

<sup>16</sup> Державний архів Харківської області (далі — ДАХО). — Ф.18. — Оп. 21. — Спр. 231. — Арк. 53.

<sup>16</sup> Там само. — Ф.18. — Оп. 21. — Спр. 237. — Арк. 290.

<sup>19</sup> Там само. — Спр. 231. — Арк. 52–52 зв.

<sup>20</sup> Там само. — Спр. 251. — Арк. 1.

<sup>21</sup> Цовян Д.Г. Деятельность государственных органов и общественных организаций по оказанию помощи беженцам в годы первой мировой войны. 1914–1917 гг. — С. 160–161.

<sup>22</sup> ДАХО. — Ф.18. — Оп. 21. — Спр. 119. — Арк. 5 а — 7.

<sup>23</sup> Бюллетень Комитета Юго-Западного фронта. — 1917. — 6 мая. — С. 2.

<sup>24</sup> Курцев А.Н. Біженство // Россия и Первая мировая война. Материалы Международного научного коллоквиума. — СПб., 1999. — С. 139.

<sup>25</sup> Верстюк В., Осташко Т. Діячі Української Центральної ради. Біографічний довідник. — С. 147.

<sup>26</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. — Ф. 799. — Оп. 1. — Спр. 27. — Арк. 33.

<sup>27</sup> Там само. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 20.

*Олександр Мельник*

## СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ДОБИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

*У статті досліджуються проблеми становлення національних органів влади в Україні в період Центральної Ради.*

*Oleksandr Mel'nyk. The formation of national authorities in the time of Central Rada. The article is devoted to researches of the problems of making national bodies of power in Ukraine in the period of Central Rada under conditions of social-political and economic crisis.*

Першим практичним кроком Центральної Ради на шляху розбудови української державності стало скликання Національного конгресу. Підготовка до Національного конгресу тривала впродовж останніх тижнів березня 1917 р. й проводилася Центральною Радою, яка відігравала роль організаційної комісії. Український національний конгрес скликався виходячи із загальнополітичного стану України, по-перше, на підставі принципу ієрархічного представництва політичних партій, по-друге, на засадах територіально-станового представництва.

Скликався Український національний конгрес на суто національних засадах, і представники національних меншин не мали

можливості взяти в ньому участь<sup>1</sup>. Такий недемократичний підхід до виборів у представницький орган влади зумовив негативне ставлення національних меншин України до ідеї її автономії.

Працював Конгрес з 6 по 8 квітня 1917 р., взяло участь у його роботі близько 900 делегатів. На підставі доповідей: Д. Дорошенка — «Державне право й федеративні домагання в Україні»; О. Шульгіна — «Федералізм і перебудова Росії на федеративних основах»; Х. Матушевського — «Права національних меншостей та їх гарантії»; М. Ткаченка — «Автономія України у федеративній республіці» були ухвалені постанови: про необхідність впровадження національно-територіальної автономії України; про федеративний устрій Російської демократичної республіки; про забезпечення прав національних меншин, які живуть в Україні. Визнаючи за Всеросійськими установчими зборами право на розв'язання державних питань Росії, автономії та федерації, делегати конгресу визнали можливим створити крайовий орган влади із представників українських територій, національностей, що проживають у межах України. Ініціативу мала взяти на себе Центральна Рада.

М.Грушевський запропонував таку схему організації Центральної Ради: від губерній Київської, Волинської, Полтавської, Катеринославської, Харківської, Херсонської — по 4 особи; від Чернігівської, Таврійської, Кубані й Холмщини — по 3; від Харкова, Одеси, Катеринослава, Петрограда, Москви — по 2; від УРДП — 5, від УСДРП — 4, від УПСР — 3, від самостійників — 1, яка й була схвалена Конгресом. Така схема організації Центральної Ради забезпечувала перевагу поміркованим елементам. Таємним голосуванням головою Центральної Ради було обрано М.Грушевського й відкритим — його заступників — В. Винниченка (УСДРП) та С. Єфремова (УРДП).

Завершення Конгресу означало, що національно-культурний й організаційний період Центральної Ради закінчився й розпочався період політичної боротьби за перетворення її в дійсну крайову владу. Характерною рисою цього часу була активна співпраця українських партій, оскільки справа ще не дійшла до реального управління Україною і розподілу владних повноважень. Але визначився й недолік у правовому статусі Центральної Ради: оскільки не було проведено загальних виборів до Національного конгресу, це дало підстави противникам відродження української державності говорити про нелегітимність існування самої Центральної Ради.

По мірі ускладнення політичної ситуації в Росії і посилення конфронтації між Тимчасовим урядом і українськими політичними силами весною 1917 р. процес оформлення автономістських уявлень щодо майбутнього устрою України набував конкретних форм.

