міністрів, що мала порядкувати всіма справами, які залишалися поза межами діяльності установ місцевого самоврядування або стосувалися всієї України, координувати і контролювати діяльність місцевих установ, але не втручатися при цьому у їх компетенцію, допомагати їм у випадках, коли вони про це просять. Уряд мав отримувати свої повноваження від Установчих Зборів і звітуватися перед ними [4, с. 140].

Формування Ради Народних Міністрів покладалось на Голову Установчих Зборів за порозумінням із «Радою Старшин Зборів», після чого її склад, кількість та посади затверджувались на Установчих Зборах. Депутатські запити до уряду в цілому й окремих міністрів могли подаватися через президію Зборів, фракціями і групами депутатів числом не менше як 15 чоловік. Але останні мали ставитися на голосування, і лише після підтримки їх сесією міністри самі або через своїх представників були зобов'язані дати відповідні пояснення протягом тижня на Зборах [5, с. 247]. На засіданнях українського уряду розглядалися питання судочинства, військового будівництва та інші.

Таким чином, логічним перетворенням у життя І Універсалу було заснування першого уряду відродженої української державності – Генерального Секретаріату. В основі його діяльності лежала добра воля та довіра. В його розпорядженні не було ні єдиного солдата, він не мав права призначати чи звільняти урядовців, не накладав податків і не мав ніяких грошей. Проте, Генеральний Секретаріат мав велику моральну силу в розбудові незалежності української держави.

Посилання

1. Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада – Навчальний посібник / В.Ф. Верстюк. – К.: Заповіт, 1998. – 341 с.
2. Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.) / П.П. Гай-Нижник. – К.: «ЩеК», 2010. – 304 с.

3. Павленко Ю.В., Храмова Ю.О. Українська державність у 1917–1919 рр. (історико-генетичний аналіз) / Ю.В. Павленко, Ю.О. Храмова. – К.: Манускрипт, 1995. – 261 с.

4. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайс. – К.: Абрис, 2000. – 416 с.

5. Сергійчук В.Ф. Українська соборність: Відродження українства в 1917–1920 роках – К.: ПЗОВ «Спілка», 2000. – 400 с.

6. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України 1917–1920 рр.: Навч. посіб. / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1991. – 208 с.

7. Народна воля. – 1917. – 17 червня.

8. Центральний державний архів вищих органів влади України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 10–12.

9. Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні // Вісті з Української Центральної Ради. – 1917. Серпень. № 21. С. 9–10.

10. Українська Центральна Рада: Збірник документів матеріалів. У 2-х т. [За ред.] П.П. Толочко та ін.: НАН України. К.: Наукова думка, 1996 – (Пам'яті історії України. Сер. V. Джерела новітньої історії). – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. / Упор. В.Ф. Верстюк та ін.; від. Ред. В.А. Смолій, 1996 – 508 с.

11. Центральний державний архів вищих органів влади України, ф. 1063, оп. 3, од. зб. 1, арк. 63.

12. Кондратюк В.О. Державність України (1917–1920 рр.) / В.О. Кондратюк. – Л.: Лісотехнічний інститут ім. П.С. Погребенька, 1992. – 99 с.

13. Розклад роботи Малої Ради і її Комісій // Вісті з Української Центральної Ради у Києві. – 1917. – Листопад. – № 19.

Грибенко А.Н. Формирование структуры исполнительной власти периода Украинской Центральной Рады. Исторический аспект

В статье раскрываются особенности формирования структуры исполнительного органа власти Генерального Секретариата в период Украинской Центральной Рады (июнь 1917 – апрель 1918 гг.) Исследованы этапы формирования и особенности взаимодействия исполнительного органа власти с украинским парламентом. Проанализирован процесс формирования высших органов власти, который основывался на идее построения собственной государственности.

Ключевые слова: Генеральный Секретариат, Устав, департамент, «Устав генерального Секретариата», «Воззвание Генерального Секретариата к гражданам, правительственным и общественным учреждениям», Кодификационная комиссия, специальный Совет Генерального секретариата судебных дел, отделы, столы.

Hrybenko O.M. Formation of the executive branch of the Ukrainian Central Rada period. The historical aspect

The article reveals the peculiarities of the structure of the executive authority of the General Secretariat in the period of the Ukrainian Central Rada (June 1917 – April 1918.) Studied the stages of formation and interaction of the executive authority of the Ukrainian parliament. It analyzes the process of formation of the higher authorities, which was based on the idea of building their own statehood.

Key words: General Secretariat, Charter Department, «the General Secretariat of the Charter», «Appeal to the General Secretariat of the citizens, the government and public institutions», codification commission, a special Council General secretaryship of cases, sections, tables.

09.03.2016 р.

УДК 94+908(477):317«1917/1919»

**Мірошніченко О.М.
Каравайко С. С.**

ГЛУХІВЩИНА У ПЕРІОД 1917–1919 РОКІВ ЗА СПОГАДАМИ ВАСИЛЯ РОМАНОВИЧА КОВАЛЬЧУКА

У статті вперше публікуються спогади секретаря та військового керівника першого Есманського волосного військово-революційного комітету В.Р. Ковальчука, який був активним учасником більшовицького руху на Глухівщині в 1917–1919 рр.

Ключові слова: Глухів 1917–1919 рр., Циганок, Студенок, більшовик, німці, 175 Батурицький полк.

Період 1917–1920-х років займає особливе місце в історії України. Внаслідок жовтневого перевороту 1917 р. почалася війна між більшовиками і представниками антибільшовицького руху. Незважаючи на пряме військово-протистояння, ця війна отримала брехливий статус громадянської, поширившись на значній території тогочасної Російської імперії. Не обійшла стороною війна і Глухівщину.

Не беручи до уваги значну кількість документальних джерел, присвячених становленню більшовицької влади на Сумщині, дотепер немає повноцінного дослідження по даній темі. В радянський період навмисно замовчувалася реальна причина братовбивчої війни і її наслідки: насильницька колективізація і мобілізація, продовольчі заготівлі і голод, масові вбивства військових і цивільного населення.

Процес декомунізації в Україні не може відбуватися без історичної аргументації лише на основі президентських указів та розпорядчих документів Верховної Ради. Тільки об'єктивна подача документів про так звану «громадянську війну» може змінити свідомість і ставлення громадян України до причин виникнення Радянського Союзу.

Радянські історики дуже обережно підходили до означеної теми. Якщо рання «совкова» преса могла дозволити писати про невинуваті жорстокі дії більшовицької влади і Червоної Армії, то згодом ці публікації були вилучені. Вже в академічних виданнях «Історія робітничого класу Української РСР» [1], «Гражданская война на Украине 1918–1920» [2], над якими працювали десятки радянських науковців, складний процес боротьби українського народу за незалежність подавався як банальна класова війна. Серед документалістів, які досліджували антибільшовицький рух у 20-х роках ХХ ст., слід відзначити роботи Г.М. Іванушенка [3; 4; 5]. Події 1917–1920-х років на Глухівщині висвітлені у працях В.І. Белашова [6; 7; 8; 9; 10]; С.І. Білокопя [11], В.Г. Гурби [12], В.В. Заїки [13], Ю.О. Коваленка [14; 15] та ін.

При дослідженні даної теми важливої ролі на-