10 червня 1917 р. було урочисто оголошено на Софійській площі текст I Універсалу. З поправками було прийнято проект В. Винниченка (УСДРП). Основна ідея Універсалу — автономія України в межах Російської федеративної демократичної республіки. Вища влада повинна належати Всенародним українським зборам, які скликаються на основі загального, рівного, прямого й таємного голосування. Всі закони, якими має регулюватися життя України, мають право ухвалювати лише Українські збори. Більшість населення сприйняла Універсал, як належне, очікуючи, що після цього будуть розв'язані основні проблеми того часу. Селяни сподівалися нарешті отримати землю, робітники — поліпшення умов свого життя і впровадження 8-годинного робочого дня, солдати — припинення війни, буржуазія — ліквідації конкуренції з боку російських та іноземних підприємців. Проте Універсал був скоріше декларацією намірів, ніж реальною програмою дій.

Прийняття Універсалу викликало невдоволення як з боку російського уряду, так і загальноросійських соціалістичних партій. «Кивская мысль» залякувала своїх читачів: «Неважко собі уявити, які вбивчі наслідки це буде мати для російської революції: на величезній території російської держави одна частина населення визнає один уряд, друга — інший, а третя не буде визнавати жодного»<sup>2</sup>. Г. Плеханов звинуватив Тимчасовий уряд у неухважному ставленні до українського питання, що привело до прийняття Універсалу, реалізація положень якого «...загрожує страшними бідами російській державі»<sup>3</sup>.

Проте в Україні процес державотворення вже набував чинності. 15 червня створено перший уряд України — Генеральний секретаріат, який переважно складався з українських соціал-демократів, які взяли на себе певною мірою відповідальність за його дії. Як згадував пізніше В. Винниченко: «Участь провідних діячів УСДРП в уряді згодом стала однією з причин поразки партії в усіх виборчих кампаніях, бо кращі партійні сили займалися не партійною, а державотворчою діяльністю»<sup>4</sup>.

20 червня було створено Комісію для підготовки «Статуту автономної України». До складу Комісії ввійшли представники УПСР,

УСДРП, УПСФ. 26 червня прийнято було першу Декларацію Генерального секретаріату, в якій визначалася формула «переходу» до автономії шляхом скликання Українських установчих зборів. Тимчасовий уряд мав або легалізувати діяльність українських органів влади, або заборонити її, застосувавши силу, що було за умов того часу неможливим.

28 червня Центральна Рада провела «самоорганізацію». Віднині до її складу входило вже 568 осіб. 212 з них репрезентували Всеукраїнську раду селянських депутатів, 132 — Всеукраїнську раду військових депутатів, 100 — Всеукраїнську раду робітничих депутатів, 27 — Український генеральний військовий комітет, 52 — губернії, 6 — українські колонії, 1 — духовенство, по 5 осіб — спілки вчителів, студентів, кооператорів.

За висловом голови УЦР, українці зрозуміли, що діяльність як Ради, так і її виконавчого органу — Генерального секретаріату — «може розвиватися тільки під умовою, коли Центральна Рада перестане бути виключно національним органом, а з тим і її генеральний секретаріат стане авторитетною владою не тільки для тих, що добровільно його признаватимуть як свою національну владу, а обов'язково для всієї людності»<sup>5</sup>. Тому з 30 липня до її складу ввійшли представники національних меншин.

Зміни, що сталися в складі Ради, зумовили її політичний курс, поставили на порядок денний якнайшвидше вироблення консенсусу щодо першочергових та перспективних планів, спрямованих на досягнення політичного суверенітету в складі демократичної російської держави. Це завдання і було покладене на спеціальну комісію.

Тимчасовий уряд вдався до тактики затягування з розв'язанням українського питання шляхом переговорів з Центральною Радою. Підсумком їх стали відповідна угода (30 червня 1917 р.) і проголошення II Універсалу (3 липня 1917 р.), в якому Центральна Рада фактично відмовлялася від реалізації автономії України до скликання Всеросійських установчих зборів. Зосталися нерозв'язаними питання про кордони України і компетенцію Генерального секретаріату та інші, що стало кроком назад у державотворчій діяльності Центральної Ради й тих українських партій, які входили до її складу.

Проте навіть ці, дуже обмежені за своїм змістом, документи стали однією з причин урядової кризи, яка була використана ліворадикальними елементами (РСДРП(б)), з одного боку, і «правими»,

з другого, для тиску на уряд. 4 липня більшовики зробили спробу захопити владу в Петрограді. Викликані з фронту частини допомогли уряду встояти. Очолив його О. Керенський, якому вдалося після тривалих зусиль домовитися з кадетами і утворити коаліційний уряд. Кадети, повернувшись до складу уряду, відчували себе господарями становища, що відразу відбилося на відносинах з Україною. Постановою Тимчасового уряду від 14 червня 1917 р. визначено, що вибори до Всеросійських установчих зборів повинні відбутися 17 вересня, а скликані 30 вересня<sup>6</sup>.

У липні 1917 р. делегація Центральної Ради, що прибула до Петрограда для затвердження «Основ тимчасового управління на Україні», своєї мети не досягла<sup>7</sup>. 5 серпня 1917 р. петроградський уряд опублікував повідомлення про відхилення пропозиції України. Натомість 6 серпня було затверджено «Тимчасову інструкцію Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні», якою повноваження українського уряду поширювалися лише на територію 5 губерній. Відступаючи від досягнутих домовленостей, уряд оголошував Генеральний Секретаріат своїм органом. Центральна Рада перетворювалася на дорадчу структуру при Генеральному секретаріаті, зі сфери компетенції якого вилучалися військові й продовольчі справи, пошта, телеграф, суд.

9 серпня своє ставлення до рішення уряду О. Керенського висловила 6 сесія Центральної Ради. Більшістю голосів «Інструкція» була схвалена. За її прийняття проголосувало 247 членів Ради, проти — 36, утрималось — 70 (укр. с.-р.). На вимогу фракції УПСР питання про Українські установчі збори було внесено до порядку денного цієї сесії Центральної Ради як один з засобів виходу з політичної кризи. Після обговорення доповідей була ухвалена резолюція, запропонована фракцією УПСР: «Центральна Рада вважає необхідним скликати якнайшвидше Установчі збори етнографічної України»<sup>8</sup>. Було вирішено скласти комісію, яка б безпосередньо зайнялася справою виборів. Цими рішеннями Центральна Рада фактично відмовлялася від виконання «Інструкції» Тимчасового уряду.

Практична діяльність Центральної Ради та Генерального Секретаріату була значною мірою паралізована тим, що згідно з умовами угоди органи влади в Україні зобов'язалися утримуватися від рішення нагальних питань соціально-економічного устрою аж до Установчих зборів. Але саме ці питання, а не питання про суб'єкти влади поступово стали головними для тридцятимільйонного

народу України. Праві екстремісти намагалися спровокувати відкрите невдоволення революцією серед найширших верств населення, щоб установити режим відкритої військової диктатури.

Неспроможність, а певною мірою і небажання центрального уряду стабілізувати економічне становище, радикально розв'язати робітничу й аграрну проблеми, врегулювати міжнаціональні стосунки, укласти мир призвели до того, що ситуація в країні, в тому числі в Україні, стала виходити з-під контролю як центральної, так і крайової влади.

Восени 1917 року в Петрограді після придушення заколоту генерала Л. Корнілова виникла можливість створення уряду з представників соціалістичних партій. Г. Плеханов звернувся до уряду з закликом: «Розширюйте соціальну основу своєї політичної влади; залучайте до свого середовища справжніх представників торгово-промислового класу. Цим переможете!»<sup>9</sup>.

Питання про владу повинна була розв'язати Демократична нарада. Дуже заплутана система запрошень, а не виборів, забезпечувала перевагу силам, які відстоювали буржуазно-демократичний шлях розвитку Росії. З 1582 делегатів Наради 704 належали до загальноросійських партій есерів і меншовиків, 141 були представниками національних партій і груп, у тому числі: 23 — українські есери, 13 — українські соціал-демократи. Більшовики мали 136 мандатів, з-поміж яких 10 від України<sup>10</sup>.

На думку есерівсько-меншовицької більшості Наради, вона мала дати відповіді на такі питання: яким повинен бути склад уряду — коаліційним чи соціалістичним; повноваження наради — самостійно створити органи влади, чи тільки брати участь у цьому процесі; відповідальність влади чи тільки брати участь у цьому процесі; відповідальність влади перед органом, створеним Народою, або її незалежність. Від більшовиків виступав Л. Троцький, який у питанні про владу зайняв досить жорстку позицію. «Надія на те, що в епоху високорозвиненого капіталу, коли класові пристрасті напружені до краю й коли російський пролетаріат, незважаючи на свою молодість, є класом вищої концентрації революційної енергії, чекати відродження буржуазної демократії означає створювати величезну утопію, яка могла виникнути коли-небудь»<sup>11</sup>.

Питання про владу Демократична нарада не розв'язала, але зі свого складу вона виділила Демократичну раду (передпарламент), якій передавалися функції Наради. Виходячи з того, що прихильники виключно буржуазного шляху розвитку Росії на виборах до

Установчих зборів, напевно, отримали б меншість мандатів, «праві» намагалися надати передпарламенту права й повноваження Установчих зборів. На їх думку, перед цим органом до скликання Установчих зборів повинен відповідати Тимчасовий уряд. Але створений 25 вересня коаліційний уряд 2 жовтня затвердив положення про Тимчасову раду Російської республіки, значно обмеживши її повноваження. За цим положенням передпарламент мав обговорювати тільки ті питання й законопроекти, за якими Тимчасовий уряд визнає за необхідне мати висновки Тимчасової ради<sup>12</sup>.

Тим часом, 25 вересня переобрано Виконком Петроградської ради, на чолі якого стає Л. Троцький. На 20 жовтня призначається відкриття II Всеросійського з'їзду рад, яке згодом переноситься на 25 жовтня. При Виконкомі Петроградської ради створено Військово-революційний комітет. Ситуація в Петрограді ставала дедалі напруженішою. Саме в ці дні Ю. Мартов сказав: «Я не знаю інших засобів творення влади, крім двох: або жест громадянина, який кидає бюлетень до виборчої скриньки, або жест громадянина, який заряджає рушницю»<sup>13</sup>. Передпарламент за умови згоди між тими, хто входив до його складу, мав шанс запобігти розв'язуванню громадянської війни. Але партії поставили партійні інтереси вище загальнолюдських, і тому несли повну відповідальність за наступні події в Росії.

Нездатність владних структур Петрограда і Києва розв'язати основні питання революції, погіршення умов життя, активізація правих сил — дестабілізувало політичну ситуацію в країні. Активізувався робітничий і селянський рух. Небезпечним для української влади було те, що робітництво все більше підпадало під вплив більшовиків. Вибори восени 1917 року до рад робітничих депутатів і до фабрично-заводських комітетів дозволили більшовикам перехопити у есерів і меншовиків керівництво цими організаціями. Набув поширення рух за встановлення робітничого контролю над виробництвом. Проте активність у цьому напрямі часто мала своїми наслідками дезорганізацію виробництва й посилення економічної кризи.

Селянський рух за землю з лютого до жовтня 1917 р. пройшов декілька етапів у своєму розвитку: 1) мирний характер боротьби (березень–травень) — дезорганізація поміщицького господарства; 2) страйки сільськогосподарського пролетаріату під час сезонних робіт (червень–серпень); 3) селянські повстання (вересень–жовтень) з розоренням маєтків<sup>14</sup>. За згадкою голови земельної управи

М. Мандрики «Селяни вже не хотіли очікувати щось від влади і приступили самі до ліквідації панських маєтків. Але ліквідація відбувалась хаотично. В багатьох випадках нищили будови, вирубували сади, навіть калічили худобу. Найбільше постраждали цукрові заводи, майно яких грабувалося й розтягувалося»<sup>15</sup>. Причинами цього М. Мандрика вважав відсутність твердої влади, яка могла б припинити анархію; нестачу грошей, щоб оплачувати будь-яку працю; брак людей, здатних організувати управління.

Щоб подолати анархію, треба було вжити рішучих заходів, що відповідали тогочасній політичній ситуації. Проте цих заходів не могли вжити за своєю ліберально-демократичною природою ані Центральна Рада, ані місцеві органи влади.

Однією зі спроб припинити анархію на селі були вибори до повітових і волосних рад, які могли б взяти на себе врегулювання стосунків між різними верствами населення на місцях і запобігти поширенню насилля.

Вибори до повітових і волосних рад показали, що вплив на село більшості партій, які діяли в Україні, незначний. Селяни ставилися більш-менш прихильно до агітаторів від тих партій та організацій, які обіцяли землю. Більша частина селянства все ж таки підтримала УПСР, сподіваючись на розв'язання аграрного питання законним шляхом, через автономію України. Тим більше, що агітатори від УПСР, обіцяючи землю, натякали на можливість її розподілу за національною ознакою. Але високий рівень абсентеїзму свідчив, що навіть такі обіцянки мало впливали на підвищення рівня політичної і національної свідомості селянства. УСДРП і УПСФ виборам до повітових рад приділяли мало уваги, орієнтувались на міські верстви населення.

23 вересня 1917 р. постановою Тимчасового уряду було затверджено останній IV розділ закону про вибори до Всеросійських установчих зборів<sup>16</sup>. Цей виборчий закон, за стандартами тогочасного державного права, був найдемократичнішим у світі. Коло виборців було ширшим, ніж у будь-якій іншій державі, оскільки передбачались: участь жінок, низький віковий ценз, надання виборчих прав військовим, відмова від майнового цензу, цензів осілості, освіченості тощо<sup>17</sup>. Цей закон мав великий вплив на розвиток державного права в інших країнах. Після прийняття закону справа Всеросійських установчих зборів вступила у вирішальну фазу свого розвитку. Політичні партії посилили свою агітаційну діяльність у боротьбі за голоси виборців.



Паралельно з підготовкою до виборів у Всеросійські установчі збори йшла робота українських партій зі скликання Українських установчих зборів. 10 жовтня 1917 р. на засіданні Малої Ради питання про Українські збори знову було поставлено на порядок денний. Мала Рада ухвалила компромісну постанову, яка визнавала необхідність скликання Українських установчих зборів і у той же час визнавала повноваження Всеросійських установчих зборів, на яких «воля України буде погоджена з волею всіх народів, які населяють Росію»<sup>18</sup>.

Це рішення ще більше загостило стосунки між українськими партіями і загальноросійськими у Малій і Центральній Радах. Якщо зважити на те, що російські партії і Бунд мали значний вплив у містах, особливо промислових, то стає зрозумілим, що вибори до Українських зборів мали стати ареною запеклої політичної боротьби, наслідком якої залежно від результатів виборів могло бути як проголошення незалежності України, так і відновлення унітарної Російської держави.

20 жовтня 1917 р. розпочав свою роботу III Всеукраїнський військовий з'їзд. Настрої делегатів, їх промови свідчили про те, як далеко зайшов конфлікт між Тимчасовим урядом і Українською Центральною Радою. Вимоги негайного скликання Українських установчих зборів і створення Української Народної Республіки стояли на порядку денному.

Протистояння посилювалося настільки, що «Народна воля» змушена була визнати: «Наближається час рішучої боротьби між московською буржуазією в особі Тимчасового уряду й революційною демократією України в особі Центральної Ради й Генерального Секретаріату»<sup>19</sup>. Таким чином, на III Військовому з'їзді Україна готувалася до вирішальної сутички з Тимчасовим урядом. Важко сказати, як би вдалося розв'язати цей конфлікт, коли б не події в Петрограді.

25 жовтня 1917 р. шляхом збройного повстання у Петрограді до влади прийшли більшовики. Російська революція вступила у нову фазу свого розвитку — соціалістичну. Надати легітимного характеру новій владі повинен був II Всеросійський з'їзд рад. Селянство, яке становило більше 70% населення Росії, було представлено 20 радами з 402, тобто приблизно 5%. За партійною належністю більшість делегатів були більшовиками (338 з 653)<sup>20</sup>, що й визначило рішення з'їзду. Але слід звернути увагу й на те, що 22% рад, репрезентованих на з'їзді, виступали за передачу влади демократії, хоч ця позиція була засуджена присутніми.

З'їзд відозвою, написаною В.Леніним, віддав усю повноту влади радам, які зосереджували як законодавчі, так і виконавчі функції. В постанові з'їзду про створення Ради Народних Комісарів (РНК) йшлося про те, що вона є тимчасовою владою до скликання Установчих зборів. Але це було лише тактичним маневром більшовиків. Як згадував Л.Троцький, питання про Установчі збори було поставлено В. Леніним у перші ж дні, якщо не години після перевороту. В. Ленін запропонував: 1) відкласти вибори; 2) поширити виборче право на 18-річних; 3) оновити списки більшовиків; 4) поставити «корніловців» поза законом<sup>21</sup>. Але більшість присутніх В.Леніна не підтримала, бо вважала, що відкладання виборів буде сприйнято населенням як ліквідація Установчих зборів, тим більше, що свого часу РСДРП(б) піддавала критиці Тимчасовий уряд за зволікання з виборами. Щоб виправити становище, В. Ленін дав розпорядження про відкликання з фронту до Петрограда одного з латиських полків, найбільш робітничого за своїм складом. «Мужик може хитнутись у випадку чого, — говорив він, — тут потрібна пролетарська рішучість»<sup>22</sup>. Давши згоду на скликання Установчих зборів, В. Ленін зробив усе, що від нього залежало, щоб уникнути випадковостей, неприємних для більшовиків.

25 жовтня 1917 р. після одержання звісток про події у Петрограді відбулося закрите засідання Комітету Центральної Ради за участю представників революційних організацій Києва. Було утверджено постанову такого змісту: «Центральна Рада, взявши до уваги, що в Петрограді йде кривава боротьба за владу, що Росія опинилась зараз без жодного уряду й стоїть на порозі цілковитої анархії, на засіданні 25 жовтня утворила Крайовий Комітет по охороні революції й передала йому всю повноту влади на всій території України. Комітет є найвищою владою й відповідає тільки перед Центральною Радою. Вся цивільна, військова й тилова влади, а також всі організації революційної демократії повинні безумовно виконувати всі його розпорядження і постанови»<sup>23</sup>.

Таким чином, поряд з Генеральним секретаріатом було створено новий революційний уряд, до складу якого ввійшли представники найвпливовіших організацій і партій революційного напрямку. Такий склад, на думку його засновників, мав бути запорукою збереження громадянського миру в Україні. 26 жовтня комітет оголосив відозву до населення України, у якій повідомив, що влада комітету поширюється на всю територію України (Київську, Катеринославську, Подільську, Волинську, Полтавську, Чернігівську,

Харківську та Херсонську губернії). З ухваленням цієї постанови було відкинута Інструкція Тимчасового уряду й вся територія України об'єднувалася під владою Центральної Ради. Проте згода у діяльності комітету тривала дуже недовго. Невирішеним залишалося питання про ставлення Центральної Ради до подій у Петрограді. 27 жовтня під тиском представників загальноросійських партій есерів, меншовиків і делегатів з'їзду вільного козацтва Малою Радою було прийнято постанову щодо подій у Петрограді, у якій засуджено захоплення влади частиною революційної демократії, якою є ради, висловлено протест проти повстання в Петрограді й заявлено, що Центральна Рада буде енергійно боротися «...з усякими спробами підтримати бунт в Україні»<sup>24</sup>. Після прийняття цієї постанови більшовики вийшли зі складу комітету, ставши в опозицію до центральної влади. У той же день на об'єднаному пленарному засіданні ради робітничих і солдатських депутатів м. Києва переважною більшістю голосів (489 із 693) була прийнята більшовицька резолюція про підтримку повстання в Петрограді і перехід усієї влади в місті до Військово-Революційного комітету. ВРК звернувся з відозвою до робітників і солдатів Києва, у якій звинуватив Центральну Раду в зраді робітничо-селянської справи і запропонував підтримати більшовиків у їх виступі за передачу влади радам<sup>25</sup>.

3 листопада 1917 р. Генеральний секретаріат видав звернення до громадян України, в якому йшлося, що «всі чутки і розмови про сепаратизм, про відокремлення України від Росії — це тільки контрреволюційна пропаганда або несвідомість. Центральна Рада і Генеральний секретаріат твердо та ясно заявили, що Україна повинна залишитися в складі Російської Федеративної Республіки, як рівноправне державне тіло»<sup>26</sup>. У зверненні було сказано й про необхідність скликання Всеросійських і Українських установчих зборів, але не було жодного слова про головне — чи визнає Центральна Рада РНК як загальноросійський уряд. Це звернення стало основою III Універсалу.

Відчуваючи реальну загрозу з боку більшовиків, Центральна Рада вирішила прискорити справу запровадження автономії і виборів до Українських установчих зборів. 6 листопада 1917 р. зібралася на термінове засідання Мала Рада. Відкриваючи це засідання, М. Грушевський заявив: «Грізний момент переживає Росія і Україна, коли громадянська війна розповсюджується все далі й далі. Цей момент вимагає від нас найрішучіших заходів, щоб створи-

ти дужу владу в краї, щоб захистити його від загрози братовбивчої війни, та створити основу для здобутків революції. А найміцнішим фундаментом для створення повноправної влади є проголошення Української республіки»<sup>27</sup>. Після заяви Голова Центральної Ради зачитав III Універсал.

У ньому проголошується створення Української Народної Республіки. Передусім зазначимо, що власне події, які відбулися в Росії, саме повалення центрального уряду історично поставило Центральну Раду перед необхідністю взяти державну владу в Україні в свої руки. Але й за таких умов не йдеться про відокремлення від Російської Республіки, навпаки — стверджується потреба у її збереженні та єдності. Сама Центральна Рада, хоча й проголошує себе вищим органом державної влади в Україні, вважає себе все ж таки тимчасовим органом — до скликання Установчих зборів України (не Всеросійських — і це вже, безперечно, факт осмислення власної державності). Отже, державність України на той момент виникла не як безпосередній наслідок широкого національного руху, а як природна реакція на розпад центральної влади Російської імперії, як засіб запобігти громадянській війні та розрусі. Тобто не внутрішні причини зніщували державне оформлення України 1917 року, а насамперед зовнішні обставини. Отут і суть, і драматизм цього історичного моменту, що багато в чому визначило подальший перебіг подій і їхнє трагічне завершення.

III Універсал Центральної Ради став насправді першим самостійним державно-правовим документом України у новітній історії. Для нього характерна конституційна спрямованість, і саме як такий він становить інтерес.

11 листопада Мала Рада розглянула проект закону про вибори до Українських установчих зборів, в основу якого було покладено Закон про вибори до Всеросійських установчих зборів. Право обирати і бути обраними отримали громадяни, які проживали на території України й досягли 20 років на день складання списків виборців, без різниці статі, громадського стану, національності й віри. Вибори загальні, прямі, рівні, з таємною подачею голосів. Голосування проводиться за партійними списками згідно з пропорційною системою. Вибори вважалися дійсними, якщо в голосуванні візьме участь більше 20% виборців. Низький рубіж для обрання депутатів автори закону заклали, виходячи з досвіду попередніх виборів<sup>28</sup>. Закон було прийнято 16 листопада 1917 р. на засіданні Центральної Ради.

12 листопада почалися вибори до Всеросійських установчих зборів. Але через обставини як технічного, так і політичного характеру у деяких округах України вони були перенесені<sup>29</sup>. Вибори у найбільших містах України показали співвідношення політичних сил після Петроградського перевороту.

У виборах до Всеросійських установчих зборів в Україні взяло участь 8402902 виборці, що становило 55,3% їх загальної кількості. Загалом українські партії здобули 5378537 (64%) голосів. Серед українських партій безумовними лідерами були українські есери, які здобули у блоці зі Селянською спілкою або разом з УСДРП і російськими есерами 58,2% голосів, поданих за українські партії. Незначна кількість голосів, які здобули УСДРП і УПСФ (107613 і 26066, відповідно), вказували як на незначну соціальну базу цих партій, так і на прорахунки в передвиборчій роботі.

Деякі історики вважали, що результати виборів в Україні свідчили про новий розподіл класових сил на користь соціалістичної революції, встановлення радянської влади в Україні<sup>30</sup>. Але, по-перше, курс на побудову соціалізму і передачу влади радам проводили більшовики, які здобули в Україні лише 10,8% голосів; по-друге, за приклад великого впливу більшовиків на робітничий клас України ці автори наводять дані по Південно-Східному, Південному регіонах України і Донецько-Криворізькому басейну, де робітничий клас був російським або русифікованим. Переважна більшість голосів була подана за партії, які виступали за перебудову Росії і України на демократичних, а не соціалістичних засадах.

Намагаючись поширити свою владу на всю територію Росії, більшовики почали відкриту боротьбу з Центральною Радою, протиставляючи Українським установчим зборам з'їзд рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. Було вирішено рішенням скликати Всеукраїнський з'їзд рад 3 грудня 1917 р. в Києві і ухвалено його порядок денний. До середини грудня 1917 р. більшовики України отримали субсидію в 1 млн карбованців на організацію радянської влади в Україні. Ще 200 млн, які знаходилися в Харкові, були в розпорядженні Надзвичайного комісара РНК в Україні Орджонікідзе<sup>31</sup>.

Більшовики покладали на цей з'їзд величезні надії, вважаючи, що з його допомогою можна буде усунути від влади Центральну Раду мирним шляхом. Але, коли замість очікуваних 500 делегатів прибуло 2000, це поставило під загрозу виконання плану мирного захоплення влади.

4 грудня 1917 р. РНК було відправлено в Україну «Маніфест до українського народу з ультимативними вимогами Українській Раді». Після ознайомлення делегатів зі змістом «Маніфесту» з'їзд висловив довіру Центральній Раді, «...оскільки вона уявляє собою тимчасовий, повноважний, законодавчий орган революційної демократії України й стала на шлях соціальних і політичних реформ та приступила до найшвидшого скликання Українських Установчих зборів, яким єдино може передати всю повноту влади в Україні»<sup>32</sup>. З'їзд ухвалив резолюцію й відозву до народів Росії, в якій закликав зробити все можливе, щоб запобігти пролиттю братньої крові і початку нової ганебної війни. Крім того, було підкреслено, що такою політикою РНК може розірвати федеративні зв'язки, до яких прямує українська демократія. Таким чином, з'їзд вирішив питання про владу на користь Центральної Ради й Українських установчих зборів. Більшовики змушені були визнати, що «...після провалу з'їзду — залишався один шлях — повалення Центральної Ради збройною силою»<sup>33</sup>.

Принципова, якісна зміна політичної ситуації у «Радянській Росії», як її називала Центральна Рада, пов'язана з розгоном Установчих зборів, спричинила ухвалу і зумовила зміст IV Універсалу Центральної Ради. У ньому вже однозначно проголошується державний суверенітет Української Народної Республіки.

Джерелом влади, за IV Універсалом, є народ України, виконавчим органом — Рада народних комісарів, який утворюється Центральною Радою і підзвітний лише їй. Поряд із суто політичними питаннями в Універсалі знову підтверджується курс на соціалізацію землі. Ще низка істотних моментів — націоналізація лісів, вод і всіх надр, монополія торгівлі, боротьба зі спекуляцією і, нарешті, встановлення державного контролю над банками. І водночас наприкінці IV Універсалу не стверджується однозначно розрив з колишньою імперією, а мовиться про необхідність вирішити питання «про федеративний зв'язок з народними республіками бувшої Російської держави»<sup>34</sup>.

Але що особливо важливо — то це виразне прагнення авторів IV Універсалу до якнайшвидшого скликання «наших Установчих Зборів» і прийняття Конституції «самостійної Української Народної Республіки». Відомі події — гетьманський переворот — перервали цей демократичний процес, проте ухвалена Центральною Радою саме в день перевороту Конституція Української Народної Республіки є фактично першою Конституцією України за всю

її історію. Втім, вона цікава не лише як перший документ такого роду, але й своїм конкретним змістом.

Поява Конституції УНР стала закономірним підсумком розвитку політичного процесу в Україні, започаткованого в березні 1917 року. Вона юридично оформила відродження державності України і дала політико-правові імпульси щодо впорядкування та стабілізації суспільства.

Конституція мала широкий спектр гарантій прав особистості: було скасовано смертну кару, тілесні покарання та інші акти, що принижують людську гідність, заборонялося застосування конфіскації як кари, для проведення обшуку також був потрібний дозвіл суду, а не постанова прокурора. Конституцією передбачалося також прийняття закону про громадянство УНР.

Виборча система виходила із принципу «один виборець — один голос». Позбавити ж виборчого права можна було лише в установленому законом порядку. Перевірка результатів виборів могла здійснюватися Судом УНР, що також підносило його роль у державі.

У конструюванні державних структур Конституція чітко проводила принцип розподілу влад. Наведено тут і досить широкий, але цілком визначений перелік суб'єктів, що мають право вимоги розпущення Всенародних зборів. Діяльність цього законодавчого органу достатньо регламентована, а сам він мислився як постійно діючий. Широким і конкретним є також перелік суб'єктів законодавчої ініціативи, причому це право належало не лише окремим зареєстрованим в установленому порядку фракціям або групам депутатів (не менше 30 осіб), але й органам самоврядування і навіть безпосередньо виборцям, якщо їх кількість не менше як 100 тисяч.

Окремий розділ Конституції присвячений розв'язанню національної проблеми: передбачені національно-персональна автономія і механізми її реалізації. І ще одна конституційна гарантія — припинення громадянських свобод припускається у чітко обумовлених випадках, але не більш як на тримісячний термін — і це за умов громадянської війни, яка практично вже розпочалася, та ще й у день державного перевороту. А врешті, вражає неприйняття насильства як засобу досягнення політичної влади. Чи не за те й «карають» демократію ті, кому байдужі моральні імперативи, хто не зупиняється перед насильством та кровопролиттям для досягнення своїх політичних цілей.

---

<sup>1</sup> Королева А. Разгон Учредилки // Борьба классов. — 1934. — № 11. — С. 34–42.

- <sup>2</sup> Киевская мысль / Орган Киевского Комитета РСДРП(м). — 1917. — 13 июня.
- <sup>3</sup> Единство. — Петроград, 1917. — 18–19 июня.
- <sup>4</sup> Винниченко В. Відродження нації. — В 3-х томах. Ч.1. — Київ — Відень, 1920. — С. 254.
- <sup>5</sup> Грушевський М.С. Спомини. — К., 1989. — № 10.
- <sup>6</sup> Известия Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание Комиссии. — 1917. — 6 сентября.
- <sup>7</sup> Винниченко В. Відродження нації. — С. 311–312.
- <sup>8</sup> Вісті з Української Центральної Ради. — 1917. — 23 листопада.
- <sup>9</sup> Плеханов Г.В. А теперь // От первого лица. — М., 1993. — С. 43.
- <sup>10</sup> Суханов Н.Н. Записки о революции. — В 3-х томах. Т. 1. — М., 1991. — С. 111.
- <sup>11</sup> Там само. — С. 232.
- <sup>12</sup> Там само — С. 213–218.
- <sup>13</sup> Там само — С. 231–232.
- <sup>14</sup> Іргізов А. Селянський рух 1917 року на Київщині // Літопис революції. — 1931. — № 4. — С. 25–28.
- <sup>15</sup> Мандрика М. Децю за роки 1917–1918// Український історик. — 1977. — № 3–4. — С. 77.
- <sup>16</sup> Известия Подольской Окружной по делам о выборах в Учредительное собрание Комиссии. — Винница, 1917. — 5 ноября.
- <sup>17</sup> Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание. История созыва и политического крушения. — Л., 1976. — С. 139.
- <sup>18</sup> Нова Рада / Орган УПСФ. — К., 1917. — 12 жовтня.
- <sup>19</sup> Народна воля / Орган УПСР і Селянської спілки. — К., 1917. — 22 жовтня.
- <sup>20</sup> Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства 1917–1918. — М., 1987. — С. 27.
- <sup>21</sup> Троцкий Л.Д. К истории Русской революции. — М., 1990. — С. 206.
- <sup>22</sup> Там само. — С. 207.
- <sup>23</sup> Народная воля. — 1917. — 27 жовтня.
- <sup>24</sup> Там само. — 28 жовтня.
- <sup>25</sup> 1917 год на Киевщине. Хроника событий. — К., 1928. — С. 126.
- <sup>26</sup> Центральний державний історичний архів України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 11. — Арк. 76.
- <sup>27</sup> Народна воля. — 1917. — 9 листопада.
- <sup>28</sup> Закон про вибори до Установчих зборів УНР. — К., 1917. — С. 3–16.
- <sup>29</sup> Известия Подольской Окружной по делам о выборах в Учредительное собрание Комиссии. — Винница, 1917. — 28 ноября.



<sup>30</sup> Рыбалка И.К. Рабочий класс Украины на выборах во Всероссийское и Всеукраинское Учредительное собрание // История СССР. — 1965. — № 1. — С. 118.

<sup>31</sup> ЦДАГОУ. — Ф. 57. — Оп. 1. — Спр. 171. — Арк. 77.

<sup>32</sup> Робітничка газета / Орган УСДРП. — К., 1917. — 9 грудня.

<sup>33</sup> Протоколы Первого Всеукраинского совещания РСДРП(б) Юго-Западного края 3 декабря 1917 г. в Киеве // Летопись революции №5. — С. 60–61.

<sup>34</sup> Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. — К.: Філософська і соціологічна думка, 1992 — С. 72.

*Павло Гай-Нижник*

## СТАНОВЛЕННЯ ВИЩИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ (1917–1918 рр.)

*У статті висвітлюється процес формування і становлення вищих органів державної влади в УНР за часів існування Центральної Ради (1917–1918 рр.).*

*Pavlo Hai-Nyzhnyk. Formation of national government bodies at Ukrainian National Republic (1917–1918 yy.). The process of formation of national government bodies at UNR at the time of Central Rada (1917–1918 yy) is elucidated in this article.*

Лютнева буржуазно-демократична революція принесла народам Російської імперії довгоочікувані зміни. Революція в Петрограді вивільнила з царських лещатів й давні сподівання українців на своє національно-культурне відродження. Її було сприйнято з захопленням і надією на позитивне вирішення так званого «українського питання». У березні 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було обрано ініціативну групу, яка стала основою Української Центральної Ради. Статус представницького органу їй було надано у травні цього ж року Всеукраїнським з'їздом. У квітні на Першому Всеукраїнському військовому з'їзді та на Першому Всеукраїнському селянському з'їзді Українська Центральна Рада (УЦР) була визнана єдиним державним керівним органом.

Майже через два тижні по своєму створенні Українська Центральна Рада 19 березня 1917 р. через газету «Вісти з Української Центральної Ради» повідомила широкій громадськості про факт своєї організації (4 березня) і оприлюднила персональний склад